

# Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales

La aportación de la cooperación  
descentralizada pública directa UE-AL



# Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales

La aportación de la cooperación  
descentralizada pública directa UE-AL

Colección de Estudios de Investigación / Número 5



## **Dirección**

Observatorio de Cooperación  
Descentralizada Unión Europea-América Latina

## **Autor**

Albert Serra  
con la colaboración de Míriam Acebillo y Angel Saz-Carranza

# Contenidos

<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
1.1. Objetivos	11
1.2. Metodología	12
1.3. Estructura	15
<b>2. Ámbito local: territorio y ciudad como escenario del desarrollo</b>	<b>17</b>
2.1. Los retos del desarrollo local	22
2.2. El proyecto local y de ciudad	24
<b>3. Desarrollo institucional del gobierno local</b>	<b>39</b>
3.1. El gobierno local en América Latina	40
3.2. El desarrollo de la institucionalidad local	45
<b>4. Acoltando el concepto de fortalecimiento institucional</b>	<b>47</b>
4.1. El ciclo de gestión	48
4.2. Fortalecimiento institucional y ciclo de gestión	57
4.3. Factores críticos de éxito	59
4.4. Líneas de trabajo para el fortalecimiento institucional de los municipios	67
<b>5. La CDP y el fortalecimiento institucional del gobierno local</b>	<b>69</b>
5.1. Presentación	69
5.2. Análisis general de casos de CDPD (38 casos)	82
5.3. La experiencia de CDPD y el fortalecimiento institucional	140
5.4. Conclusiones generales del análisis	159

<b>6. Propuestas para la CDPD para su aportación al fortalecimiento institucional del gobierno local</b>	<b>165</b>
6.1. Ámbitos de trabajo para el fortalecimiento institucional	166
6.2. Niveles de incidencia de la CDPD	178
6.3. Modalidades de cooperación descentralizada pública	180
6.4. Integración de ámbitos, niveles y modalidades de CDP	182
6.5. Metodologías para la CDPD	185
<b>7. Reflexiones finales</b>	<b>191</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>193</b>
<b>Anexos</b>	<b>191</b>



# 1. Introducción

El objetivo del presente trabajo y del estudio de casos empíricos que lo acompañan gira en torno a tres preguntas clave:

- **¿Qué significa fortalecimiento institucional en el ámbito del gobierno local?**
- **¿Qué papel tiene el fortalecimiento institucional en el desarrollo social y económico?**
- **¿De qué forma la Cooperación Descentralizada Pública está incidiendo y podría incidir en el fortalecimiento institucional del gobierno local?**

El trabajo se focaliza en un ámbito territorial concreto: América Latina (AL) y la Unión Europea (UE). Sin renunciar a aportar conceptos y referencias de cualquier otro ámbito, el foco principal de la reflexión aspira a ofrecer elementos de análisis, y también propuestas, que ayuden al diseño y a la articulación de estrategias de Cooperación Descentralizada Pública orientadas a favorecer el fortalecimiento institucional (FI) del gobierno local en AL y en la UE considerando dicha institucionalidad como un factor clave para el desarrollo local y global.

Las preguntas planteadas inicialmente son consideradas de interés estratégico en la medida que el desarrollo institucional del sistema público es comprendido como factor clave para el desarrollo social, económico y político.

Durante un largo período de tiempo, y en el marco del “consenso de Washington”, la doctrina dominante acerca de las bases estratégicas para el desarrollo proponía al mercado como

1

único factor relevante para el desarrollo. En las dos últimas décadas parece haberse confirmado (y aceptado por el propio John Williamson, autor del documento de referencia que formuló dicho consenso) la debilidad, y sobretodo, simpleza, de esta hipótesis y también la necesidad de concebir al desarrollo como el resultado de una ecuación multivariable bastante más compleja y en la cual tiene un papel decisivo, cuando no claramente dominante, la consolidación, estabilidad y calidad del entramado institucional de un país o región. Este entramado institucional incluye instituciones políticas (legislativo, ejecutivo), económicas (bancos centrales, instituciones reguladoras), sociales (sindicatos, patronales, asociaciones) y todos los subsistemas estratégicos orientados a la creación de capital social (educación, sistema de salud, universidad, investigación). Entre todas ellas, la estructura básica de la gobernanza (estado, gobiernos estatales y regionales y gobierno local) aparece en una posición central de este sistema institucional. De su solidez, estabilidad y calidad depende, entre otras cosas, la posibilidad de funcionamiento del conjunto del sistema social y, por tanto, del propio mercado.

En este marco institucional son muchos los elementos que requieren atención permanente, tanto en América Latina como en Europa. Uno de ellos, en el que se focaliza esta aportación, es el gobierno local.

El nivel local, entendido como sistemas territoriales, sociales, económicos y políticos básicos para la articulación de la convivencia social se asimila al nivel municipal, que de forma prácticamente universal se constituye en el sistema político más próximo al ciudadano. La estructura de los municipios es altamente diversa. Quizás la calificación más básica que se puede utilizar para definir su especificidad, es la estructura de los asentamientos humanos que los constituyen: desde la diseminación absoluta de la población, habitualmente coincidente con una base productiva rural, hasta la máxima concentración coincidente con la ciudad

1

densa, la forma crecientemente dominante de organización de la convivencia humana. El análisis que se presenta en este trabajo, sin ánimo de minimizar el papel del gobierno local en los núcleos poblacionales diseminados o rurales, se referencia fundamentalmente a la necesidad del fortalecimiento institucional del gobierno local urbano, aunque la misma reflexión es de aplicación al ámbito rural.

En el marco de un proceso acelerado e imparable de urbanización de la sociedad, tanto en América Latina como en Europa, del que se dará cuenta más adelante, que lleva a definir el nivel local y de forma especial, la ciudad como el escenario principal de la convivencia social y de la producción económica, la gobernanza y gestión de las ciudades y de los municipios, también de los que se estructuran de forma diseminada, se convierte en uno de los principales retos para el desarrollo. Si añadimos a ello, la tendencia existente en América Latina hacia la estructuración de modelos urbanos basados en la megalópolis, a corto plazo clave del desarrollo pero insostenibles a medio y largo plazo, la relevancia de un gobierno local descentralizado capaz de liderar el desarrollo, a su vez descentralizado y diseminado, el fortalecimiento institucional del gobierno local deviene en una cuestión estratégica.

A su vez, el papel de la CDPD en este escenario aparece como un factor de dinamización frente al reto de fortalecer la gobernanza local. Cuestionarse sobre la relación entre la CDPD y el fortalecimiento institucional en un contexto global en el que conceptos como la gobernanza, global pero también local, y las diferentes estrategias para su mejora han pasado a ocupar un papel clave en las agendas del desarrollo y la cooperación internacional es una cuestión que parece claramente pertinente, especialmente en el marco de la CDPD UE-AL. El contraste entre los modelos de gobernanza local a ambos lados del Atlántico es amplio. La experiencia europea de descentralización y de gobierno local es extensa. La estructura municipal y urbana de AL, con grandes

1

núcleos urbanos y zonas extensas inexistentes en Europa, han permitido aprendizajes en política urbana y local específicos. Estos diferenciales ofrecen, por tanto, amplias posibilidades de intercambio y de aprendizaje mutuo. Además, como más adelante se enfatizará, este es un ámbito de cooperación que solo tiene un escenario natural de desarrollo: la cooperación directa, intensa y continuada entre los propios gobiernos locales de América Latina y Europa. La necesidad de aprender y desarrollar modelos y capacidades de gobernanza local son del gobierno local y también es en el gobierno local donde se produce la experiencia y el conocimiento acerca de las mejores prácticas de gestión de la comunidad local y de la ciudad. Al mismo tiempo, la amplia diversidad y número de gobiernos locales de AL y la UE aportan muchas oportunidades de experimentación y transferencia de conocimiento y capacidades. La CDPD aparece como el método más idóneo para implementar este aprendizaje.

Dicho esto, sin embargo, es obligado constatar que la CDPD no ha concedido hasta ahora atención preferente al desarrollo de las capacidades de gobernanza local ni al fortalecimiento institucional y organizativo en la que esta se debe apoyar. Los proyectos de CDPD no han considerado prioritario centrar sus esfuerzos en el ámbito del fortalecimiento institucional.

Los proyectos específicamente orientados a este objetivo son muy escasos. También son escasos los proyectos que hayan incorporado, ni que sea colateralmente, objetivos en este campo. Tampoco se identifican modelos de referencia que permitan clarificar qué se entiende y cómo se puede concebir el fortalecimiento institucional desde la CDPD.

En relación a lo anterior, del hecho que tradicionalmente se haya trabajado poco desde la CDPD con proyectos específicos de cooperación destinados al fortalecimiento institucional, se deriva una limitación: la escasez de material empírico sobre el que

trabajar; y una exigencia: la pertinencia, necesidad y urgencia de enfatizar este ámbito de trabajo. Quedan pocas dudas acerca de las consecuencias nefastas de una institucionalidad pública débil e inconsistente. También del valor añadido que aporta una institucionalidad democrática fuerte y de calidad. Probablemente el factor diferencial más claro entre sociedades desarrolladas y sociedades con dificultades para el desarrollo.

## 1.1. Objetivos

El presente estudio tiene como objetivo central analizar, contextualizar e ilustrar cómo la CDPD puede coadyuvar al fortalecimiento institucional y organizativo de los gobiernos locales. Para alcanzar este objetivo se considera imprescindible enmarcar esta aportación en una argumentación más amplia orientada a situar el rol y la contribución necesaria de los gobiernos locales al desarrollo global. El papel que puedan jugar los gobiernos locales en el desarrollo, que en este trabajo se considera crecientemente decisivo, está directamente relacionado con las propias capacidades del nivel local de gobierno. En definitiva, aquello que fundamenta este estudio es que, si se acepta la hipótesis de la relevancia del nivel local en la gobernanza para el desarrollo, su aporte sólo será posible si existe una institucionalidad fuerte de este nivel de gobierno.

La concreción de esta aproximación plantea la exigencia de establecer, y en la medida de lo posible, desarrollar un marco conceptual que tome en consideración dos ámbitos de trabajo: el fortalecimiento institucional y la CDPD.

En segundo lugar se considera necesario contrastar este marco conceptual con la práctica actual de la CDPD en el ámbito del fortalecimiento institucional del gobierno local.

En tercer lugar, el trabajo se propone aportar elementos propositivos en estos dos ámbitos y de forma especial en las posi-

1  
bilidades de aportación al fortalecimiento institucional que puede realizar la CDPD y cuáles pueden ser las opciones de trabajo más adecuadas para el desarrollo de esta aportación.

Finalmente, y a pesar de la focalización de este trabajo en el ámbito del gobierno local, se toma en amplia consideración que los procesos de gobernanza locales no pueden disociarse de los niveles de gobernanza regionales, nacionales e internacionales. En este sentido, el estudio considera la existencia de factores exógenos a la propia institucionalidad local como condicionantes muy relevantes para el desarrollo de la institucionalidad de la gobernanza local en América Latina y en Europa.

Entre estos condicionantes destacan, en primer lugar, las condiciones generales de ejercicio del poder local (el grado de descentralización del estado, la transferencia real de competencias y recursos o el contexto socio político). En segundo lugar, la agenda de los gobiernos nacionales y organismos internacionales en los temas que son también competencia de los gobiernos locales. Y, en tercer lugar la presencia y representación institucional de los gobiernos locales (órganos de representación de los municipios y regiones dentro de las diferentes instancias europeas y latinoamericanas) en el sistema global de gobernanza.

Los aspectos anteriores son reconocidos en el estudio realizado y, consecuentemente, influyen las conclusiones y aprendizajes que de él se puedan derivar.

## 1.2. Metodología

Para la consecución de los objetivos planteados se ha adoptado una metodología articulada alrededor de los siguientes instrumentos de trabajo:

1- Se desarrolla la idea de que en el marco de la tarea de gobernar para el desarrollo económico, social y político es necesario disponer de un poder local institucional y organizativamente fuerte en la medida en que el escenario central de los procesos de desarrollo es la ciudad y las áreas urbanas

2- Se propone una aproximación al concepto de “fortalecimiento institucional” así como a la valoración de su impacto en la mejora de las capacidades de gobernanza, de los gobiernos en general y de los gobiernos locales en particular, al servicio de crear escenarios favorables al desarrollo y liderar al conjunto de los agentes sociales y económicos en la tarea de promover el desarrollo económico y la cohesión social de forma sostenida y sostenible.

3- Se realiza un análisis de experiencias prácticas existentes en el campo de la CDPD y el fortalecimiento institucional así como de alguna experiencia llevada a cabo desde los propios actores locales latinoamericanos de interés por su aproximación innovadora a aspectos de fortalecimiento institucional.

4- Se extraen elementos de aprendizaje del análisis de experiencias y se proponen ideas que aporten valor para el fortalecimiento institucional del gobierno local.

5- Se reflexiona sobre la Cooperación Descentralizada Pública Directa y los factores sobre los que se puede construir el fortalecimiento institucional en el nivel local y se aportan propuestas de actuación en el ámbito del FI.

Como ya se ha indicado, el escenario concreto de estas aportaciones es el de las relaciones de cooperación entre países de Europa y América Latina. No obstante, la reflexión que se propone supera este marco en la medida en que se trata de una aproximación conceptual probablemente aplicable a otros entornos.

1

Con el objetivo de concretar territorialmente esta propuesta conceptual, la parte del trabajo dedicado a experiencias empíricas recoge iniciativas acotadas al ámbito Europa-América Latina. La función de esta referencia empírica es la de facilitar elementos de concreción localizados para el diseño e implementación de proyectos de cooperación orientados al desarrollo y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a ambos lados del Atlántico.

Esta aproximación, sin embargo, no es fácil de realizar. Entre los muchos proyectos de cooperación realizados, pocos se centran explícitamente en el fortalecimiento institucional de la gobernanza local aunque, paradójicamente, muy pocos son ajenos a las capacidades y a la participación en su realización de dichos gobiernos. En una primera aproximación a las bases de información sobre cooperación para el desarrollo se puede observar que, aunque la mayor parte de los proyectos se centran en ámbitos de políticas finalistas (alimentación, energía, agua, servicios urbanos, vivienda, salud, educación, servicios sociales, etc.) y no en el fortalecimiento institucional, la mayoría exige fuertes capacidades institucionales para garantizar su éxito y sobretodo su consolidación como elementos estables de la estructura social y económica. Adicionalmente se puede intuir que la interacción entre los proyectos de desarrollo y el fortalecimiento institucional, y muy especialmente el del gobierno local, es alta e interrelaciona políticas y desarrollo institucional y organizativo.

Por todo ello, la aproximación a la realidad de la práctica de la CDPD en relación al fortalecimiento institucional se aborda con la siguiente lógica:

- El examen de las experiencias se realiza sobre casos que inciden en alguno de los ámbitos de fortalecimiento institucional que este trabajo maneja en la definición del concepto. Los casos han sido principalmente identificados desde las bases de datos del Centro de

Documentación del Programa URB-AL (CDPU) y por la del propio Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD).

- También se toman en consideración experiencias orientadas al fortalecimiento institucional, que no tienen origen en proyectos de CDP, cuyo liderazgo e implementación parte del propio gobierno local. Estos proyectos aportan información sobre el tipo de acciones que es posible llevar a cabo desde el gobierno local para su fortalecimiento. Las experiencias escogidas plantean innovaciones en el ámbito del gobierno local principalmente alrededor de la gestión por resultados. Los casos recogidos de este tipo han recibido, todos ellos, un claro reconocimiento sobre su valor para el desarrollo del gobierno local en AL.

### 1.3. Estructura

De acuerdo con este marco de objetivos y con la metodología establecida, el trabajo se ha estructurado en los siguientes apartados:

- 1- El nivel local como escenario privilegiado y clave del desarrollo global.
- 2- Acotando el concepto de “fortalecimiento institucional” y su rol en el desarrollo global. La función de las instituciones públicas: la creación de valor público.
- 3- La Cooperación Descentralizada Pública en el fortalecimiento institucional del gobierno local: análisis empírico de casos y evaluación
- 4- Propuestas para la aportación de la CDPD al fortalecimiento institucional del gobierno local

1

Esta estructura básica, además de ordenar esta aportación, se constituye en sí misma en el marco conceptual de trabajo con el que se propone abordar el tema objeto de desarrollo.

## 2. **Ámbito local: territorio y ciudad como escenario del desarrollo**

La intensificación de las interacciones globales es una de las características del nuevo siglo. La globalización, tendencia histórica de las sociedades humanas, se intensifica rápidamente. Al mismo tiempo los territorios, las ciudades, lo local, ganan fuerza y presencia en la global. La red potencia e intensifica los nodos que la articulan y las fronteras nacionales se diluyen pero las ciudades, los ámbitos locales ganan presencia y redefinen sus perfiles.

Esta potenciación interactiva de la globalización y la localización densa se basa en una variable con tanta o más fuerza que la dinámica globalizadora: la dinámica urbanizadora. La evolución del proceso urbanizador de la convivencia humana confirma de forma cada vez más evidente que la estructuración de la sociedad humana se puede ver y definir, de manera más nítida, como un mundo de ciudades articuladas en un sistema global crecientemente integrado. O usando la terminología actual, como una red global y única articulada a través de nodos urbanos.

Esta es una visión del mundo que contiene las dimensiones demográfica, social y económica, concentradas en el municipio, en la municipalidad. Sin embargo, la dimensión institucional en el nivel local tiene todavía una presencia menor de la que le corresponde dada la evolución del modelo de convivencia que se va consolidando alrededor de la aglomeraciones urbanas. Mientras que es obvio que es en las ciudades donde se concentra la población y la actividad social y productiva de forma creciente, estas mismas ciudades y aglomeraciones urbanas y metropolitanas no disponen todavía de las capacidades suficientes para asegurar el nivel de gobernanza y liderazgo y la capacidad de gestión de los sistemas

urbanos como vía para optimizar sus potencialidades en beneficio del desarrollo local y global tanto económico como social.

Algunas cifras que muestran la evolución hacia la urbanización de la sociedad, nos las proporciona el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Según publicaciones recientes de este organismo, en el año 2008, por primera vez en el mundo, más de la mitad de su población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones.

América Latina, junto con América del Norte y Europa, lideran el proceso mundial de urbanización, rompiendo la barrera del 80% de la población y a pesar de que en el siglo XX la población urbana mundial aumentó muy rápidamente (de 220 millones a 2.800 millones), en los próximos decenios habrá en el mundo en desarrollo, un crecimiento urbano sin precedentes.

La urbanización, el aumento de la proporción de población urbana respecto del total de la población, es una tendencia consolidada. Sin embargo, de los nuevos habitantes urbanos, muchos serán pobres. La actual concentración de pobreza, con proliferación de barrios marginados en la periferia de los centros políticos y financieros de las grandes ciudades crea un panorama amenazador para el desarrollo económico y la cohesión social de las naciones. No obstante, en la era industrial ningún país ha logrado un crecimiento económico sustancial en ausencia de urbanización. El futuro de las ciudades de los países en desarrollo, y el futuro de la propia humanidad, dependen en gran medida de la forma en que se estructuren las ciudades para brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Una vez que los encargados de formular políticas y los actores de la sociedad civil comprenden y aceptan la composición demográfica y social del crecimiento urbano, surgen espontáneamente enfoques e iniciativas descentralizados, vinculados a las

potencialidades específicas y diferenciadas de cada entorno urbano concreto, que pueden convertirse en opciones de desarrollo y especialización y ofrecer viabilidad económica y social a los distintos aglomerados urbanos. Los gobiernos locales, metropolitanos y nacionales, conforman un liderazgo diseminado y multipolar que ofrece mejores capacidades para el desarrollo local y global. Sin duda la construcción de este liderazgo no es fácil ni surge de un día para otro, sino que se deriva de una apuesta a largo plazo en la que el gobierno local adquiere relevancia y capacitación.

La opción por la ciudad y por lo local, además de ser la primera opción para la organización de la vida colectiva de la especie humana, aporta valores específicos dignos de ser tenidos en cuenta para mejorar la capacidad de desarrollo, para mejorar la gobernanza y, especialmente, para mejorar las condiciones y calidad de vida de las comunidades humanas. En palabras de Jaime Lerner, ex-alcalde de Curitiba, “La ciudad no es el problema. La ciudad es la solución”. Finalmente, la historia de la humanidad es, en muy alta medida, la historia de sus ciudades.

La ciudad, la aglomeración urbana, aporta valores y potencialidades que favorecen las posibilidades de desarrollo, y en un primer estadio, incluso las de supervivencia. Entre estos valores y potencialidades se identifican las que se consideran fundamentales para el propósito del desarrollo social y económico:

- 1- El valor de la densidad.
- 2- El valor de la proximidad.
- 3- El valor de la identidad local. Sentido de pertenencia
- 4- El valor de la descentralización
  - La especificidad y la especialización;
  - La multiplicación de los “focos de desarrollo”;
  - La oportunidad del liderazgo compartido y diseminado.

## Revisamos a continuación las **razones de la relevancia de estas condiciones definitorias de la realidad urbana.**

# 2

### El valor de la densidad

El desarrollo de actividades económicas, sociales y culturales se basa en la posibilidad de disponer de recursos y capacidades que se puedan articular entre sí para orientar esta articulación al servicio de la producción de valor económico, social, cultural y político. Uno de estos recursos, el más decisivo, son las personas. El segundo, el espacio y su estructuración y adaptación a la vida social y productiva. La densidad urbana aporta el escenario idóneo para obtener las máximas sinergias entre estos recursos y cualquier otro, al menor coste posible y con las máximas posibilidades de que se produzcan las interacciones y encuentros adecuados a la cooperación, a la estructuración social cohesionada, a la innovación y a la creación de sinergias. Una densidad alta, típicamente urbana, permeable e integrada, sin segregación ni dualización territorial o económica, es requisito fundamental para la producción de ciudad y de desarrollo individual y colectivo.

### El valor de la proximidad

La proximidad permite la articulación de los actores sociales dentro de un territorio determinado y facilita la interacción continua y permanente entre todos los miembros, colectivos e individuales, públicos y privados, de la comunidad urbana. Ciertamente, las nuevas tecnologías de la información facilitan la deslocalización sin perder el contacto. Sin embargo, la ciudad sigue siendo el atractor principal para la estructuración de las comunidades humanas. La proximidad y el contacto directo siguen siendo los espacios de concreción definitivos de la actividad humana.

## El valor de la identidad local

La identidad local genera desarrollo con sentido de pertenencia y diferenciación. Cada aglomerado urbano es el resultado de una evolución histórica (en el caso suramericano de cientos de años). Esta historia es el resultado de culturas ancestrales, flujos migratorios de otros continentes y características geográficas que dan un valor muchas veces único y distintivo a un territorio. Esta herencia es uno de los principales insumos a la hora de planificar el desarrollo local. La no inclusión de la identidad local como factor determinante corre el riesgo de instaurar modelos exógenos sin raigambre en lo local con efectos muchas veces contraproducentes que se hacen sentir en el mediano plazo. El principal de estos efectos es la renuncia a identificar las potencialidades propias, endógenas, distintivas y diferenciales de cada ciudad, área urbana o región y ponerlas al servicio de un modelo de desarrollo específico y complementario a la vez respecto del resto del territorio.

## El valor de la descentralización política

Como ya se ha apuntado, la historia de los países desarrollados es la historia de sus ciudades. Las ciudades percibidas como las fábricas del desarrollo y de la cohesión nos trasladan del liderazgo nacional a la multiplicación de los liderazgos. Cada territorio, cada ciudad, cada barrio, merecen y pueden tener un liderazgo específico y complementario. Esta visión de la estructura territorial y política aporta, a la configuración del modelo de desarrollo, una opción clara y explícita por algunas estrategias basadas en una visión diversa y descentralizada del territorio y de la nación basada en tres factores principales, alguno ya citado:

- La especificidad y la especialización territorial y urbana;
- La multiplicación de los “focos de desarrollo”;
- La oportunidad del liderazgo compartido y diseminado.

El desarrollo global (nacional o regional) no surge de un modelo central único desplegado homogéneamente en el territorio sino de la articulación de focos descentralizados y específicos que aportan distintos valores a la sumatoria global. Para que la ciudad, la descentralización, aporten este factor multiplicador y una concreción territorial clara de los avances sociales, políticos y económicos es condición necesaria la descentralización de la gobernanza y la construcción de capacidades institucionales en el escenario urbano. El fortalecimiento de la gobernanza local es la línea de avance principal en esta dirección. Gobiernos locales representativos, con capacidad de liderazgo, eficaces y transparentes son el factor que puede activar todas las potencialidades locales en el marco de un proyecto nacional y regional de desarrollo integral.

### **2.1. Los retos del desarrollo local**

El desarrollo local, entendido crecientemente como desarrollo urbano aunque ello no suponga olvidar las estructuras locales y los territorios diseminados y rurales, plantea una gran cantidad de retos derivados de la no menor cantidad de potencialidades y oportunidades que ofrece la ciudad en la perspectiva del desarrollo económico y del desarrollo de la cohesión social. Entre estos retos se cuentan todos los aspectos del desarrollo urbano (ordenación territorial, usos del suelo, urbanismo, vivienda, movilidad, seguridad, actividad económica, políticas sociales, liderazgo político y económico, cooperación público-privada, participación ciudadana, servicios públicos, etc.). Los ámbitos de actuación son, por tanto, muchos y diversos. Para los efectos de este trabajo se pueden identificar dos escenarios básicos que agregan los factores clave para el desarrollo:

- El escenario territorial y comunitario
- El escenario de la gobernanza

Territorio, entendido como contenedor integral de la comunidad social y de su actividad productiva, e instituciones de gobierno colectivo, integran la realidad de la comunidad social.

### El escenario territorial y comunitario

El escenario territorial urbano incluye la comunidad de convivencia y el sistema de creación de bienes y servicios, o sea, la capacidad productiva de la comunidad. La creación de futuros viables en este ámbito requieren de:

- a. El diseño de una estrategia y un modelo productivo capaz de ofrecer capacidades de generación de ocupación, emprendeduría y generación de renta. En definitiva, un modelo local y urbano capaz de garantizar la **competitividad productiva** de todos y cada uno de los territorios urbanos.
- b. El desarrollo de una política de **cohesión social**, apoyada por una estrategia redistributiva nacional y global, (políticas sociales y de bienestar social) pero también en la propia estructura productiva local a través de la fiscalidad, que asegure la participación de toda la ciudadanía en el proyecto productivo y les incluya en la distribución de la renta generada de forma significativa.

### El escenario institucional de la gobernanza local

El escenario institucional garantiza el marco de gobernanza y de participación de los agentes sociales y económicos en el proyecto de desarrollo de la comunidad local y su integración en el proyecto nacional de desarrollo.

- a. La configuración de un modelo de gobernanza y gobierno local sostenible económicamente en el medio y largo plazo y de **liderazgo local**, que asegure el diseño y la implementación del modelo de desarrollo en colaboración con los agentes productivos y sociales.

**b.** La estructuración de un sistema de **gestión del gobierno local** que asegure niveles altos de eficacia, eficiencia y calidad en la implementación de las políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos locales, tanto de los que aseguran la capacidad productiva de la ciudad (servicios urbanos) como de los que aseguran la inclusión y cohesión social (políticas sociales).

En el marco de este trabajo, es en relación a estos retos donde aparece la potencialidad de la CDP para aportar capacidades que fortalezcan al gobierno local para el ejercicio de estas dos responsabilidades. Y a diferencia de otros ámbitos en los que otros agentes sociales (agencias de desarrollo, ONG's) pueden ser líderes en la promoción del desarrollo, sólo los propios gobiernos locales, cooperando de forma directa, están en condiciones de aportar respuestas a los retos que supone construir capacidades institucionales adecuadas a la gestión del desarrollo urbano, y con él, al desarrollo global económico y social.

## 2.2. El proyecto local y de ciudad

Lo relevante de la gobernanza local y el foco que puede permitir el alineamiento estratégico de los distintos actores sociales es la definición de una perspectiva estratégica de desarrollo territorial y social con opciones definidas en el nivel productivo y compromiso del gobierno en el desarrollo local, urbano y social. Los elementos que pueden permitir la estructuración de este proyecto sociedad local, crecientemente de naturaleza urbana, garantizando su viabilidad a medio y largo plazo son, entre otros y como mínimo, los que se detallan a continuación.

### Los factores para el diseño estratégico del desarrollo local y urbano

El marco de compromiso básico de un proyecto local con garantías de cohesión social se deriva de una primera opción

articulada alrededor de un concepto de urbanismo, tal y como lo define Jordi Borja, concebido al servicio de la transformación social y de la integración del territorio urbano y orientándose hacia lo que Ildefonso Cerdà, diseñador del Ensanche de Barcelona, denominaba “la ciudad igualitaria”. La ciudad para todos y con todos.

Esta filosofía supone una opción clave para el sistema urbano de América Latina: la ciudad integradora e igualitaria busca siempre integrar el suburbio y convertirlo en ciudad central de forma continuada y permanente.

Este es, sin duda, el gran reto. Por una parte, evitar la segregación del suburbio y su cronificación como subciudad y evitar, por otra parte, la “privatización” de la ciudad central preservando el concepto de espacio público y estructurando la ciudad como un continuo accesible y tendente a la igualdad en términos de niveles de calidad y seguridad urbana. La pérdida, la desaparición, la degradación del espacio público en la vida local y urbana equivale a la negación de la convivencia y por tanto de la cohesión social.

El primer elemento de verdadera institucionalidad local para la cohesión no es el gobierno ni siquiera la gobernanza local, sino **el espacio público** y la posibilidad de su uso sin limitaciones por parte de la ciudadanía. El corazón de la cohesión social es el foro, la plaza pública, el espacio público y, adicionalmente, el equipamiento público.

En el marco de esta concepción básica del espacio urbano, es posible definir un segundo elemento de desarrollo estratégico: **la opción productiva**. Con independencia de cual sea el grado de desarrollo de cada territorio y la necesidad de reequilibrio que pueda necesitar en relación a otros territorios de su ámbito regional, nacional o supranacional, es imprescindible que la comunidad de convivencia local o urbana defina su modo de generación de renta. No hay viabilidad posible hacia la cohesión social sin proyecto productivo y sin capacidades endógenas desde las que impulsarlo.

El nivel local de gobierno tiene amplias posibilidades de liderar la construcción de esta perspectiva estratégica en cooperación con los niveles superiores de gobierno y con los actores productivos y sociales de su territorio. Las opciones aquí son múltiples. Desde la especialización productiva, pasando por la generación de *clusters* territoriales amplios de naturaleza sectorial o subsectorial y de dimensión metropolitana o regional, hasta la generación de entornos locales y urbanos capaces de desarrollar factores de atracción o masas críticas diversificadas.

El tercer factor clave para el desarrollo local se basa en la capacidad para crear climas, escenarios y capacitaciones que promuevan el **desarrollo del capital social** propio, de sus capacidades productivas y sociales y, cada vez más relevante, de capacidades locales de emprendeduría productiva y social. La capacidad para crear actividad productiva, y con ella, empleo, es una primera aproximación al valor de la cohesión social.

Un cuarto factor a considerar en la construcción de la cohesión social es la generación de **identidad local** entendida como valor simbólico pero también como valor de “marca” definitorio de una comunidad, de su cultura, de su sistema productivo, de su dinámica vital. La construcción de la identidad no se basa en perfiles primarios sino, de forma creciente, en la existencia de valores intangibles (de comportamiento), y tangibles (de estructura y de actividad), que construyen un perfil propio y permiten visualizar y percibir la existencia de un proyecto común, pieza clave de la cohesión social y reforzar y articular los procesos de creación de marca territorial desde lo municipal, provincial, regional y nacional para fortalecer los activos intangibles territoriales.

El quinto factor a considerar en la construcción de una estrategia de desarrollo con cohesión social es, sin duda, la existencia de **capacidades locales fuertes de gobernanza y liderazgo**.

Finalmente no podemos por menos que recordar la relevancia de las propias **políticas sociales** específicamente orientadas a generar apoyos al desarrollo comunitario, a la promoción social y a la lucha contra la pobreza y la exclusión, sean de competencia y financiación local o sean de competencia y financiación estatal. Son, en cualquier caso, pieza clave de la gobernanza local y de la generación de cohesión social y tema de atención permanente para el gobierno local.

Conviene resaltar aquí, sin embargo, algo obviamente implícito en la descripción de los factores propuestos. Las políticas sociales no son las únicas sobre las que construir la cohesión social. Su necesidad no implica en absoluto suficiencia. El modelo social europeo es en esto muy obvio. No hay posibilidad de cohesión sin base económica y oportunidades de generación de rentas. Sin oportunidades de empleo o de emprendeduría. Y no sólo porque no existe base económica para la implementación de políticas sociales sino porque la inclusión en el sistema productivo, el acceso al trabajo remunerado, por cuenta ajena o por cuenta propia, es, en sí mismo, factor clave y primordial de inclusión social y de cohesión social.

### Desarrollo y cohesión social

La cohesión social es un concepto integral que ha de dar lugar, a nivel local y regional, a una reflexión estratégica capaz de combinar y articular todo un abanico de políticas públicas y de cooperación y acción de la comunidad, alrededor de un “proyecto de desarrollo”, local, municipal, urbano, metropolitano o regional según corresponda, orientado a construir una sociedad económicamente sostenible y socialmente más igualitaria, menos discriminadora y por lo tanto más cohesionada y también socialmente más sostenible .

La cohesión social, entendida como este objetivo político de construcción de una sociedad más sostenible a medio y largo

plazo en todas sus dimensiones, requiere de una estrategia de desarrollo que deberá apoyarse en una lógica integral e integradora que alcance a las distintas dimensiones del sistema social, a los distintos actores presentes en la comunidad y a las relaciones con el entorno regional, nacional y supranacional que son ineludibles para aportar coherencia y consistencia al conjunto de las intervenciones sectoriales y asegurar impactos complementarios generadores de oportunidades de desarrollo.

Esta exigencia creciente de integración de sistemas técnicos especializados, de áreas territoriales diferenciadas, de agentes y operadores de muy distintos ámbitos, sectores y dimensiones y, por lo tanto y en definitiva, de crecientes complejidades en el sistema social requiere de la realización eficaz de dos funciones estratégicamente relevantes. En primer lugar, requiere del ejercicio de un liderazgo integrador, con perspectiva estratégica, ajustado a las especificidades y capacidades de los territorios y sistemas locales de convivencia. En segundo lugar, precisa de una maquinaria ejecutiva capaz de implementar con eficacia y eficiencia las políticas públicas de apoyo al desarrollo productivo y al desarrollo del capital social y de la cohesión social que aseguren la sostenibilidad de un proyecto concreto y específico de una comunidad local y crecientemente urbana.

Estos requerimientos plantean una necesidad, como se ha experimentado en otros muchos ciclos de desarrollo de las comunidades nacionales y urbanas, de dar una creciente relevancia al territorio, a sus diferencias tipológicas, productivas, sociales, morfológicas y culturales como factores de oportunidad de desarrollo endógeno diferenciado y globalmente complementario.

Para hacer posible esta opción es imprescindible disponer de un entramado institucional, organizativo y operativo capaz de liderar, integrar y aportar capacidades ejecutivas en el que el sector público local y, especialmente, la gobernanza local, juegan

un papel cada vez más determinante. Ya no resulta ni posible ni creíble desde ningún punto de vista que realidades nacionales complejas y de dimensión en ocasiones enormes, puedan asegurar el desarrollo sostenido de todas sus comunidades y del conjunto del sistema económico y social en base a sistemas institucionales fuertemente centralizados y basados en liderazgos generalistas y jerárquicos. También para las naciones, las regiones, los estados y los continentes, las lógicas de red son más generadoras de valor que las lógicas jerárquicas. Como ya es obvio en la mayor parte de los países más desarrollados y en la mayoría de los países en desarrollo, incluidos la mayoría de los países de AL, los sistemas nacionales son, sobretodo, redes de ciudades y de sistemas urbanos de cuyo dinamismo y capacidad de integración en la red depende su desarrollo productivo y social y el desarrollo global de su sistema nacional.

### La cohesión social

La propuesta de concepto de cohesión social que aquí se expone se deriva en buena medida del modelo europeo de sociedad aunque también en dicho modelo, dentro de su homogeneidad básica, se aprecian crecientes variaciones. De forma muy sintética, el objetivo de la cohesión social supone asegurar, a toda la ciudadanía, bajo unas condiciones conocidas y no discriminatorias, la posibilidad de su inclusión en el sistema social y productivo y en el territorio y el espacio público.

Se recogen a continuación los **factores esenciales que definen esta acepción del concepto de cohesión social**.

- Promover la participación activa y la inclusión de toda la población en el sistema de producción de bienes y servicios (de creación de “riqueza”). Asegurar el empleo.
- Promover el aseguramiento del crecimiento económico continuado.

- Promover y asegurar mecanismos que permitan la captura y posterior redistribución significativa de la renta producida (fiscalidad).
- Alcanzar una participación razonable de la totalidad de la población en la renta generada a través de prestaciones monetarizadas y de derechos de acceso a servicios públicos de soporte a la inserción y a la actividad productiva.
- Asegurar el acceso universal a recursos básicos de desarrollo personal y de generación de capital social (políticas de promoción).
- Asegurar el acceso a recursos básicos de atención personal y familiar (políticas de atención).
- Asegurar la existencia de servicios, recursos y sistemas de atención y apoyo para la resolución de situaciones de exclusión transitorias o estructurales (políticas de inclusión).
- Asegurar la participación política de la ciudadanía de forma continuada.
- Promover la vinculación y alineamiento del conjunto de la sociedad en un proyecto político, económico, social y cultural compartido. Generación de elementos simbólicos, valores y identidades compartidas.

La convivencia humana genera condiciones de desarrollo y de cohesión social a partir de asegurar la participación en el diseño, el proceso y el resultado de la actividad comunitaria de producción, consumo y reproducción. La participación en estos procesos es lo que evita la exclusión económica, social y política. La cohesión social, y con ella la sostenibilidad de la convivencia, se deriva de esta participación e inclusión.

## Factores clave para la cohesión social

Esta concepción de la cohesión social se puede trasladar a un alto nivel de concreción respecto a algunos factores centrales en la construcción de este modelo de desarrollo local que se puede resumir en los siguientes puntos:

- Disponibilidad para toda la población de oportunidades de construir un futuro y un proyecto personal: educación y capacitación productiva.
- Oportunidad de inserción productiva: acceso a empleo, capacidad de emprendimiento.
- Capacidad de adquisición (no sólo de acceso) de bienes básicos de supervivencia (alimentación, vivienda).
- Aseguramiento del acceso a bienes y servicios de bienestar: salud, servicios sociales.
- Entorno vital seguro: seguridad física y seguridad jurídica.
- Entorno físico compartido: existencia de espacio público. Existencia de lo público, entendido como espacio de encuentro y de uso común de todos.
- Existencia de espacio y equipamiento público razonablemente homogéneo. Es aceptable (o inevitable) y no atenta necesariamente con niveles altos de cohesión social, que haya diferencias sustanciales en el ámbito privado. En cambio no es aceptable que existan diferencias altas de calidad en el espacio y en el equipamiento público y en las políticas públicas

## **Dimensiones**

Como síntesis de la visión de la cohesión social y marco de referencia para el desarrollo de la institucionalidad adecuada a esta concepción de convivencia se pueden identificar tres grandes dimensiones de la cohesión social que en ningún caso puede reducirse al mero desarrollo de políticas compensatorias de la exclusión. Estas dimensiones de la cohesión social son:

- Política (participación política, derechos políticos)
- Económica (participación en la renta generada)
- Social (disponibilidad de derechos de acceso a bienes sociales y socializantes e integradores)

## **Integración organizativa**

La integralidad del concepto de cohesión social tiene reflejos organizativos y operativos ya que la gestión de estrategias de desarrollo orientadas a la cohesión social exige:

- Integración vertical del sistema global, regional, estatal y subnacional con crecientes exigencias en los dos extremos: integración global e integración local, especialmente en el espacio urbano.
- Integración horizontal de los distintos componentes del sistema territorial: integración de los sistemas productivos, sociales, culturales y del conjunto de los sistemas territoriales a través de los sistemas de conectividad físicos y virtuales y de la disponibilidad de espacio público.
- Integración de los actores: cooperación, compromiso y alineamiento al proyecto de desarrollo y a sus valores implícitos y explícitos.

## Las áreas de desarrollo y gestión local para la cohesión

Acercándonos al ámbito de la gestión corporativa y por tanto a los retos a los que deberá hacer frente la institucionalidad del gobierno local, se propone a continuación una estructura de áreas de acción para la gestión local que pueden ayudar a sistematizar en el nivel operativo la gobernanza local y asegurar la construcción de la ciudad inclusiva y cohesionada. De acuerdo con los factores clave propuestos, se pueden identificar y manejar cinco grandes áreas estratégicas para una eficaz gestión local y urbana.

- Urbanismo y vivienda
- Espacio público, seguridad y movilidad
- Servicios urbanos: ciclo del agua, limpieza y residuos, mantenimiento de la estructura urbana, energía y comunicaciones
- Desarrollo económico: diseño de modelo productivo, competitividad y cooperación inter-territorial, emprendeduría y formación de capital social
- Bienestar social y servicios a las personas: educación, salud, servicios sociales
- Desarrollo cultural y comunitario.

Como se puede observar no hay especial novedad en la estructura actual de la acción local de gobierno. Sí en cambio se producen novedades si se acepta que una opción para el desarrollo local socialmente cohesionado exige una dosis considerable de radicalidad en la **estrategia de gestión de estas políticas que se pueden sinterizar en tres principios básicos de actuación:**

**1. La cobertura de estas políticas debe afectar a todo el territorio y a toda la población en condiciones de homogeneidad. Es**

especialmente relevante y sintomático que el espacio público sea realmente público en toda la ciudad, por lo tanto, seguro, accesible y en condiciones homogéneas de calidad y conservación.

**2.** La gestión de estas políticas, y de las que se puedan derivar de las mismas, exigen participación razonablemente activa y compromiso y alineamiento por parte de todos los agentes económicos y sociales de la comunidad. No se trata de una propuesta de militancia voluntarista pero si de una clara apuesta por la eliminación de los comportamientos antisociales o asociales orientados a la captura y apropiación exclusivamente individual de bienes colectivos y de rentas generadas desde la dimensión colectiva.

**3.** La gestión operativa de estas políticas debe avanzar hacia grados altos de eficacia, eficiencia, responsabilización y transparencia. Para ello es necesario, y así está ocurriendo en los gobiernos locales de todos los países con cotas altas de desarrollo, construir capacidades institucionales adecuadas para afrontar:

**a.** Análisis y diseño estratégico.

**b.** Construcción de consensos, gestión relacional y gestión de alianzas cooperativas.

**c.** Capacidades de liderazgo.

**d.** Capacidades de gestión de sistemas de producción y provisión de servicios públicos basados en la cooperación, público-privado, la concertación y la construcción de partenariados.

**e.** Gestión de la participación ciudadana.

**f.** Rendición de cuentas, gestión de la transparencia y generación de sistemas de trazabilidad de la acción pública de gobierno.

Estos retos no son en absoluto específicos para los gobiernos locales de AL sino que forman parte central de la agenda de la modernización de todo el gobierno local mundial. La especificidad de AL en esta campo se sitúa en la menor intensidad de la apuesta por la descentralización y la asignación de responsabilidades y capacidades a los gobiernos locales que hasta la fecha han asumido los gobiernos nacionales de AL, que sólo muy recientemente han iniciado un cierto camino hacia la descentralización y el reconocimiento de la relevancia del gobierno local.

### **La integración de las políticas urbanas**

La consistencia y coherencia del proyecto local es una de sus garantías de éxito. Asegurar esta coherencia y consistencia requiere integrar adecuadamente los distintos ámbitos de actuación. Los instrumentos que pueden aportar **elementos de fortaleza institucional son fundamentalmente dos:**

**a.** El establecimiento de orientaciones políticas claras sobre el modelo de sociedad local o de ciudad que se pretende conseguir que permitan y faciliten el **alineamiento estratégico** del conjunto del gobierno local y también del resto de actores sociales.

**b.** La **estructuración de mecanismos organizativos** internos que aseguren un buen funcionamiento del gobierno y de la gestión local y la estructuración de mecanismos de articulación del gobierno local con el tejido social y productivo que asegure la participación de todos los actores en la definición y desarrollo del modelo de ciudad.

### **Elementos de alineamiento político**

La tendencia a visualizar las políticas sectoriales es inevitable y seguramente deseable. No tiene mucho sentido intentar diluir el sector educativo o sanitario o reducir la potencia del área

de urbanismo, movilidad o servicios urbanos. Sí es factible sin embargo “releer” la acción sectorial desde los objetivos políticos básicos de la acción de gobierno, que se pueden desagregar en cinco grandes líneas estratégicas:

**a.** Las políticas de **promoción y desarrollo**. Orientadas a la mejora de las condiciones y calidad de vida de toda la población y al fomento del desarrollo continuo del capital social.

**b.** Las políticas de **desarrollo cultural y de capital social**. Orientadas a la creación de valores, identidad y convivencia.

**c.** Las políticas de **atención social**. Orientadas a la prestación y garantía del acceso a los servicios básicos de soporte a la actividad productiva (transporte, mantenimiento urbano, promoción económica y al cuidado y desarrollo personal (educación, salud, servicios sociales, cultura, acción comunitaria, deporte en situaciones de normalidad social y económica.

**d.** Las políticas de **inclusión**. Orientadas a la atención a personas y unidades de convivencia en situación de exclusión social, marginalidad o riesgo de exclusión. Lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones.

**e.** Las políticas de **participación**. Orientadas a la incorporación de todos los actores y del conjunto de la ciudadanía al diseño del proyecto común y a su gestión.

Estas orientaciones de la intervención de las políticas públicas facilita una visión cruzada de la acción de gobierno y permite ajustar las opciones políticas y las estrategias sectoriales desde puntos de vista más integradores y más centrados en el ciudadano.

## **Elementos de integración organizativa**

En este ámbito, claramente centrado en la utilización de herramientas de diseño organizativo, se propone plantearse seis orientaciones principales que pueden ayudar a visualizar las vías de mejora organizativa a explorar:

- 1.** Estructuración de sistemas de coordinación horizontal en niveles inferiores a la alta dirección (programas, proyectos o servicios) con participación de todas las divisiones, o algunas de ellas, en función de la política o problemática social a tratar.
- 2.** Introducción de sistemas de trabajo intersectoriales e interdisciplinarios (comisiones, grupos de trabajo, integraciones territoriales, sectores de población).
- 3.** Identificación y definición de las políticas transversales que afectan a todas las divisiones y sectores y que requieren de su participación activa para poder ser implementadas (género, medio ambiente, sostenibilidad, diversidad).
- 4.** Estructuración de órganos de trabajo orientados al análisis y al diseño de políticas (la implementación corresponde a la divisiones sectoriales) focalizados en sectores de población (infancia, jóvenes, mujeres, personas mayores, discapacitados, desempleados de larga duración)
- 5.** Estructuración de órganos estables de participación y representación social diseñados de forma que se asegure la presencia de toda la estructura social evitando la “especialización” y gremialización de la participación ciudadana.
- 6.** Finalmente es deseable incrementar los sistemas de coordinación que refuerzan la interacción interadministrativa y multinivel.

La implementación de estos elementos de integración de la política pública y de la acción de gobierno exige, una vez más, el desarrollo de procesos de capacitación de la dirigencia política y gerencial. Exige también procesos de gestión del cambio organizativo prudentes y progresivos. Una de las características que define a las organizaciones públicas es su alta complejidad productiva y social. Incrementar esta complejidad en exceso, con diseños organizativos excesivamente sofisticados acostumbra a generar empeoramientos y ruido organizativo en lugar de mejoras y ampliación de capacidades.

### 3. Desarrollo institucional del gobierno local

El planteamiento propuesto hasta aquí intenta vincular las estrategias locales de desarrollo con cohesión social, con las herramientas de gestión y de estructuración organizativas más básicas. Sin embargo, esta reflexión tiene un claro carácter contingente y el entorno en el que se sitúa la propuesta no es en absoluto neutral. La situación en América Latina plantea retos específicos sustancialmente distintos de los que enfrentan los gobiernos locales europeos. Sin duda existen cercanías importantes, especialmente en los objetivos y los modelos de referencia, pero son muchas las diferencias que deben ser tenidas en cuenta. El grado de reconocimiento y consolidación del nivel local de gobierno en Europa es muy alto. En AL, el gobierno local está todavía en una fase de consolidación en la que todavía persisten dudas acerca de su necesidad y viabilidad más allá de su función de representación de proximidad. En este ámbito, es relevante posicionarse con claridad respecto a la relación existente entre desarrollo y descentralización, al menos a largo plazo, y sin ánimo de plantear el tema en términos de urgencias.

Estas diferencias se producen en dos niveles distintos en relación al gobierno local. Por una parte, en el entorno nacional y regional del gobierno local latinoamericano. Por otra parte, en el interior de los propios gobiernos locales. Esta distinción será clave en el momento de establecer estrategias de cooperación descentralizada pública orientadas al fortalecimiento institucional del gobierno local ya que obligan a operar en estos dos niveles. Se proponen a continuación elementos de análisis en cada uno de ellos.

### 3.1. El gobierno local en América Latina

3 El gobierno local tiene, o debe tener, un espacio propio que le permita desarrollar identidades urbanas y locales diferenciadas y autónomas. Al mismo tiempo, su integración vertical con los gobiernos regionales, estatales, federales y globales es imprescindible para construir una verdadera gobernanza unitaria a la vez que descentralizada y cercana al ciudadano. La construcción de la institucionalidad local depende, en primer lugar, de cómo se defina su encaje en la institucionalidad global y de cómo se defina esta misma institucionalidad y gobernanza global.

El conjunto de elementos que definen el escenario de lo que denominaremos **factores críticos exógenos al propio gobierno local** incluyen, al menos, los siguientes:

#### i) La democracia local

La consolidación de la democracia local avanza rápidamente en AL y esta es la base de la gobernanza local. Sólo la legitimidad democrática puede apoyar la construcción de una institucionalidad de gobierno fuerte. El progreso en esta dirección es notable. Sin embargo, la condición necesaria de una democracia formal local consolidada no es suficiente para asegurar la efectividad de la acción local de gobierno. La legitimidad democrática no aporta mecánicamente capacidades institucionales para la gobernanza y menos aún para la gestión de la acción de gobierno. Y tampoco resuelve el problema de la financiación de esta acción de gobierno, especialmente si se pretende actuar en el ámbito de los servicios urbanos básicos, pero también en las políticas de cohesión social y de desarrollo productivo.

El fortalecimiento institucional del gobierno local requiere de legitimidad democrática pero requiere también de recursos

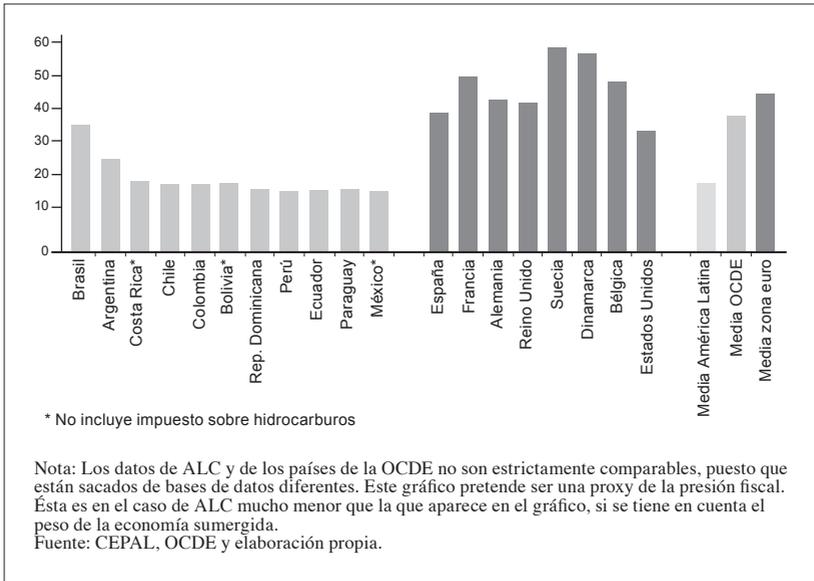
financieros y económicos y de capacidades de gestión estratégica y operativa tanto en el nivel del diseño de políticas y estrategias como en el de la gestión operativa.

## **ii) Financiación del gobierno local y fiscalidad en AL**

La estructura tributaria de América Latina no permite asegurar un financiamiento adecuado, ni autónomo ni por transferencias del Estado, que alcance para una política consistente de cohesión social ni en el nivel estatal ni menos aún en el nivel local. A excepción de Brasil, ningún país de AL supera el 30% del PIB en gasto público. Sólo Argentina supera el 20%.

La media de la OCDE se sitúa alrededor del 35%. Estados Unidos, está en el 37% (ver gráfico 1) . La media de la zona euro se mueve alrededor del 40%. Quizás la cifra más significativa acerca de esta variable para el caso AL sea que, en el momento de la aprobación de la actual constitución democrática española en 1978, el sector público manejaba el 25% del PIB. Resulta tremendamente duro afirmar que este diferencial es la gran barrera a la cohesión social: el sistema fiscal es la pieza clave de la cohesión social y del desarrollo económico. Y en América Latina no está comprometido todavía el pacto fiscal que debe permitir alcanzar el escenario adecuado a esta exigencia. Es difícil asegurar la cohesión social, en los términos hasta aquí definidos, sin solidaridad redistributiva, que deriva directa y exclusivamente del modelo de sistema fiscal existente en cada caso. No hay políticas de bienestar y de cohesión social sin posibilidad de redistribución y no hay redistribución sin tributación específicamente orientada a la financiación de las políticas sociales. No hay posibilidad, ni de hecho voluntad real, de política de cohesión social sin solidaridad y compromiso tributario y redistributivo.

Gráfico 1 / Ingresos públicos como % del PIB, países seleccionados 2004



La cohesión social local presupone reequilibrio territorial y este sólo es posible en base a transferencias entre territorios, al igual que la redistribución sólo es posible con tributaciones que transfieran recursos de unos grupos de renta a otros.

El origen de la financiación local procede de tributos del Estado, aunque puedan tener origen local, en la mayoría de países, tanto europeos como latinoamericanos. El problema de la fiscalidad no es local sino nacional, y en América Latina, regional.

El problema fiscal por tanto se sitúa, en AL, en el impuesto sobre la renta y en el nivel geográfico nacional e incluso supranacional. La política de reequilibrio en Europa ha tenido y tiene, dimensión comunitaria y su base es la tributación sobre la renta y no sobre el consumo. Las transferencias de renta de los países fuertes (Alemania fundamentalmente, Francia, Holanda y países nórdicos) a España, Portugal, Grecia, más recientemente a Irlanda

y ahora a los países del Este han sido la base del desarrollo del sur y este de Europa.

### **iii) La financiación del gobierno local**

No hay una combinación óptima de fuentes de financiamiento ni de sus pesos relativos para el gobierno local. Sí se puede afirmar, sin embargo, que todas las combinaciones conocidas son necesarias: impuestos propios sobre la propiedad, la movilidad y la actividad económica; transferencias redistributivas del estado central; tasas y precios por usos urbanos y pago de servicios. Es especialmente relevante disponer de una base de fiscalidad propia que permita la construcción de una estrategia de desarrollo específica en el nivel local. Parece evidente que la velocidad para activar en niveles suficientes estas fuentes de recursos no va a ser alta en AL, pero sin duda el camino del desarrollo avanza por esta vía.

La generación de sistemas progresivos de transferencias de recursos del estado central a los gobiernos locales para finalidades específicas (servicios básicos, educación, políticas de inclusión) apuntan a la intensificación de un proceso de consolidación de la gobernanza local a un ritmo, quizás lento, pero que puede permitir la propia consolidación del gobierno local sin colapsar el sistema o deteriorarlo. Cabe imaginar un escenario futuro en el que el gobierno local en AL pueda avanzar a partir de mejorar su financiamiento en base a:

- Transferencias generalistas
- Transferencias finalistas,
- Mejora de la fiscalidad propia,
- Cooperación al desarrollo,
- Cooperación público-privada.

En cualquier caso, una política de cohesión social y de descentralización política, como la que aquí se defiende, exige transferencias del Estado procedentes del impuesto sobre la renta, netamente redistributivo, y de fuentes de tributación propias del

gobierno local que le ofrezcan márgenes de gestión fiscal propios y, también, que le otorguen corresponsabilidad fiscal.

#### iv) La estructura del gobierno local en AL

La estructura territorial del gobierno local en América Latina es considerablemente “racional” (ver cuadro 1). Las dimensiones territoriales, poblacionales y el número de unidades de gestión en prácticamente todos los países presentan “masas críticas” que algunos países europeos, entre ellos España, desearían para ellos. Se estiman 15.616 unidades municipales para toda AL (Godínez 2004) para 512 millones de habitantes. Solamente en España se contabilizan 8.000 municipios para una población de 45 millones de habitantes.

Cuadro 1 / América Latina: población, número y población promedio de los municipios y tasa general de urbanización

País	Nº de municipios	Población (2003)	Habitantes promedio por municipio	Tasa de urbanización (2000)
Argentina	1930	37.928.000	19.652	89.9
Bolivia	314	8.697.000	27.697	62.5
Brasil	5.507	174.485.000	31.684	81.3
Chile	335	15.579.000	46.504	85.7
Colombia	1.098	43.745.000	39.841	73.9
Costa Rica	81	3.942.000	48.667	59.0
Cuba	169	11.263.000	66.645	79.9
Rep. Dominicana	138	8.635.000	62.572	60.2
Ecuador	193	13.112.000	67.938	65.3
El Salvador	262	6.524.000	24.901	58.4
Guatemala	331	11.992.000	36.230	38.6
Honduras	298	6.755.000	22.668	44.8
México	2.430	100.921.000	41.531	75.4
Nicaragua	151	5.335.000	35.331	56.8
Panamá	74	2.940.000	39.730	62.2
Paraguay	225	5.510.000	24.489	62.0
Perú	1.828	26.749.000	14.633	72.8
Uruguay	19	3.381.000	177.947	91.2
Venezuela	282	25.093.000	88.982	86.9
<b>América Latina</b>	<b>15.616</b>	<b>512.586.000</b>	<b>32.824</b>	<b>75.4</b>

Fuente: Estimaciones de A. Nickson “La descentralización política”, manuscrito s. f.; Banco Mundial, World Development Indicators, Washington D.C., 2003 y Organización de las Naciones Unidas, World Urbanization Prospects. The 1999 Revision, División de Población, Nueva York, 2001.

Esta distribución territorial supone una ventaja importante para el desarrollo de la gobernanza local en AL. Los problemas que provoca en Europa un minifundismo local extremo ni siquiera se plantean en AL. Los 30.000 municipios de Francia limitan decisivamente su descentralización en el nivel local. Las reformas de Dinamarca y Suecia (de 1.300 y 2.500 municipios a 250 aproximadamente) supusieron un enorme esfuerzo de reforma territorial para conseguir lo que en AL es ya una realidad natural: disponer de dimensiones mínimas de entre 20.000 y 30.000 habitantes en las unidades de gobierno local.

#### **v) Construcción de ciudad**

Los servicios locales son muy relevantes en la gobernanza local, pero la pieza clave de la acción local de gobierno en Europa ha sido tradicionalmente, la inversión: hacer ciudad, vivienda, transporte, comunicaciones y equipamiento. La inversión local es de una altísima rentabilidad tanto en relación a la base productiva como a la cohesión social. La calidad urbana está fuertemente vinculada a la inversión. Sin embargo, el excedente necesario sobre el gasto corriente para financiar esta inversión, supone márgenes fiscales altos. Además, la inversión requiere de endeudamiento también del nivel local, tema todavía poco tratado en América Latina. Los gobiernos locales europeos de tamaño medio y grande, hace ya algunos años que operan con soltura en los mercados financieros públicos y privados internacionales.

### **3.2. El desarrollo de la institucionalidad local**

El proceso de descentralización ha supuesto en todos los casos en que se ha producido la apertura de un proceso a muy largo plazo, una tensión permanente en torno a la gestión del cambio a la hora de aumentar la autonomía local. Esta tensión se puede describir con el dilema: “Descentralizar cuando aprendan versus aprender descentralizando”.

Probablemente este dilema sólo tiene dos posibles respuestas que no se remitan a la inmovilidad. Por una parte, gestionar el proceso de cambio con la lógica de la gradualidad en el aumento de recursos y competencias. Por otra parte, asumiendo riesgos en la gestión de esta gradualidad. El verdadero aprendizaje sólo se producirá desde la acumulación de experiencia incluidos los errores y los fracasos. En la medida en que los responsables locales asuman la responsabilidad de nuevos recursos y competencias se podrá generar la capacitación, los nuevos conocimientos técnicos y la experiencia para consolidar un nivel de gobierno local maduro y útil al desarrollo global desde la descentralización y el liderazgo diseminado.

La generación de conocimientos técnicos en la administración municipal es de medular importancia para el desarrollo local, sobre todo si partimos de la base que el solo aumento de recursos por más cuantiosos que estos sean no supone avances por si solos.

La mayor asignación de recursos y competencias al nivel local debe ir acompañada de mayores habilidades técnicas para administrar esos recursos, el problema es cómo generar esas habilidades. Una primera aproximación a este problema sugiere que al contar con más recursos, los municipios tienen mayor capacidad para la contratación de recursos humanos más calificados o para perfeccionar con las que ya cuentan, esto supone una posición correcta pero insuficiente. Es necesario articular modelos de generación de conocimiento de lo local a partir de las capacidades ya existentes, donde cobra especial importancia la posición de aprender descentralizando. Esto supone cambiar las relaciones de confianza desde el nivel macro y meso al nivel micro y también disponer de un modelo de gestión local que ayude a conseguir el fortalecimiento de la representatividad y legitimidad democrática del nivel local pero también su capacidad y responsabilidad fiscal y de gestión.

## 4. Acotando el concepto de fortalecimiento institucional

Es ineludible en este trabajo y en la parte más propositiva y de aportación conceptual, profundizar y posicionarse respecto al concepto central de este trabajo, a saber, el fortalecimiento institucional.

Los avances más recientes en el diseño de políticas de desarrollo reafirman la centralidad de las instituciones públicas y de su calidad estructural, operativa y organizativa como variable clave para el avance sostenido en el ámbito productivo y económico y en la cohesión social.

Se entiende por fomento del fortalecimiento institucional la implementación de medidas orientadas a mejorar el funcionamiento y la calidad de las instituciones públicas y colectivas encargadas de asegurar las bases que han de permitir a la sociedad construir sistemas productivos inclusivos y sostenibles y disponer de políticas de cohesión social que garanticen la convivencia y el crecimiento del bienestar de la ciudadanía. Entre las tareas más urgentes a abordar por las estrategias de fortalecimiento institucional, en América Latina y también en Europa, está la de avanzar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Los enfoques relacionados con el fortalecimiento institucional son diversos. Recientes trabajos sobre el tema,<sup>1</sup> desarrollados bajo la denominación común de *Gestión para Resultados* (GPR) en el sector público, y que ya disponen de una amplia experiencia en AL, una de ellas recogida en este trabajo (Estado de Ceará) proponen que la calidad y fortaleza institucional se basa en la capacidad para manejar el ciclo de completo de gestión de las políticas pública

# 4

de forma integral y con altos niveles de competencia en todas sus fases. En una primera aproximación esta afirmación comportaría que las instituciones de gobierno, en nuestro caso de gobierno local, deben estar altamente capacitadas para diseñar y gestionar los cuatro bloques básicos del ciclo de la gestión pública, a saber:

**1-** Diseño del **modelo de ciudad** o de ámbito local y de las estrategias públicas y privadas para implementarlo.

**2-** Ejercicio del liderazgo local y **provisión y prestación de calidad de los servicios** públicos urbanos, económicos y sociales de competencia propia y aseguramiento de la aportación de las otras administraciones públicas en estos ámbitos.

**3-** Diseño de la **estrategia económica** de intervención del sector público local (fiscalidad y gasto público) y gestión presupuestaria operativa.

**4- Evaluación** de la acción pública, rendición de cuentas análisis de eficacia y rediseño de la actuación.

Esta primera aproximación resume adecuadamente el reto del fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas, y en particular del gobierno local. Sin embargo, el nivel de detalle necesario en el que se debe tratar el ciclo de gestión debe ser más alto si se pretende establecer un escenario de trabajo operativo orientado al fortalecimiento institucional que aporte una referencia para el desarrollo de actuaciones en el marco de la CDP.

## 4.1. El ciclo de gestión

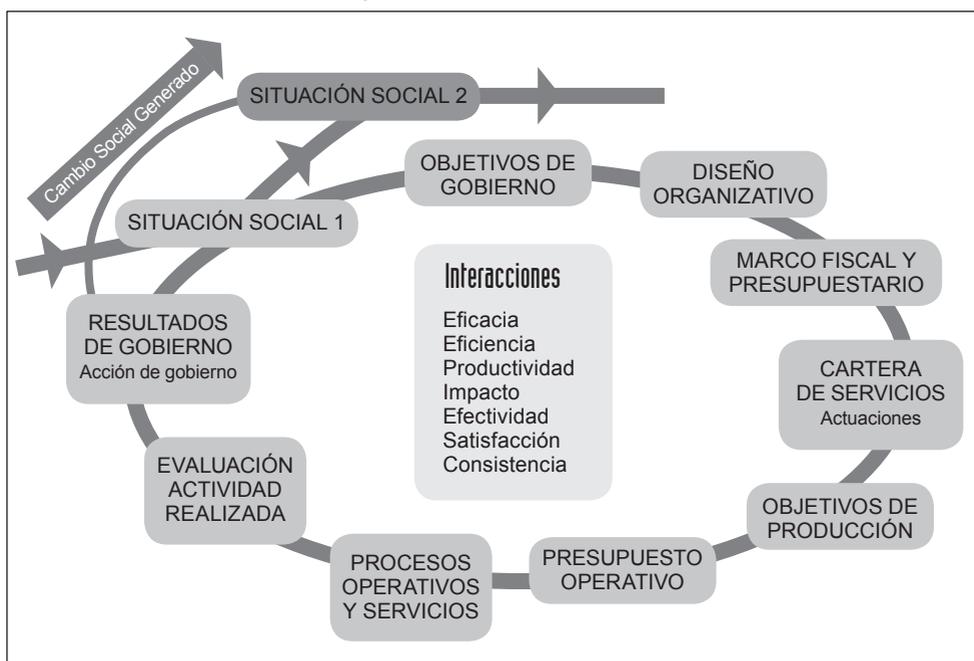
El gobierno local, para poder desarrollar sus políticas debe ser capaz de gestionar integralmente todos los componentes del ciclo de gestión, o en términos más adecuados a la aportación

esperada de su actuación, del ciclo de creación de valor público local. La expresión denomina el proceso de detalle que parte desde la concepción del objetivo último de la política pública hasta la evaluación de los resultados generados por la acción pública. Como ya se ha indicado, la fortaleza institucional se refiere al nivel de calidad con el que la organización pública define y ejecuta todos los procesos de este ciclo de creación de valor.

El ciclo de creación de valor público se apoya en dos elementos principales. Por una parte, los componentes que estructuran el ciclo de gestión. Por otra parte, las interacciones que se producen entre estos componentes, que señalan el nivel de calidad del conjunto del ciclo.

4

El ciclo de la creación de valor público



Fuente: Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Albert Serra et al. Nueva Cork, Caracas 2007

A continuación se profundiza en el contenido y descripción de cada uno de estos **componentes** y de las **interacciones**.

#### Componentes del ciclo de gestión

4 Entendemos por componentes del ciclo de gestión al conjunto de herramientas formales que configuran la secuencia que permite avanzar desde el reconocimiento de la realidad social sobre la que ejerce su responsabilidad de gobierno una organización pública y la fijación de los objetivos de cambio de esta situación que dicho organismo de gobierno espera conseguir, hasta la evaluación del resultado de su acción de gobierno sobre esta realidad. Los componentes principales de este ciclo de gestión, de gobierno y de creación de valor público, cuya calidad depende de la fortaleza y capacidad institucional y organizativa de la corporación pública responsable, son los siguientes:

- 1- Conocimiento y análisis de la situación social
- 2- Definición de los objetivos del gobierno. Modelo de ciudad y programa de gobierno
- 3- Diseño organizativo
- 4- Marco económico fiscal y presupuestario
- 5- Cartera de servicios del gobierno local
- 6- Objetivos de producción de servicios
- 7- Presupuesto operativo
- 8- Procesos operativos de prestación de servicios y de cooperación público-privado
- 9- Evaluación de la actividad realizada según los objetivos planteados

## **10- Evaluación y análisis de los resultados de gobierno conseguidos y del cambio social generado**

A continuación se comentan los **contenidos de cada uno de estos componentes de forma individualizada** así como de las interacciones esperadas entre ellos, de las que se deriva el nivel de calidad con la que se realiza el ciclo de gestión y de creación de valor público.

### **1. Análisis de la situación social inicial**

Probablemente la principal especificidad de la gestión pública es su orientación a la consecución de cambios sociales como objetivo estratégico. El proceso de creación de valor busca forjar productos e impactos adecuados para la generación de los cambios deseados. Para ello, es necesario que el punto de arranque de la cadena de valor público sea la identificación precisa de la situación actual. Este análisis inicial debe permitir la toma de decisión sobre las situaciones sobre las que se desea influir desde la acción de gobierno local.

### **2. Definición de objetivos estratégicos**

El segundo elemento del ciclo de gestión es el establecimiento de los objetivos y programa de gobierno y de las estrategias adecuadas a su consecución. En este nivel y momento el gobierno local enfrenta dos retos principales:

- a.** Diseñar un “modelo de ciudad” o de comunidad local, capaz de generar los valores urbanos específicos que pueden aportar elementos de desarrollo productivo y social y generar la capacidad de liderazgo adecuada a movilizar a los agentes económicos y sociales hacia este proyecto.
- b.** Establecer el programa de actuación propio del gobierno local y su aportación específica en términos de servicios y actuaciones a la construcción del proyecto de ciudad.

### **3. Diseño organizativo**

Esta componente es el punto intermedio de concreción y enlace entre la acción de gobierno programática y la implementación de la misma. Engloba cuestiones y decisiones que acostumbran a formar parte de la gestión organizativa, como por ejemplo el número de departamentos, áreas, organismos autónomos, unidades de integración, etc. que van a existir y cómo va a ser su definición y diseño.

## **4**

### **4. Marco fiscal y presupuestario**

En función del modelo de financiación de cada gobierno local este deberá establecer su marco fiscal, en aquello que tenga capacidad autónoma de decisión, así como su marco presupuestario a medio y largo plazo en función de cuál sea su previsión de disponibilidad de recursos financieros. En este punto se trata de establecer un marco temporal medio-largo y no de duración anual que permita establecer perspectivas estratégicas y prioridades.

### **5. Cartera de servicios del gobierno local**

La concreción de la actuación del gobierno local pasa por la estructuración de una cartera de servicios urbanos, sociales y económicos; de una cartera de inversiones y actuaciones de desarrollo de la infraestructura urbana; y de las actuaciones de fomento y cooperación con otros agentes en los distintos ámbitos de la acción de gobierno.

### **6. Objetivos de producción de servicios**

La gestión de la cartera de servicios requiere definir los volúmenes de producción deseables para cada período básico de gestión y para cada servicio. Las limitaciones presupuestarias hacen imposible satisfacer la demanda potencial de servicio público que la ciudadanía pueda plantear. Es necesario establecer prioridades

para los distintos servicios y para el conjunto de la cartera, con el objetivo de ajustar adecuadamente las prioridades de gobierno con la demanda social y con el presupuesto operativo disponible para cada ejercicio presupuestario.

## **7. Presupuesto operativo**

La definición previa de un marco fiscal y presupuestario a medio plazo, de una cartera de servicios priorizada y con objetivos de volumen establecida debe ajustarse con la disponibilidad presupuestaria disponible y con ello establecer el marco de ejecución del plan anual de gobierno a través del presupuesto operativo.

## **8. Procesos**

El momento de la verdad de la acción pública de gobierno es el de la prestación de servicios y realización de actividades de inversión, fomento, participación ciudadana o cualquier otra incluida en el programa de gobierno. La calidad de la acción de gobierno y la satisfacción de la ciudadanía se concreta en este punto. La gestión de la prestación se basa en un diseño eficiente y eficaz de los servicios y de los procesos necesarios para su realización. La gestión de procesos plantea especiales dificultades en el ámbito de los servicios públicos y es el momento de mayor y más concreto contacto de la organización pública con la ciudadanía.

## **9. Evaluación de la actividad realizada**

La eficacia de la gestión pública se establecerá por el grado de cumplimiento que se haya obtenido de los objetivos propuestos. Su grado de calidad institucional estará fuertemente vinculado a su formato de rendición de cuentas de su actuación. En este punto se trata de dar cuenta de la gestión realizada de acuerdo a los objetivos operativos y de producción de servicios propuesta y concretada en su momento.

## 10. Evaluación y análisis de los resultados de gobierno

Del mayor o menor grado de ajuste entre los objetivos de producción de servicios público planteados y el realizado no se deriva automáticamente la evaluación de la acción de gobierno ya que esta persigue, no sólo producir servicios públicos sino, sobre todo, producir cambios sociales. El ciclo de gestión se cierra con la comprobación de que la actuación del gobierno, además de eficaz, en el sentido de haber alcanzado los objetivos de producción de servicios propuestos, ha sido también efectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados.

# 4

### Interacciones

El segundo elemento que permite diseñar y evaluar la calidad de la acción de gobierno y la fortaleza institucional y organizativa de los gobiernos locales se sitúa en el ámbito de las interacciones entre los distintos componentes del ciclo de gestión.

Las interacciones permiten valorar y conocer, incluso de forma cuantitativa, las relaciones entre los distintos componentes del ciclo de gestión y su nivel de optimización en beneficio de conseguir la mayor calidad de la acción de gobierno. El ejemplo más conocido de estas interacciones quizás sea la eficacia, que mide la relación entre objetivos propuestos y resultados conseguidos. Las principales interacciones a considerar y sobre las que desarrollar capacidades institucionales y organizativas adicionales son las siguientes:

1. Eficacia
2. Eficiencia
3. Productividad
4. Impacto
5. Efectividad
6. Satisfacción
7. Consistencia

## **1. Eficacia**

Capacidad para conseguir los objetivos fijados. Probablemente el concepto o la interacción más exigida y con más tradición en el ámbito del buen hacer organizativo. En la acepción correcta se trata de conseguir el objetivo, sin reparar en medios. Una propuesta necesaria en su primera parte pero, en estos momentos, claramente insuficiente para los retos que tiene planteados la gestión pública. Desde la gestión para resultados, la eficacia es un requerimiento imprescindible pero absolutamente insuficiente.

## **2. Eficiencia**

Capacidad para conseguir los objetivos fijados al menor coste posible. La interacción sobre la que trabaja la eficiencia es entre el producto o servicio producido y los recursos consumidos, a saber, entre la producción realizada y el presupuesto utilizado. Evidentemente, la cuestión afectada son los costes unitarios de la producción pública. Como es sobradamente conocido, la gestión e incluso el conocimiento de los costes unitarios es una de las principales debilidades de la gestión pública y de sus sistemas de información contable.

## **3. Productividad**

Aportación al resultado por parte de cada trabajador empleado. A pesar de la proximidad del concepto de productividad con el de eficiencia, es conveniente remarcar las diferencias y entender la productividad como uno de los pocos mecanismos que pueden permitir el crecimiento de la “producción” pública sin incrementar su consumo de recursos (o sea, sin aumentar impuestos). Se puede establecer que la productividad se genera en la relación entre la producción, la organización, los procesos y el portafolio. El desarrollo organizativo (mejora organizativa, capacitación, innovación tecnológica, inversión en capital, I+D de producto o de

proceso) puede aportar, también en el sector público, incrementos de capacidad productiva sin necesidad de incrementar los recursos presupuestarios.

#### **4. Impacto**

4 Capacidad de los servicios y acciones públicas para modificar la situación social. El concepto de impacto es prácticamente exclusivo de la gestión pública. La empresa no llega mucho a este nivel de interés por el resultado de su actuación, de momento. El concepto de impacto permite considerar en el diseño de la acción pública la relación causa-efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado (*output-modificación del outcome*). Se trata de uno de los principales retos de la gestión pública y, específicamente de la gestión para resultados. Cómo establecer las relaciones entre el producto y el objetivo de cambio social es, probablemente, uno de los retos de más difícil resolución para la gestión pública.

#### **5. Efectividad**

Es la relación entre los servicios realizados y el grado de consecución del programa y de los objetivos políticos. El concepto de *efectividad*, relativamente nuevo, al menos en la acepción que aquí se propone, complementa el análisis de impacto y permite establecer una cierta categorización de productos respecto del cambio social esperado. Se propone entender por efectividad la relación existente entre un producto y la variación provocada en la situación social (*output-outcome*). Se califica de *efectivo* un servicio o actividad pública cuando su incidencia es alta en la consecución del objetivo establecido de cambio social.

#### **6. Satisfacción**

Es el grado de cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos, concepto suficientemente conocido, sin embargo,

no tiene la relevancia en el ámbito público que se le concede en el sector privado, al menos en su formulación de satisfacción individual como consumidor. Ello no significa, no obstante, que el sector público no tenga que aspirar a conseguir altos niveles de satisfacción individual, aunque su referencia clave sea la dimensión colectiva.

## 7. Consistencia

Implica la coherencia global entre los distintos componentes del ciclo de gestión. La primera interacción relevante es el concepto de *consistencia* entendido como la garantía de coherencia en la parte del proceso de creación de valor que incluye, en un marco corporativo definido, desde los objetivos estratégicos hasta la formulación presupuestaria incluyendo la formulación del portafolio en todas sus dimensiones.

Conviene señalar que la calidad institucional muestra su verdadera dimensión a través de las interacciones. Todas las organizaciones, en mayor o menor medida, incluyen en su ciclo de gestión todos los componentes analizados. Sin duda, su calidad formal y operativa puede ser muy distinta entre organizaciones y entre componentes en una misma organización o en distintas partes de la misma. Sin embargo, son las interacciones las que nos permiten evaluar la calidad institucional de forma más precisa ya que nos permiten visualizar y conocer la calidad de la integración del conjunto del ciclo. Por ejemplo, un buen plan de gobierno y un buen presupuesto, formalmente considerados, no aseguran una buena acción de gobierno si su coherencia interna es baja o inexistente.

### 4.2. Fortalecimiento institucional y ciclo de gestión

La utilización del ciclo de gestión o del ciclo de creación de valor público como referencia para apoyar las estrategias de

fortalecimiento institucional se fundamenta en la necesidad de concretar las capacitaciones necesarias para que el Estado, las organizaciones públicas, aporten a la sociedad aquello que esta espera de sus instituciones públicas. Esta orientación, en apariencia muy concreta, esconde un reto de dimensiones considerables. Alcanzar la capacidad de gestionar con altos niveles de calidad, desde la identificación de las expectativas de la sociedad y la formulación de los planes de gobierno correspondientes hasta la evaluación y rendición de cuentas de la actuación del gobierno de forma transparente y cierta, pasando por una ejecución eficaz y eficiente de las políticas y servicios públicos, como sabe cualquier ciudadano, no es tarea nada fácil.

El ciclo de la gestión pública es altamente complejo y para su gestión es necesario que las organizaciones públicas dispongan de capacidades institucionales, políticas, técnicas, gerenciales y organizativas desarrolladas y adecuadas a su función. Estas capacidades surgen, en el caso del gobierno local, de dos orígenes distintos. Algunas deben ser generadas y construidas, en cada caso, por la propia institución pública. Otras vienen definidas por el entorno institucional general del país o de la región. De su disponibilidad o carencia dependerá el grado de fortaleza institucional, y con ella, la capacidad de liderazgo, gobernanza y servicio del gobierno local.

Los factores, elementos o componentes que estructuran la fortaleza o capacidad institucional y organizativa dependen del desarrollo endógeno del que sea capaz de dotarse cada institución, en nuestro caso, cada gobierno local, pero también y de forma decisiva, del entorno institucional regional, nacional o supranacional en el que se integra cada gobierno local y que se constituyen en factores exógenos que condicionan el desarrollo institucional de los gobiernos locales.

Así pues, el proceso de fortalecimiento institucional exigirá potenciar los factores que permitirán al gobierno local gestionar

su proceso de creación de valor para el desarrollo global de forma óptima y para ello habrá que trabajar simultáneamente en relación a los dos tipos de factores identificados. Los factores endógenos y exógenos considerados como clave para el buen desempeño del gobierno local y en los que es necesario incidir para su fortalecimiento institucional.

El reto del fortalecimiento institucional del gobierno local es el reto del desarrollo de sus capacidades en los ámbitos anteriormente expuestos, incluidos en ellos la revisión, especialmente en AL, de la posición relativa del gobierno local en el conjunto del sistema institucional, todavía escasamente desarrollado.

### 4.3. Factores críticos de éxito

La estructuración de un nivel adecuado de fortalecimiento institucional no depende exclusivamente del nivel de desarrollo de sus capacidades internas o incluso de sus capacidades de gestión del entorno inmediato. La posición relativa de las instituciones de gobierno, en este caso de gobierno local, determinan de forma decisiva cuáles pueden ser sus posibilidades reales de alcanzar cotas relevantes de fortaleza y presencia institucional. Una posición débil del nivel local de gobierno en el conjunto de un sistema de gobernanza determina el techo de las capacidades de desarrollo institucional de este gobierno local. Se propone en este punto la identificación de dos bloques de “factores críticos” a considerar en el análisis de las posibilidades reales de desarrollo, fortalecimiento y presencia institucional del gobierno local en el sistema global de gobierno.

Por una parte se consideran los **factores endógenos** que condicionan el nivel de consolidación institucional. Por otra parte se identifican los **factores exógenos** que marcan y determinan la posición relativa del gobierno local en el conjunto del sistema de

gobierno. Este segundo bloque de factores establecen el “techo” de desarrollo y presencia del gobierno local en la gobernanza global. El primer bloque, que recoge los niveles de desarrollo interno del ciclo de gestión, permite establecer el margen de mejora, dado un entorno determinado de modelo de gobierno. Se identifican estos factores críticos a continuación.

#### 4.3.1. Factores críticos endógenos para el fortalecimiento institucional

Obviamente, no hay un único modelo, ni debe haberlo, de gobernanza local. Una de las características y aportaciones del nivel local de gobierno es, justamente, su posibilidad de adaptación a realidades distintas y a distintos proyectos territoriales, económicos y sociales. Sí parece posible, sin embargo, partiendo del ciclo de gestión como referencia de aplicación universal a cualquier modelo de gobierno, establecer algunos requerimientos críticos para asegurar la oportunidad de desarrollar un sistema institucional básico.

Por lo que hace a los factores críticos endógenos no son otros que el grado de desarrollo de las capacidades para gestionar óptimamente la totalidad del ciclo de gestión. O sea, la calidad de los componentes y de las interacciones específicas que se producen dentro de la organización y en su relación con el entorno inmediato. Nos remitimos por tanto al análisis del ciclo de gestión como referencia para reconocer estos factores endógenos de los que dependen el nivel de fortaleza institucional de una organización pública. Sin embargo, y sin ánimo de extender la exposición que resultaría repetitiva, se pueden identificar cuatro ámbitos agregados del ciclo de gestión y algunos sistemas operativos de soporte que complementan el enfoque presentado anteriormente.

El ciclo de gestión se puede sintetizar agregando los componentes en cuatro bloques clave:

- 1- El modelo de ciudad y la estrategia corporativa para su consecución
- 2- El sistema fiscal, económico, financiero y presupuestario del gobierno
- 3- El sistema de provisión y producción de servicios públicos y de ejecución del plan de gobierno
- 4- El sistema de evaluación y de rendición de cuentas

Estos cuatro ámbitos de trabajo agregan y sintetizan los requerimientos mínimos de los que debe disponer un gobierno para construir una calidad y fortaleza institucional significativas. El posterior grado de desarrollo y sofisticación operativa que se pueda conseguir en cada uno de estos ámbitos y las herramientas que se puedan ir construyendo permitirán avanzar progresivamente hacia la excelencia, pero estas cuatro plataformas como cimentación del proceso de fortalecimiento institucional son imprescindibles desde el primer momento y su avance y desarrollo debe producirse de forma equilibrada.

Complementariamente a estas bases estructurales indispensables para el ejercicio de una buena gobernanza, existen otros factores endógenos, que operan como sistemas de soporte al ciclo de gestión y que aunque están incluidos en el mismo, conviene visibilizarlos de forma explícita dada su relevancia y su opacidad formal, que a menudo, hace difícil percibir su función estratégica. Estos sistemas de apoyo, que enunciaremos y comentaremos brevemente, son los siguientes:

- 1- Liderazgo político
- 2- Función directiva gerencial profesional
- 3- Calidad técnica de los recursos humanos
- 4- Sistemas de información y comunicación

5- Diseño organizativo

6- Orientación a gestión relacional

Se comenta brevemente a continuación el contenido de cada uno de estos sistemas de apoyo a la gestión del ciclo de creación de valor.

### **1. Liderazgo político**

La calidad del ciclo de gestión depende sustancialmente del diseño estratégico. Y el diseño estratégico está directamente vinculado a la calidad del liderazgo político. En AL de forma muy notoria, también en Europa, las referencias de gestión local de calidad están muy a menudo vinculadas a fuertes liderazgos que compensan las debilidades organizativas e institucionales. Sin duda, el refuerzo de estas últimas exige menos esfuerzo personal y garantiza más estabilidad del sistema y menos dependencia de una sola persona. Sin embargo, en ningún caso es prescindible un liderazgo político fuerte.

### **2. Función directiva gerencial profesional**

El complemento clave del liderazgo político y de la disponibilidad de estrategia fuerte es, sin duda, una función directiva gerencial capacitada, implicada y solvente que asegure una implementación exigente y de calidad de la estrategia establecida. Hace ya algunos años que está claro en el ámbito de la disciplina de la gestión, que el éxito o fracaso de cualquier estrategia no depende tanto de su consistencia como de la calidad de su implementación.

### **3. Calidad técnica de los recursos humanos**

Crecientemente se pone de relieve que los niveles de exigencia en el nivel técnico son cada vez más fuertes. La plantillas

de recursos humanos de las organizaciones públicas deben avanzar hacia niveles de capacitación muy superiores a los actuales, especialmente en el gobierno local de AL en el que se percibe un fuerte diferencial de formación en relación a los recursos humanos del gobierno central.

#### **4. Sistemas de información y comunicación**

La incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión pública es ya un objetivo asumido por todas las organizaciones públicas. Este es un recurso, sin embargo, del que se están obteniendo muy bajos rendimientos en relación a su capacidad de aportar valor. La incorporación de las TIC debe ampliarse a los procesos de prestación de servicios, la relación con la ciudadanía y a la evaluación y control de la gestión pública.

4

#### **5. Diseño organizativo**

Se entiende aquí por desarrollo organizativo, las actuaciones orientadas a mejorar las capacidades estructurales y operativas de la organización pública. A pesar de acotar esta dimensión del fortalecimiento institucional, el desarrollo organizativo sigue presentando muchas dimensiones y áreas de trabajo. Entre ellas se apuntan como principales:

- a.** Diseño organizativo básico de la estructura corporativa. Estructura vertical (política, gerencial, técnica); órganos individuales y colectivos de decisión y responsabilidad; asignación de competencia y autoridad; descentralización (territorial y organismos autónomos y especializados, agencias locales); Establecimiento de órganos de apoyo (funcionales y tecnoestructura).
- b.** Coordinación horizontal y transversalidad. Este aspecto del diseño organizativo reúne los mecanismos internos de coordinación

e integración transversal entre departamentos finalistas. Es decir, se refiere a cómo se diseñan mecanismos de coordinación entre departamentos y áreas, y los diferentes comités o interfaces de coordinación.

**c. Capacitación de los recursos humanos y cultura corporativa.** En el fortalecimiento institucional la adopción de estrategias de cambio y modernización organizativa y corporativa es necesaria para avanzar hacia un gobierno local más fuerte a mediano y largo plazo. En este camino, el cambio cultural de la organización pública (no sólo en el ámbito local) es un paso obligado. La adopción de una cultura de gestión por resultados, entendiendo por resultados la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social fijados para el territorio de referencia, puede poner las bases para la adopción de una cultura corporativa adecuada a la misión y función del gobierno local. La gestión y prestación de servicios son actividades basadas en el trabajo de personas que además operan en entornos complejos que demandan autonomía de decisión y capacidad de adaptación. De la calidad de las personas, de todas las personas, incluida la propia ciudadanía como usuaria y destinataria de la acción local de gobierno, es de quién realmente depende la calidad de la gobernanza, y muy especialmente de la gobernanza local. La capacitación democrática, técnica y relacional de las personas es permanentemente imprescindible para la mejora de la institucionalidad pública en la gestión de la ciudad cohesionada.

**d. Procesos y circuitos.** Sistemas de información corporativos y operativos; formalización y simplificación de procesos; circuitos decisionales. Estas herramientas se refieren a la creación y diseño de los servicios, productos e intangibles generadores de valor público. La disponibilidad de buenas herramientas en este ámbito posibilita la correcta gestión de la cartera de servicios con el objetivo de visualizar y vincular la totalidad de servicios al presupuesto y al territorio. Estas herramientas permiten determinar correctamente la cartera productiva, los objetivos productivos y los procesos productivos.

Conviene señalar aquí que la necesidad de estas estructuras no están vinculadas a la dimensión, o lo están poco. Los pequeños y medianos gobiernos locales necesitan para una buena gobernanza de estos instrumentos. Cosa distinta es cómo estructurarlos y quizás cómo compartirlos entre varias corporaciones locales.

## **6. Orientación a la gestión relacional**

Hay algunos elementos de capacitación que además suponen, de forma más intensa, generación de cambio cultural y de innovación. Son especialmente relevantes los cuatro ámbitos que se citan a continuación.

- Gestión relacional y participación ciudadana
- Coordinación interinstitucional (multinivel)
- Cooperación público privada
- Cooperación internacional

En todos ellos, los gobiernos locales de la UE y de AL, vienen realizando trabajos de desarrollo conceptual e instrumental y experiencias de trabajo dignas de ser conocidas y transferidas.

### **4.3.2. Factores críticos exógenos para el fortalecimiento institucional**

El desarrollo del gobierno local no se agota en estas exigencias de desarrollo corporativo e institucional. La gestión local, orientada a la generación de desarrollo local específico y sostenible, con vocación de promover la cohesión social como eje estratégico principal, requiere de gobiernos locales fuertes y de recursos redistributivos relevantes. No es esta la situación actual en AL, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado dedicado a la descripción de la situación del gobierno local en AL. Y tampoco lo es suficientemente en la UE. La vinculación del fortalecimiento institucional del gobierno local a la política

tributaria y fiscal y a la descentralización del Estado, temas los dos de naturaleza estructural y estratégica y altamente sensibles y complejos, no permiten plantearse perspectivas fáciles en el corto plazo ni avances espectaculares.

El desarrollo endógeno tiene límites en este marco general en el que se encuadra el gobierno local. El avance deberá producirse, más o menos simultáneamente y de forma interactiva, en ambos escenarios a la vez: mejoras generadas desde los propios gobiernos locales y mejoras en el entorno generadas por los estados a impulso, probablemente, de los gobiernos locales y de la propia sociedad.

Se trata de un camino nada fácil. Sin embargo, es una evidencia que este es el único camino posible. La centralización del Estado acompaña inevitablemente a la centralización del poder económico. La disminución de la dualidad social y económica tiene como condición necesaria la redistribución de todo. Recursos económicos, sin duda, pero también conocimiento y poder. La descentralización forma parte de la estrategia de desarrollo y el gobierno local es una pieza clave de esta descentralización.

Los elementos que componen este entramado externo al propio gobierno local y que condicionan su actuación se han establecido en el análisis de la situación del gobierno local en AL. A modo de recordatorio se sitúan los elementos principales de esta vertiente del desarrollo institucional del gobierno local.

- 1- Consolidación de la democracia local
- 2- Reconocimiento de la función del gobierno local en el desarrollo
- 3- Reforma tributaria y pacto fiscal
- 4- Financiación del gobierno local. Transferencias y capacidad fiscal
- 5- Desarrollo de políticas sociales y de redistribución territorial

- 6- Capacidades financieras para la inversión.
- 7- Clarificación del marco competencial de los gobiernos locales
- 8- Consolidación de la función pública local
- 9- Reconocimiento y capacitación de los cuadros políticos y gerenciales locales
- 10- Integración de las políticas locales y de los gobiernos locales en la gobernanza global

El gobierno local es parte del Estado y cumple la función de dinamizador de la estructura pública en la medida en que su proximidad a la ciudadanía le ofrece una visión que ayuda a movilizar al conjunto del territorio. En AL es factible y necesario que en la agenda de trabajo del gobierno local, y por tanto en la de la cooperación descentralizada pública, conste la necesidad de trabajar en la modificación del escenario actual de la gobernanza local y no sólo que el gobierno local se centre en su propio desarrollo interno sin ocuparse de la modificación del escenario global de la gobernanza y de su posición relativa en este escenario.

#### 4.4. Líneas de trabajo para el fortalecimiento institucional de los municipios

Antes de cerrar esta parte de la aportación se proponen a continuación, de acuerdo al modelo conceptual propuesto sobre las bases del fortalecimiento institucional, algunas líneas de trabajo que se derivan de la formulación realizada y que permitirán, más adelante, estructurar el análisis empírico, las conclusiones y la aportaciones propositivas.

El fortalecimiento institucional y organizativo de los gobiernos locales se estructura sobre la base de los siguientes ejes de soporte que se presentan articulados alrededor de los dos escenarios de consolidación identificados:

1- Fortalecimiento endógeno basado en el desarrollo corporativo y organizativo interno y en la mejora del posicionamiento en el entorno inmediato

2- Fortalecimiento de la posición relativa del gobierno local en el entorno institucional global y en la estructura nacional y global de gobernanza

La CDPD, por tanto, tiene así dos frentes sobre los que enfocar su aportación en el ámbito del fortalecimiento institucional del gobierno local.

1- Aportar elementos para la mejora continua de la institucionalidad interna de los gobiernos locales focalizando prioritariamente sus líneas de mejora en los factores críticos endógenos señalados.

2- Apoyar las actuaciones de los gobiernos locales, de sus organizaciones representativas y de los actores multilaterales que corresponda para promover la modificación del escenario global del sistema público y la redefinición del rol y de la posición relativa del gobierno local en dicho sistema.

Estos dos ejes centrales de trabajo para la CDPD en su posible aportación al fortalecimiento institucional articularán los elementos propositivos que se puedan derivar del análisis que se aporta a continuación, centrado en la CDPD. También forman parte del marco conceptual desde el que se ha realizado dicho análisis. Los elementos de detalle que se integran en este marco son los que se derivan del concepto de fortaleza institucional que se ha presentado hasta aquí.

---

## Notas

1 Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Albert Serra et al. Nueva Cork, Caracas 2007

## 5. La CDP y el fortalecimiento institucional del gobierno local

### 5.1. Presentación

La cooperación internacional está participada por multitud de agentes. Desde los organismos multilaterales globales (Sistema de Naciones Unidas y sistema financiero mundial) hasta las ONG's dedicadas al desarrollo, pasando por los Estados nacionales, prácticamente todos los niveles y estructuras de la organización social, incluyendo una parte creciente de las empresas mercantiles, participan con independencia de la valoración que se pueda hacer de su aportación, en la cooperación al desarrollo. La complementariedad de todos estos agentes, aunque discutida en su concreción, parece clara en términos conceptuales.

En este escenario es inevitable e ineludible establecer especificidades y tipologías que ayuden a comprender y analizar las distintas particularidades y aportaciones de cada una de las formas y agentes de la cooperación. Como ya se ha comentado en la introducción de este trabajo, un ámbito concreto de esta cooperación es el de la Cooperación Descentralizada Pública (CDP). La CDP se diferencia por estar protagonizada por los niveles subnacionales de gobierno, y muy significadamente por los gobiernos locales. La CDP se realiza desde dos modalidades complementarias:

- 1- La Cooperación Descentralizada Pública Directa (CDPD)
- 2- La Cooperación Descentralizada Pública Indirecta (CDPI)

En el primer caso (CDPD) la cooperación internacional se realiza a través de la colaboración directa entre instituciones subnacionales de gobierno que se constituyen en los agentes principales, y a menudo únicos, del proceso de cooperación.

En el segundo caso (CDPI), hasta hace relativamente poco el modelo dominante, la cooperación entre gobiernos subnacionales y locales se realiza en base a financiación pública gestionada por organismos de intermediación y operativos que son, en la mayoría de los casos, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).

Recientemente la CDPD ha empezado a ser reconocida como tanto o más eficaz que la más practicada CDPI. Un de las razones que parecen sostener esta mayor eficacia tiene que ver con los beneficios colaterales de desarrollo que aporta la CDPD, que afloran a través de la capacitación que aportan a las instituciones locales públicas, las cuales, por su posición estable y estructural en el sistema social, consolidan y fijan este aprendizaje en la colectividad y en el territorio.

Se produce en esta dinámica un doble efecto. Por una parte, los proyectos y acciones de cooperación aportan capacitación y fortalecimiento institucional a través del aprendizaje añadido a la ejecución de los proyectos. Por otra parte, esta capacitación institucional facilita el desarrollo de nuevos proyectos y la diseminación de estas capacidades en el funcionamiento de la propia cooperación pero sobretodo en el fortalecimiento institucional del gobierno local en toda su extensión.

La CDPD se constituye, por todo ello, en un instrumento relevante para apoyar procesos de fortalecimiento institucional. En primer lugar, porque la propia naturaleza descentralizada del gobierno local y de los gobiernos subnacionales define un escenario con un número muy relevante de actores potenciales que pueden actuar simultáneamente en muy distintos ámbitos y proyectos, generando experiencias y procesos de aprendizaje que posteriormente pueden ser compartidos y difundidos por toda la red de gobiernos descentralizados. La CDP es, en este sentido, un ámbito de experimentación, innovación y aprendizaje que, en

caso de éxito, dispone de capacidad para actuar como un multiplicador de alta potencia para el conjunto del sistema. La estructura, por definición descentralizada del gobierno local, aporta un gran número de escenarios de trabajo, de innovación y de experimentación. Más de 15.000 gobiernos locales en AL y más de 50.000 en Europa suponen una red de “experiencia” excepcional con una gran cantidad de especificidades pero, también, con una no menor cantidad de problemáticas y posibilidades compartidas.

En segundo lugar, y a diferencia de lo que puede ocurrir en otros ámbitos del desarrollo económico y social (servicios urbanos, educación, sanidad, servicios sociales, desarrollo económico, movilidad, infraestructuras urbanas, etc.), en los que la complementariedad de agentes es muy amplia, en el ámbito del fortalecimiento institucional sólo los propios gobiernos locales pueden ser agentes activos para los propios gobiernos locales, ya que son los únicos con conocimiento, posibilidades y capacidades de aportación en el ámbito del fortalecimiento institucional del gobierno local. En otras palabras, no hay mejor organización que un gobierno local para aportar conocimiento y experiencia en la realización de procesos de fortalecimiento institucional del propio gobierno local ya que es en ellos donde reside la experiencia y la capacidad de aprendizaje sobre su propia naturaleza, función y funcionamiento. Naturalmente, esto no elimina la posibilidad de contar con cooperaciones expertas, en ámbitos complementarios, en la ejecución de proyectos de CDPD orientados al desarrollo y al fortalecimiento institucional pero es, sin duda, la presencia y el contacto entre gobiernos locales lo que puede garantizar aportaciones efectivas y claramente capitalizables de forma estructural para el fortalecimiento institucional. Se puede afirmar, en este sentido, que la potencialidad de la CDPD aplicada al fortalecimiento institucional del gobierno local ya es, y puede serlo mucho más, un factor clave en la consolidación de la democracia local y de la descentralización efectiva del Estado en la medida que sea capaz de diseminar y desarrollar las mejores prácticas disponibles en

el ámbito de la gobernanza local, por lo que aquí se refiere, en el ámbito AL-UE.

El fortalecimiento institucional del gobierno local, a pesar de plantear situaciones de partida muy distintas en AL y en la UE como se ha podido visualizar, es un reto para ambos ámbitos transnacionales. El proceso urbanizador, la intensificación del rol de la ciudad en el proceso productivo y en la convivencia social y la complejidad y diferenciación y evolución del sistema urbano plantean continuas y nuevas exigencias a los gobierno centrales y, sobretudo, a los gobiernos locales.

5 Así pues, la realización de proyectos de CDPD en el ámbito del fortalecimiento institucional se puede concebir como la estrategia capaz de poner en valor compartido la mayor parte posible de la realidad del gobierno local con sus experiencias y sus aprendizajes en todos los ámbitos de actuación que conciernen a su rol y responsabilidad en la consecución de mejores cotas de desarrollo económico y social.

Se revisa a continuación las bases de la CDPD, su aportación actual al fortalecimiento institucional y su posible avance en la dirección aquí sugerida en mejorar y profundizar dicha aportación.

### La emergencia de la CDP

Tal y como se ha indicado al inicio de este trabajo, su objeto de análisis es la Cooperación Descentralizada Pública Directa (CDPD), es decir, aquella que se promueve y realiza directamente desde y por niveles de gobierno locales y regionales. Sin que esta cooperación directa suponga la exclusión de otros agentes en los proyectos y actividades realizados, su especificidad radica en la presencia activa y determinante de gobiernos subestatales en la realización de la cooperación y no sólo en su diseño y financiación.

La CDPD ha ido creciendo y consolidándose, pasando a tener características propias frente a modelos de cooperación entre Estados o mediante organismos internacionales multilaterales y diferenciándose crecientemente de la cooperación delegada en las ONGD's.

En el contexto de las relaciones entre actores subestatales de la Unión Europea y América Latina, Jean Pierre Malé<sup>2</sup> argumenta que la emergencia y dinamismo de la CDPD debe comprenderse en el contexto de tres procesos:

**1-** La internacionalización de la dimensión local, es decir la creciente importancia que el ámbito de gobernanza local está adquiriendo a nivel internacional y más allá de relaciones Norte-Sur (también se da entre entes locales de un mismo territorio o continente).

**2-** La cooperación al desarrollo promovida desde el mundo local y los territorios (que vivió un gran auge en España en los 90) desde una perspectiva Norte-Sur y alimentada por los paradigmas desarrollista y humanitario.

**3-** La dimensión de solidaridad con determinados procesos políticos y sociales, que ha propiciado la relación entre gobiernos locales y regionales de la UE hacia AL en base a criterios de solidaridad y apoyo político a procesos de transformación social (como la revolución cubana, el movimiento sandinista o el movimiento campesino). Este tipo de motivación ha estado muy presente en el ámbito europeo sobretudo en las décadas 80 y 90.

En cualquier caso, el desarrollo de la CDPD evidencia el proceso de empoderamiento vivido por los niveles subestatales de gobierno y, seguramente, tampoco puede comprenderse sin el auge de las agendas “desde arriba” orientadas a promover la descentralización del Estado impulsadas desde organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional

(FMI) o agencias de Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el contexto del debate creciente a lo largo de los años 90 sobre el papel que puede y debe jugar el Estado en procesos de desarrollo, punto que se discutirá más abajo.

En el caso de la UE, configurada por países con distintas trayectorias históricas municipalistas o de cooperación intermunicipal, también se ha mostrado interés sobre el proceso de cooperación descentralizada. En el ámbito específico de la CDP promovida desde la UE hacia AL, cabe destacar el lanzamiento en el año 1995 del Programa URB-AL de la Comisión Europea dirigido a entes locales europeos y latinoamericanos para desarrollar redes de cooperación descentralizada entre autoridades sobre temáticas y problemas concretos relacionados con el desarrollo urbano. Actualmente el programa se encuentra en su tercera fase (2008-2011) a la que se le han destinado 50 millones de euros para la cofinanciación de proyectos.

J.P. Malé (2008) –y el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL–, a partir de un análisis de experiencias, propone cinco ejes que evidencian los distintos ámbitos de intervención sobre los que ha evolucionado la CDP<sup>3</sup>:

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

La concepción de fortalecimiento institucional establecida en puntos anteriores de este trabajo puede decirse que está vinculada fuertemente a ejes como el de “apoyo a políticas públicas locales y fortalecimiento institucional”, pero también a la presión política para la modificación de contextos legales y de relación política a diferentes niveles de gobierno y sectores desde los ámbitos de fortalecimiento institucional que han sido denominados como “marco competencial”. El cambio cultural organizacional y de relación con los actores sociales también ha sido descrito anteriormente como necesario para el fortalecimiento institucional. Así, la práctica actual de la CDPD parece estar plenamente interesada en el fortalecimiento institucional de los gobiernos subestatales y define proyectos o estrategias para impactar en esta área.

#### *Aportaciones de la CDPD al fortalecimiento institucional*

Estos elementos evidencian un cierto grado de coherencia entre la práctica de la CDPD y las tendencias existentes en el ámbito de la cooperación y el desarrollo en la esfera internacional. Desde enfoques y agendas políticas distintas, el interés por el fortalecimiento institucional está íntimamente relacionado con la relevancia y presencia, creciente desde finales del siglo pasado, de los conceptos de gobernanza y “buena gobernanza”. Ambas ideas están en la base de las primeras formulaciones de las que se ha derivado la necesidad de una institucionalidad pública fuerte. Todo este cuerpo doctrinal está ya plenamente integrado en las agendas políticas gubernamentales y de las instituciones multilaterales y organismos internacionales.

La reciente crisis financiera mundial y la más que probable recesión económica que la acompañará han despejado cualquier duda que pudiera quedar, y ya eran pocas, acerca de la relevancia del papel de las instituciones públicas en la gobernanza global del sistema social y económico y en las limitaciones del mercado para asegurar sostenibilidad y equilibrio estructural. Y aunque en el

proceso de desarrollo de la institucionalidad pública democrática, las diferentes instituciones den prioridad a un tipo de valores u otros, dinámica lógica y vinculada con la diversidad de visiones políticas existentes para hacer frente a los retos del desarrollo, la toma de decisiones colectiva o las modalidades de provisión de bienes y servicios, hay amplia unanimidad sobre la necesidad de fortalecer las instituciones de manera que puedan desempeñar sus funciones con el mejor buen hacer y eficacia posibles.

En este sentido, el interés desde la CDPD en el momento actual ya no es tanto justificar por qué llevar a cabo acciones para el fortalecimiento institucional sino más bien investigar cuáles pueden ser las estrategias para ello y conocer qué tipo de prácticas y aprendizajes se están realizando para potenciar el proceso de fortalecimiento institucional local aprovechando el ámbito de acción privilegiado y específico que aporta la CDPD.

Las acciones realizadas en el marco de la CDPD que se vinculan y aportan valor al objetivo del fortalecimiento institucional son de dos tipos básicos que es importante reconocer como condición necesaria para la construcción de modelos de trabajo y análisis.

**1-** Acciones orientadas al desarrollo de políticas y proyectos centrados en objetivos de política pública de carácter finalista de apoyo al desarrollo. Incluyen todas aquellas actuaciones de la CDPD cuyo objetivo principal es sectorial y no es directamente el fortalecimiento institucional (políticas públicas sociales en sentido amplio, urbanas, territoriales y económicas)

**2-** Acciones orientadas directa y explícitamente a promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales en cualquiera de sus facetas, desde el refuerzo de capacidades de liderazgo y gobernanza hasta el desarrollo de capacidades operativas y técnicas que aportan mejora organizativa y capacitación.

La distinción entre estas dos áreas de trabajo (como se verá más adelante distintas, pero no necesariamente excluyentes entre sí) se basa principalmente en que el foco de atención de las acciones finalistas se centra en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía y colectivos locales. Mediante el concepto de fortalecimiento institucional, sin embargo, se hace énfasis en iniciativas dirigidas al refuerzo y mejora de la propia organización, funcionamiento e institucionalidad del gobierno.

Tal como se ha apuntado, desde esta definición, es posible llevar a cabo proyectos de CDPD que se orienten simultáneamente al fomento de la implementación de políticas públicas finalistas, y a la vez, que aporten componentes para el fortalecimiento institucional. De hecho, parece casi inevitable que ambos enfoques tiendan a converger en la definición e implementación de los proyectos de CDPD y de hecho, en este trabajo se desarrollará un enfoque que refuerza la conexión entre ambas modalidades.

### Aproximación empírica al tema

Para evaluar de qué manera la CDPD impacta o puede incidir en el fortalecimiento institucional, el presente trabajo, tal y como se ha planteado en el apartado metodológico, se basa en el reconocimiento y análisis de experiencias de CDPD documentadas. Así, el estudio, además de discutir un marco y enfoque conceptual de ayuda para comprender mejor la realidad de la CDPD y de su posible aportación al FI de los gobiernos locales y subnacionales, ha identificado un conjunto de experiencias ilustrativas del tipo de acciones que actualmente se dan desde la CDPD y que dicen incidir en el fortalecimiento institucional de los gobiernos involucrados.

El examen de las experiencias seleccionadas, contrastadas con las aportaciones más recientes sobre fortalecimiento institucional de la capacidad de gobernanza, y en particular las aportaciones sobre gestión para resultados en la gestión pública,

son los elementos que han fundamentado las conclusiones y las propuestas aportadas por este trabajo. La captura, análisis y desarrollo de la información empírica necesaria para el desarrollo de esta metodología se ha realizado a través de la explotación de fuentes secundarias de información previamente existentes, sobre experiencias en cooperación descentralizada. Es relevante señalar que en ningún caso se ha pretendido identificar exhaustivamente el universo estadístico completo de proyectos realizados desde la CDP y vinculables al ámbito del fortalecimiento institucional y menos todavía intentar un análisis cuantitativamente significativo de las experiencias realizadas. La metodología básica de este trabajo es de naturaleza cualitativa y está orientada a mejorar la capacidad de conceptualización de la CDPD aplicada al FI y a la identificación de ideas fuerza, métodos de trabajo y líneas de avance en este campo sin pretender un análisis y evaluación cuantitativos que estarían fuera del alcance del Estudio.

En cualquier caso, cabe añadir que cualquier otra aproximación investigadora al tema chocaría con enormes limitaciones de información para poder ser realizada. Todo el material conceptual e informacional al que se refiere este Estudio está en un nivel de desarrollo y maduración aún muy precario y difícilmente se podría plantear un enfoque de investigación de naturaleza cuantitativa.

Las fuentes para la información de partida sobre experiencias han sido principalmente el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD) y el Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU)

El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL dispone de una base de datos con más de 1200 experiencias de CDP (aproximadamente 400 de ellas documentadas) divididas en<sup>4</sup>:

- Redes: 21 experiencias de cooperación descentralizada vía redes, 2 de las cuales son del programa URB-AL.

- Proyectos: 210 proyectos, de los cuales 188 son de URB-AL.
- Relaciones bilaterales: la mayoría de éstas son de emergencia “espontánea”, fuera de un programa de fomento y provienen de diversas fuentes.

El nivel de detalle de la documentación de las experiencias es de muy distinta naturaleza. Por ello, el trabajo inicial se ha basado principalmente en detectar experiencias *a priori* vinculadas al fortalecimiento institucional para a continuación evaluar la existencia de documentación de apoyo que permita un estudio más a fondo de las características de la experiencia y del grado de incidencia en áreas de fortalecimiento institucional. Así pues, el criterio de selección del material aportado ha seguido la siguiente secuencia:

- a. Selección de proyectos y casos de CDPD accesibles y en los que se detecta vinculación de algún tipo a los elementos que anteriormente se han definido como factores de FI.
- b. Evaluación del nivel de información disponible para estos casos y determinación de la relevancia en relación al FI.

Como se ha indicado, el uso de la información empírica utilizada se ha orientado a la contrastación de las hipótesis conceptuales de este trabajo en relación a la CDPD en el desarrollo del FI y a la identificación e ilustración de posibles líneas de trabajo que permitan mejorar la actuación de los gobiernos locales y de los organismos multilaterales en este campo de actuación.

Las hipótesis conceptuales que se utilizan en el análisis son:

- 1- La CDPD tiene impactos en el ámbito institucional con independencia de su objetivo explícito. Estos impactos pueden ser de muchos tipos y no necesariamente positivos.

**2-** Las acciones de CDPD que no consideran explícitamente los impactos institucionales pueden provocar dos tipos de resultados colaterales. En primer lugar, impactos institucionales no esperados que pueden ser positivos o negativos pero en todo caso fuera de control. En segundo lugar, pérdida de potencialidades de la CDPD al no considerar la necesidad u oportunidad de aprovechar los impactos institucionales colaterales para consolidar los aprendizajes en otros ámbitos y desarrollar la organización.

**3-** Cualquier acción de CDPD, sea cual sea su objetivo, puede aportar, y seguramente necesita aportar elementos de FI, para asegurar la consecución y consolidación de los objetivos buscados y su integración estructural en la capacidad de gobernanza.

5 Estas hipótesis básicas se derivan de un principio de gestión ampliamente reconocido. Las organizaciones necesitan aprender como tales. Sólo las organizaciones que aprenden y se adaptan a la integración en su cultura y funcionamiento de estos aprendizajes pueden mejorar su actuación de forma continuada y, con ella, su aportación al desarrollo económico y social. Este principio es especialmente relevante cuando estamos tratando de organizaciones de responsabilidad y naturaleza pública.

La base de datos del OCD cuenta con 19 relaciones bilaterales, 4 redes, 46 proyectos (URB-AL) y 1 programa en la categoría de “fortalecimiento institucional”.<sup>5</sup> Todos ellos han sido revisados y clasificados, cuando la información lo ha permitido, en función del tipo de impacto previsto sobre el fortalecimiento institucional del gobierno local. A su vez, algunas de las experiencias recogidas por el OCD han posibilitado el acceso a nuevos casos de interés.

La segunda base de datos fundamental para la captura de la documentación de los casos empíricos ha sido la proporcionada por el Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU). El programa de cooperación URB-AL, de la Comisión Europea

lanzado en 1995 y dirigido a entes locales europeos y latinoamericanos para desarrollar redes de cooperación descentralizada entre autoridades sobre temáticas y problemas concretos relacionados con el desarrollo urbano, ha sido generador de experiencias muy relevantes en la región y ofrece casos de estudio interesantes y, de hecho, buena parte de las experiencias empíricas analizadas en profundidad han sido apoyadas por el programa.

Al final, y descartando los materiales revisados que no aportaban la mínima información para un tratamiento suficiente, se han podido registrar 38 experiencias que se aportan en una tabla resumen que se presenta a continuación. Esta selección tiene un valor fundamentalmente informativo sobre el grado de presencia de las experiencias de CDPD orientadas al fortalecimiento institucional y los ámbitos principales de trabajo en los que se detecta actividad en este campo, así como las metodologías de trabajo utilizadas. La información de detalle disponible y, como se comentará más adelante, la relativamente escasa orientación al fortalecimiento institucional de los proyectos de CDP, no permiten una utilización más intensiva del conjunto del material identificado.

En un segundo nivel, con el objetivo de profundizar cualitativamente en algunos aspectos de la CDPD desarrollada en el ámbito del FI, se han seleccionado 10 casos de los que se disponía información de mayor detalle y que abarcan la variabilidad temática identificada como FI en el marco conceptual. Estos casos se presentan con un mayor nivel de detalle y han sido tomados en consideración para la elaboración del análisis de la CDPD en el FI y para la elaboración de propuestas en este ámbito. Las características comunes que comparten estos 10 casos son:

**a.** Se trata de experiencias basadas en proyectos de CDP, con algunas excepciones, con una clara y explícita motivación preferencial por el tratamiento de ámbitos de fortalecimiento institucional,

**b.** Cubren ámbitos relevantes y distintos del fortalecimiento institucional.

**c.** Las 10 experiencias cuentan con suficiente documentación de base como para inferir aprendizajes y conclusiones en el tema objeto de análisis

5 Las excepciones que se apuntan en el anterior apartado a) en el sentido de no corresponder a proyectos de CDPD formulados como tales, se deben a la inclusión, en el análisis, de tres experiencias ampliamente documentadas que no pueden considerarse como CDPD, en sentido estricto ya que en su planteamiento y desarrollo no han contado con estructuras de CDPD. Sin embargo, han sido igualmente estudiadas, por dos razones principales. En primer lugar por su relevancia en el ámbito del fortalecimiento institucional en AL. En segundo lugar, porque abren una línea de CDPD, que se define y propone como tal en el análisis posterior a la presentación de los casos ya que se puede comprobar que estas experiencias han abierto, con posterioridad, relevantes procesos de CDPD. Así, bajo la etiqueta “Otras experiencias” aparecen listados y explicados estos tres casos paradigmáticos de procesos de innovación de acciones para el fortalecimiento institucional impulsadas desde los gobiernos locales. Los actores impulsores de estas tres experiencias, de la misma manera que el conjunto de las otras 38 clasificadas son los actores locales aunque no han sido desarrolladas en un marco convencional de CDP.

## **5.2. Análisis general de casos de CDPD [38 casos]**

El trabajo empírico realizado en el marco de este Estudio ha servido para conocer, en diferentes grados de profundidad, experiencias reales de proyectos de cooperación descentralizada pública que afectan al fortalecimiento institucional. Los objetivos básicos de este trabajo se han centrado en identificar la diversidad

de experiencias existentes, qué tipo de características principales comparten aquellos proyectos o procesos que trabajan el fortalecimiento institucional, bajo qué modalidades de cooperación descentralizada pública se dan y cuáles son los ámbitos de fortalecimiento institucional sobre los que parecen tener más impacto.

### Clasificación de los casos

La tabla en la que se recogen las 38 experiencias o casos identificados se organiza, tal y como se ha comentado anteriormente, alrededor de dos variables de ordenación:

1- Ámbitos de Fortalecimiento Institucional

2- Modalidades de CDPD

Estas categorías se han definido en base a los siguientes marcos conceptuales.

#### 1. Ámbitos del fortalecimiento institucional

- Dirección estratégica y planificación: ámbito que incluye el análisis de la demanda social en el territorio, la definición de objetivos y el desarrollo de modelos de desarrollo, estrategias y actuaciones.
- Presupuestación y finanzas: en referencia al proceso de gestión de los recursos financieros, desde su recolección y captación, asignación y ejecución.
- Optimización de procesos: ámbito relacionado con la mejora de los procesos y procedimientos de funcionamiento de las organizaciones públicas. Incluye la componente de seguimiento, monitoreo y control de gestión.
- Evaluación: da cuenta del grado de captación de la situación social y del impacto de la actuación de la administración.

- **Sistemas de información:** relacionado con la utilización de sistemas de tecnologías de la información para conocer mejor el territorio, para manejar la organización y mejorar el relacionamiento con el entorno.

- **Coordinación interadministrativa y social:** ámbito que contiene los mecanismos de coordinación que se utilizan para relacionarse con otras organizaciones, incluyendo las organizaciones privadas y sociales, así como la transparencia.

- **Coordinación interna y transversalidad:** relacionado con la existencia (o puesta en marcha) de mecanismos internos de coordinación e integración transversal, entre departamentos finalistas.

## 5

- **Estructura:** comprende el diseño organizativo, el cambio cultural, gobierno de la organización, y gestión de recursos humanos, incluyendo el desarrollo de competencias del personal.

- **Marco competencial:** indica el impacto sobre el marco institucional amplio que determina las competencias, obligaciones, recursos y la autonomía del ámbito local.

## 2. Modalidades

Por lo que hace a modalidades de CDPD se han clasificado provisionalmente las experiencias en función de cuál ha sido la estructura de agentes involucrados en los proyectos de CDPD y que en la tabla resumen se identifican como “modalidades de CDPD”.

Las modalidades utilizadas han sido cuatro:

- **Bilaterales.** Dos actores

- **Multilaterales.** Más de dos actores con compromisos estables de proyecto

- Red. Más de dos actores con libertad de entrada y salida o basados en redes previamente existentes y definidas como tales
- Otras experiencias. Casos (3) de avances en fortalecimiento institucional desarrollados sin cooperación explícita de actores distintos al gobierno local promotor.

En cuanto a los niveles de incidencia (persona, gobierno local, región, Estado, continente, global), éstos también son considerados en el análisis y en la inferencia de conclusiones y aprendizajes, aunque la clasificación de los casos no se realiza en base a estas variables.

Para finalizar esta presentación del material empírico, es importante enfatizar, una vez más, que una acción con un impacto significativo realizado desde CDPD, sea cual sea su objeto de trabajo dentro del ámbito de la acción de gobierno, y puesto que involucra a gobiernos locales o regionales, parece que necesariamente debería tener algún impacto sobre el fortalecimiento institucional en la medida que se haya producido alguna experiencia organizativa, haya habido algún tipo de aprendizaje organizacional o se tenga que haber producido algún aumento de capacidades para la propia realización del proyecto. Tomando en consideración este factor, es necesario señalar que, *a priori*, el foco de este estudio, sin embargo, está centrado en analizar aquellas acciones que explícitamente en su formulación dicen querer tener impacto en algún ámbito de fortalecimiento institucional. Esto último conlleva que nos centremos en el análisis de experiencias cuyo objetivo no es finalista (i.e. aportar bien o servicio a la ciudadanía) o cuando menos, si es finalista, en su concepción está asociado el fortalecimiento de alguno de los ámbitos de la estructura institucional anteriormente descritas. Este enfoque, sin embargo, ofrece más adelante, alguna reflexión acerca de la vinculación de los distintos abordajes de la mejora de la acción de gobierno con el fortalecimiento institucional que se aprecia como parte intrínseca de cualquier proceso de CDP, en alguna medida.

Complementariamente se han establecido categorías de ámbitos de fortalecimiento institucional en los que una experiencia de CDPD puede incidir. Estas categorías se derivan del modelo de ciclo de gestión propuesta en la formalización sobre lo que se define como fortaleza institucional.

### Experiencias de fortalecimiento institucional identificadas

**Siglas:** FI-Fortalecimiento institucional; B-Bilateral; M-Multilateral; R-Red; O-Otras

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Planificación</b>	1- Apoyo al Plan Estratégico de Estelí. Alcaldía Municipal de Estelí (Nicaragua), Municipalité de Évry (Francia), Municipality of Delft (Holanda)*	X			
	2- “Rosario SUMA. Una solución urbana desde una mirada alternativa”. Proyecto URB-AL: Italia (Regione Della Sardegna); España (Ayuntamiento de Lleida); Argentina (Intendencia Municipal de Rosario); Uruguay (Intendencia Municipal de Montevideo); Brasil (Prefeitura de Sao Paulo)**		X		
	3- ICLEI-Local Governments for Sustainability			X	
	4- CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo estratégico Urbano			X	
	5- Plan estratégico Medellín (Colombia)				X

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O	
<b>Presupuestación y finanzas</b>	<b>6-</b> Asistencia Técnica en materia de tributos, ingresos, tasas y política fiscal (Municipio de Quito, Ecuador; Ayuntamiento de Barcelona, España)*	X				
	<b>7-</b> Proyecto de fortalecimiento del área financiera. Ayuntamiento de Lasarte-Oria (España) y Alcaldía Municipal de Somoto (Nicaragua)*	X				
	<b>8-</b> “Guía de buenas prácticas en la gestión financiera local”. Proyecto URB-AL: Argentina (Municipalidad de Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Chile (Ilustre Municipalidad de Valparaíso); España (Ayuntamiento de Madrid); Italia (Comune di Roma); Uruguay (Intendencia Municipal de Montevideo).**			X		
	<b>9- Consolidación de las oficinas municipales del sistema catastral de los municipios del Norte de Chinandega, Nicaragua.</b>			X		
	<b>10-</b> “Cómo construir un presupuesto participativo: transferencia de buenas prácticas en una perspectiva de intercambio recíproco”. Proyecto URB-AL: Italia (Comune di Grottamare, Comune di Fiume Veneto; IAL FVG-Friuli Venecia Giulia); Argentina (Municipalidad de Puerto Madryn); España (Ayuntamiento de Albacete); Chile (Municipalidad de El Bosque, Municipalidad de Lo Prado, Municipalidad de Talcahuano, Municipalidad de Conchalí, Municipalidad de Hualpén, Municipalidad de Buin); Argentina (Municipalidad de Maipú); Brasil (Prefeitura Municipal de Santa María); Bolivia (Municipalidad de Cochabamba).**			X		
	<b>11-</b> “La Visión de Género en la Programación del Gasto Público”. Proyecto URB-AL: Italia, España, México, Perú, Bolivia.**			X		
<b>12-</b> “Instrumentos de redistribución de la renta urbana”. Proyecto URB-AL: España (Ayuntamiento de Lleida); Argentina (Municipalidad de Rosario, Municipalidad de Malvinas Argentinas); Brasil (Prefeitura Municipal de Rio Claro); Italia (Comune di Ferrara); CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.**			X			

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
Optimización de procesos	13- Asistencia técnica a la municipalidad de Chirilagua para mejorar el ejercicio de sus competencias. Alcaldía de Chirilagua (El Salvador) y Junta de Andalucía España*	X			
	14- Gestión pública por resultados en el estado de Ceará (Brasil)				X

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
Evaluación	15- "Intercambio de metodologías e indicadores para la evaluación de las Políticas Sociales de Empleo en las Ciudades de América Latina y la Unión Europea". Proyecto URB-AL: Italia (Comune di Roma); España (Cádiz, Granada); Argentina (General San Martín, Florencio Varela, ADESO-Asociación para el Desarrollo Social); Perú (Chorrillos, Rimac, Santa Cruz del Alto Amazonas); Paraguay (Asunción); Brasil (Diadema).		X		
	16- "Análisis de indicadores sociales desde una perspectiva territorial". Proyecto URB-AL: Brasil: Prefeitura Municipal de Feira de Santana; Chile (Ilustre Municipalidad de El Bosque); Costa Rica (Municipalidad de Aserri); España (Ayuntamiento de Granada, Ayuntamiento de Málaga); México: (Municipalidad de Navolato); Perú (Municipalidad de Lima, Municipalidad de Oyon).*		X		
	17- Bogotá Cómo Vamos?				X

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Sistemas de información</b>	<b>18- Creación del Archivo Municipal y organización del patrimonio documental de Montevideo.</b>	X			
	<b>19-</b> “Modelo de Planificación Estratégica de Gobierno Electrónico”. Proyecto URB-AL: Italia (Provincia de Treviso); España (Consejo Comarcal del Maresme); Argentina (Gobierno de la Provincia de Mendoza, Municipalidad de Junín); Chile (Municipalidad de Viña del Mar); Perú (Municipalidad de Chorrillos).**		X		
	<b>20-</b> “TECALE Tecnología y ciencia aplicadas al desarrollo para gobiernos locales de América Latina y la Unión Europea”. Proyecto URB-AL: España (Diputación de Jaén, Ayuntamiento de Navarcles); Italia (Comuna de Segrate); ALPACA-Asociación de Científicos Europeos; Chile (Municipalidad de San Joaquín); Colombia (Alcaldía de Medellín); Argentina (Municipalidad de Pergamino); Uruguay (Municipalidad de Soriano y Durazno); ATEI-Televisión Educativa Iberoamericana **		X		
	<b>21-</b> Global Cities Dialogue		X		

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Coordinación inter-administrativa y social</b>	<b>22- "Villa Elisa entre todos", Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa (Argentina).</b>	X			
	<b>23- " La dinamización local del mercado laboral". Proyecto URB-AL: España (San Sebastián); Grecia (Patras); Argentina (Trelew); Ecuador (Cuenca), Panamá (Panamá).**</b>		X		
	<b>24- "Proyecto de formación de redes intermunicipales de acción pertinentes". Proyecto URB-AL: España (L'Escala, Cantabria, Barcelona, Asociación Comunitaria anti-SIDA de Gerona, Espiral, Entitat de Serveis); Italia (Regione Emilia Romagna); Francia (FIDDEM); Chile (La Florida, Santiago, Lota, El Bosque, Ancud, Calera de Tango, Quinta Normal, Graneros, Casablanca, Cerro Navia, Arica); Ecuador (Sucre, Cuenca); Argentina (Villa María), Brasil (Sao Paulo, Brasil). **</b>		X		
	<b>25- ODP Observatorio Internacional de Democracia Participativa</b>			X	

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Coordinación interna y transversalidad</b>					

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Estructura</b>	<b>26-</b> Intercambio de conocimientos (Bélgica sobre participación y Bolivia sobre contaminación y gestión de desechos). Alcaldía Municipal de Irupana (Bolivia) y Municipalité de Gemeenten van Anderlecht (Bélgica)*	X			
	<b>27-</b> “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica”. Proyecto URB-AL: Italia (Regione Toscana, Associazione Amapola); España (Ayuntamiento de Madrid); Francia (Foro Europeo para la Seguridad Urbana); Chile (Municipalidad de Valparaíso, Municipalidad de Quilpue, Universidad Alberto Hurtado); Ecuador (Municipalidad de Guayaquil, Municipalidad de Quito); Brasil (Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal de Diadema); Chile (Municipalidad de Bogotá); Argentina (Municipalidad de San Rafael, Municipalidad de Rosario). **		X		
	<b>28-</b> “Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios Municipales de Atención a Mujeres”. Proyecto URB-AL: Coordinado por Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) **		X		
	<b>29-</b> “Pro-Igual, Autodeterminación de las mujeres a través del empleo local”. Proyecto URB-AL: Costa Rica (Municipalidad de San Carlos); El Salvador (Alcaldía de San Pedro Nonualco); España (Ayuntamiento de Gijón, Ayuntamiento de Moncada); Honduras (Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán); Italia (Provincia di Treviso); Perú (Municipalidad de Independencia, Municipalidad de Pueblo Libre).**		X		
	<b>30- Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad”. Proyecto URB-AL.</b>		X		
	<b>31- Poder Local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana. Proyecto URB-AL.</b>		X		
	<b>32-</b> VNG Internacional*			X	

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Marco competencial</b>	<b>33-</b> Diputación de Barcelona con Funde (Fundación Nacional para el Desarrollo) en El Salvador**	X			
	<b>34-</b> PROYECTO FRONTERAS ABIERTAS. Red Interregional para para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana". Proyecto URB-AL: Italia (Centro Studio di Política Internazionale (CeSPI), Osservatorio interregionale italiano per la cooperazione allo sviluppo (OICS); Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI); Corporación Andina de Fomento (CAF). **		X		
	<b>35-</b> AERYC América-Europa de Regiones y Ciudades*		X		
	<b>36-</b> UCCI Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas				X
	<b>37-</b> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)				X
	<b>38- CONFEDELCA</b>				X

\* Más información en el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL: <<http://www.observ-ocd.org>>

\*\* Más información en el Centro de Documentación del Programa URB-AL: <<http://www.centrourbal.com>>

En el listado se han resaltado los casos de los que se dispone mejor información y se ha considerado útil su descripción más detallada y también de los que se podía obtener mejor evaluación dado que son los que están mejor documentados. A continuación se presentan de forma extensa estos diez casos. Posteriormente se desarrollan evaluaciones y aportaciones basadas en el análisis del conjunto de casos, con especial atención a los diez mejor documentados.

## Casos analizados

**Siglas:** FI-Fortalecimiento institucional; B-Bilateral; M-Multilateral; R-Red; O-Otras

Ámbito de FI	Proyecto	B	M	R	O
<b>Planificación</b>	1- CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo estratégico Urbano 2- Plan estratégico Medellín (Colombia)			X	X
<b>Presupuestación y finanzas</b>	3- Consolidación de las oficinas municipales del sistema catastral de los municipios del Norte de Chinandega, Nicaragua.		X		
<b>Optimización de procesos</b>	4- Gestión pública por resultados en el estado de Ceará (Brasil)				X
<b>Evaluación</b>	5- Bogotá Cómo Vamos?				X
<b>Sistemas de información</b>	6- Creación del Archivo Municipal y organización del patrimonio documental de Montevideo	X			
<b>Coordinación interadministrativa y social</b>	7- "Villa Elisa entre todos", Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa (Argentina)	X			
<b>Coordinación interna y transversalidad</b>					
<b>Estructura</b>	8- Centro eurolatinoamericano de formación política "Mujeres y Ciudad". 9- Poder Local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana.		X X		
<b>Marco competencial</b>	10- CONFEDELCA				X

5

## Diez casos de referencia

Profundizando en la aproximación más descriptiva y general que aporta el listado ordenado por áreas de fortalecimiento institucional y tipologías de CDPD, se aporta a continuación, una descripción más detallada de los casos resaltados en el listado general y que son los que presentan suficiente información para poder visualizar experiencias relevantes y también suficiente vinculación a la CDPD, a pesar de la escasez de trabajo explícitamente orientado a este ámbito de trabajo que se ha detectado.

5 Entre los diez casos se incluyen tres que no pueden ser considerados resultado de la CDPD ya que no se realizaron en el marco de ningún proyecto definido en estos términos. Sin embargo, y esta es una consideración importante a retener, los tres han sido fuente, y muy significativa, de procesos posteriores de CDPD, en la línea de lo que en su momento ocurrió con la ya clásica experiencia de los presupuestos participativos de Porto Alegre, referencia utilizada abundantemente, aunque no siempre de forma afortunada, para el desarrollo de experiencias de fortalecimiento de la institucionalidad y participación en el marco presupuestario.

Los casos que se han podido trabajar con mayor profundidad han sido los siguientes:

- 1- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU
- 2- Plan de Desarrollo 2004-2007, “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”
- 3- Consolidación de las oficinas municipales del sistema catastral de los municipios del Norte de Chinandega, Nicaragua
- 4- Gestión pública por resultados en el Estado de Ceará (Brasil)

- 5- Bogotá Cómo Vamos?
- 6- Creación del Archivo Municipal y organización del patrimonio documental de Montevideo
- 7- “Villa Elisa entre todos”, Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa
- 8- Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad”
- 9- Poder Local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana
- 10- Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA)

A continuación se aporta la documentación de detalle de estos diez casos encabezada, para cada caso, por un breve cuadro en formato de resumen ejecutivo destinado a facilitar el manejo del material empírico utilizado. Posteriormente a la presentación de los casos se proponen elementos de análisis sobre los mismos. Se ha optado por la inclusión *in extenso* de los casos porque además del análisis, su conocimiento detallado aporta valor en sí mismo dada la escasez de experiencia en el ámbito del fortalecimiento institucional. Estas diez experiencias pueden ayudar a imaginar posibilidades y también mejoras en el planteamiento de nuevos proyectos.

## 1. CENTRO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO, CIDEU

### **Resumen ejecutivo**

En el CIDEU participan más de 80 socios, entre ellos 75 órganos locales de gobierno de ciudades latinoamericanas y de la península ibérica. La red CIDEU está basada en el interés de sus miembros por compartir objetivos, recursos y resultados para la Planificación Estratégica.

Su origen viene determinado por el interés en fomentar y fortalecer las redes de ciudades, comprendidas como procesos de integración nacionales y transnacionales indispensables ante la creciente interdependencia y apertura económica.

A nivel de funcionamiento, destaca el trabajo realizado desde las subredes regionales creadas en base a la proximidad geográfica. Estas subredes realizan encuentros anuales que son utilizados para tratar temas comunes o realizar capacitaciones.

En 2006 se presenta desde la asociación un Sistema de Certificación y Evaluación de la Calidad de la Planificación Estratégica Urbana.

Entre otras actividades realizadas destacan la generación y sistematización de conocimiento y aprendizaje; la capacitación y formación de sus miembros mediante seminarios o cursos de posgrado; el acompañamiento técnico a los procesos de Planificación Estratégica Urbana de sus miembros; o la articulación y fomento de la relación entre ciudades.

Para las ciudades, la participación en CIDEU puede también ser una forma para posicionarse en el ámbito iberoamericano e internacional, y de participar en proyectos derivados de la interlocución

del CIDEU en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno o en organismos internacionales de cooperación.

Entre los retos que afronta una red de este tipo, se encuentran la alta rotación de las personas (técnicas y políticas) que representan a las ciudades miembro, la diversidad de respuestas y códigos entre los integrantes o la dificultad que tienen las ciudades para visibilizar sus programas y estrategias en un sistema de gobernanza internacional basada principalmente en el concepto del Estado.

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Dirección estratégica y planificación. También de interés en aspectos de Estructura principalmente por sus actividades de formación, capacitación y generación de cultura digital.

### **Modalidad de CDP**

En red.

5

## **• DESCRIPCIÓN DEL CASO**

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Dirección estratégica y planificación. También de interés en ámbitos de Estructura principalmente por sus actividades de formación, capacitación y generación de cultura digital.

### **Modalidad de CDP**

En red.

### **Actores principales involucrados**

Más de 80 socios, entre ellos 75 órganos locales de gobierno de ciudades latinoamericanas y de la península ibérica. CIDEU está dirigido, fundamentalmente, a municipalidades o entidades públicas ciudadanas que promuevan y realicen acciones de planificación estratégica urbana o que deseen iniciar ese proceso de planificación.

Las ciudades asociadas forman parte de los siguientes 20 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

### **Objetivos**

Su misión es “promover la manera estratégica de pensar en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades iberoamericanas a través de la planificación estratégica”.

A nivel de objetivos, son definidos por la asociación de la siguiente manera:

- Impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades iberoamericanas a través de la Planificación Estratégica Urbana (PEU).
- Promover la reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilitar su circulación.
- Estructurar una red de ciudades para mejorar el posicionamiento estratégico de las mismas.
- Promover el cambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales en el entorno de la PEU y para construir comunidades virtuales.

### **Origen, inicio y duración**

CIDEU es una asociación constituida en Barcelona en 1993 para compartir los beneficios derivados del seguimiento de procesos de Planificación Estratégica Urbana.

Su origen viene determinado por el interés en fomentar y fortalecer las redes de ciudades, comprendidas como procesos de

integración nacionales y transnacionales indispensables ante la creciente interdependencia y apertura económica. Desde la visión de la asociación, “las redes suponen también un sistema complementario de solidaridad internacional y de aplicación de políticas redistributivas” y pueden promover la participación de las ciudades en la esfera política mundial.

Desde 1995 CIDEU es el único programa de cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno vinculado a ciudades, especializado en pensamiento estratégico urbano.

### **Recursos involucrados**

El Programa se financia mediante cuotas de las ciudades socias, que varían de 1500 a 6000 dólares según población y renta, aportaciones de socios colaboradores y aportaciones extraordinarias de socios.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y otros organismos de cooperación financian actividades.

Cuenta con un presupuesto de alrededor de 500.000€ anuales.

### **Estado actual**

En curso.

### **Elementos destacados**

La red CIDEU está basada en el interés de sus miembros por compartir objetivos, recursos y resultados para la Planificación Estratégica. Su organización tiene a la Asamblea General (reunida anualmente) como órgano principal de gobierno, cuya Vice-Presidencia y Presidencia va rotando entre los miembros. El Consejo Rector se configura desde la Asamblea e incorpora a la Secretaría Técnica (órgano ejecutivo con sede en Barcelona) para operativizar la gestión.

A nivel de funcionamiento, destaca el trabajo realizado desde las subredes regionales creadas en base a la proximidad geográfica. Estas subredes realizan encuentros anuales que son utilizados para tratar temas comunes o realizar capacitaciones. A su vez, mediante el apoyo de la plataforma virtual de la asociación, se están generando Grupos de Trabajo Digital para facilitar el encuentro de los miembros interesados en algún ámbito concreto. Uno de estos grupos ha definido un conjunto de criterios metodológicos para analizar la calidad de un Plan Estratégico Urbano.

El proceso anterior ha contribuido a la presentación en 2006 de un Sistema de Certificación y Evaluación de la Calidad de la Planificación Estratégica Urbana. El Grupo de Trabajo Digital de Calidad de la PEU comentado sigue la implementación del sistema. De hecho, el reconocimiento y certificación en base a este sistema de calidad es realizada por CIDEU.

Entre otras actividades realizadas destacan la generación y sistematización de conocimiento y aprendizaje (su Web cuenta, por ejemplo, con más de 150 proyectos introducidos por sus miembros o un conjunto de buenas prácticas); la capacitación y formación de sus miembros mediante seminarios o cursos de postgrado (en modalidad semi presencial y virtual); el acompañamiento técnico a los procesos de PEU de sus miembros; o la articulación y fomento de la relación entre ciudades (tanto mediante los encuentros y seminarios organizados en ellas, como por la provisión de herramientas en Internet).

Para las ciudades, la participación en CIDEU puede también ser una forma para posicionarse en el ámbito iberoamericano e internacional, y de participar en proyectos derivados de la interlocución del CIDEU en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno o en organismos internacionales de cooperación.

Entre los retos que afronta una red de este tipo, se encuentran la alta rotación de las personas (técnicas y políticas) que representan a las

ciudades miembro, la diversidad de respuestas y códigos entre los integrantes o la dificultad que tienen las ciudades para visualizar sus programas y estrategias en un sistema de gobernanza internacional basada principalmente en el concepto del Estado.

### **Más información**

- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU: <<http://www.cideu.org/site/index.php>> [último acceso 06/04/2008]

## **2. PLAN DESARROLLO 2004-2007, "MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA"**

### **Resumen ejecutivo**

Liderado por la Alcaldía de Medellín, Colombia, es destacado por la perspectiva de gestión por resultados aplicada transversalmente al plan. Con el Plan de Desarrollo se ha puesto en marcha un proceso de presupuesto por resultados. Entre los motivos para su implementación, el Departamento de Planeamiento de la Alcaldía de Medellín expone, por ejemplo, que la ejecución de los proyectos específicos no garantizaba el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. A su vez, el presupuesto por resultados ha sido útil en cuanto a que no existe una relación biunívoca entre los proyectos de las Dependencias Municipales con las metas del Plan de Desarrollo. El presupuesto por resultados ha permitido también articular diferentes instrumentos de seguimiento utilizados por la Alcaldía.

Además de la elaboración de informes regulares sobre la evolución del plan publicados en Internet por la Alcaldía, existe en Medellín (auspiciado por el marco legal de Colombia) una veeduría ciudadana que desde el 1996 realiza el seguimiento del Plan de Desarrollo, observa su proceso de ejecución y presenta públicamente sus resultados así como las recomendaciones para su adecuado cumplimiento.

Este tipo de alianzas con sectores de la sociedad civil y la ciudadanía en general son percibidos por la propia veeduría como fundamentales para aportar elementos de análisis sobre los resultados de las políticas, impactos y de la transparencia en el uso de recursos públicos para el desarrollo de la ciudad. Según un balance publicado en el 2006 por la veeduría, el Plan de Desarrollo había significado un aumento de la confianza de la ciudadanía en la gestión pública.

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Dirección estratégica y planificación. También de interés en aspectos como Presupuestación y finanzas, Optimización de procesos y Evaluación.

### **Modalidad de CDP**

Experiencia propia.

## **• DESCRIPCIÓN DEL CASO**

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Dirección estratégica y planificación. También de interés en ámbitos como Presupuestación y finanzas, Optimización de procesos y Evaluación.

### **Modalidad de CDP**

Experiencia propia.

### **Actores principales involucrados**

Alcaldía de Medellín, Colombia.

### **Objetivos**

El principal objetivo del Plan de Desarrollo 2004-2007 es “promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de las personas de Medellín”.

**Origen, inicio y duración**

En 1994 la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo extiende la práctica de la planeación establecida por la Constitución de Colombia del 1991 en el ámbito nacional a los diferentes niveles de gobierno subnacionales. El Plan de Desarrollo se mantiene así como el principal instrumento de orientación de las administraciones en todos los niveles, y se comprende como instrumento que permite medir el cumplimiento de las propuestas programáticas y de los planes de inversión aprobados para el período, reflejados en los planes operativos anuales.

Medellín vivió en la década de los noventa procesos de participación y planificación. En el marco de la ley orgánica mencionada, en 1995 se aprueba el primer Plan de Desarrollo de la ciudad (para el período 1995-1997).

El Plan de Desarrollo 2004-2007 se aprobó en mayo de 2004. Después de las elecciones municipales de octubre 2007, a la espera del Plan de Desarrollo del actual gobierno local, está publicado en la Web de la Alcaldía de Medellín el Programa de Gobierno del nuevo alcalde: “Vamos a seguir transformando Medellín”.

**Recursos involucrados**

En el Plan de Desarrollo se han ejecutado 5.944.038 millones de pesos colombianos (unos 2.090 millones de euros).

**Estado actual**

Finalizado. En la web de la municipalidad se encuentra el informe final de gestión del plan 2004-2007.

**Elementos destacados**

El marco general de definición del plan 2004-2007 se da en un contexto de conflicto armado y en el que la crisis sistemática de gobernabilidad es detectada como uno de los principales problemas de la ciudad. A su vez, el plan también resalta la corresponsabilidad necesaria, a diferentes niveles y actores, para llevar a cabo

las acciones definidas. Entre estos ámbitos de corresponsabilidad destaca el “Organizacional e institucional municipal”. Éste se enfoca hacia la coordinación y articulación interna de la Organización del Municipio de Medellín para el despliegue de programas conjuntos en sus planes sectoriales, para la definición de políticas intersectoriales o para la rendición de cuentas. La corresponsabilidad “Organizacional e institucional municipal” incluye también el compromiso y la interrelación entre cada uno de los servidores públicos de la administración municipal.

5 El plan de desarrollo se estructura en 5 Líneas Estratégicas a partir de las cuales se determinan 18 Componentes, 70 Programas, 420 Metas, 380 Proyectos. Se fundamenta en un diagnóstico en profundidad en el que han sido utilizados indicadores como el Índice de Desarrollo Humano o el Índice de Calidad de Vida georreferenciados en los distintos barrios. También ha sido considerado el Índice de Desarrollo relativo al Género o se han elaborado distintas encuestas a la ciudadanía.

En relación a los ámbitos de fortalecimiento institucional del estudio, si bien la formulación del conjunto de las líneas estratégicas contemplan en mayor o menor medida el rediseño o puesta en marcha de una nueva unidad de gestión o administrativa en el seno del gobierno local, así como la capacitación de su personal o la interrelación con otros agentes del entorno local, son subrayables las propuestas dirigidas al fortalecimiento institucional presentadas en la componente 3 de la línea 1.

Nos referimos, concretamente:

Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa / Componente 3: Transparencia y Desarrollo Institucional; cuyo objetivo es:

Incrementar el desarrollo de la gestión pública de la Administración Municipal buscando la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actuaciones.

La componente cuenta con distintos programas, proyectos y metas para la consecución del objetivo. Entre los proyectos que se plantean en el documento definitorio se encuentran el fortalecimiento y desarrollo del sistema de control interno, la consolidación y desarrollo del gobierno electrónico, el ajuste y desarrollo de la estructura y el modelo operativo por procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión del territorio, el fortalecimiento fiscal y financiero, el desarrollo e implementación del Plan Integral de cultura organizacional y gestión del talento humano o el mejoramiento de los sistemas de información y comunicación corporativa en la Administración Municipal.

En este sentido, como resultados asociados a la implementación del proceso sobresalen la puesta en marcha de procesos para el control y seguimiento del plan como el sistema de gestión empresarial SAP. La implementación del sistema ha facilitado la integración de procesos institucionales (presupuestación, contratación, nómina, contabilidad, tesorería), ha sido utilizado para la formulación, evaluación y viabilización de proyectos de inversión así como para la ejecución presupuestal y física de los proyectos del Plan de Desarrollo.

El fomento de la cultura de gestión por resultados ha sido transversal a la implementación del plan. Se enfatizan dos instrumentos que parecen clave para la consecución de este tipo de dinámicas.

En primer lugar, con el Plan de Desarrollo se ha puesto en marcha un proceso de presupuesto por resultados. Entre los motivos para su implementación, el Departamento de Planeamiento de la Alcaldía de Medellín expone, por ejemplo, que la ejecución de los proyectos específicos no garantizaba el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. A su vez, el presupuesto por resultados ha sido útil en cuanto a que no existe una relación biunívoca entre los proyectos de las Dependencias Municipales con las metas del Plan de Desarrollo. Además, el presupuesto por resultados ha permitido

articular diferentes instrumentos de seguimiento utilizados por la alcaldía.

En segundo lugar, además de la elaboración de informes regulares sobre la evolución del plan publicados en Internet por la Alcaldía, existe en Medellín (auspiciado por el marco legal de Colombia) una veeduría ciudadana que desde el 1996 realiza el seguimiento del Plan de Desarrollo, observa su proceso de ejecución y presenta públicamente sus resultados así como las recomendaciones para su adecuado cumplimiento.

Este tipo de alianzas con sectores de la sociedad civil y la ciudadanía en general son percibidos por la propia veeduría como fundamentales para aportar elementos de análisis sobre los resultados de las políticas, impactos y de la transparencia en el uso de recursos públicos para el desarrollo de la ciudad. Según un balance publicado en el 2006 por la veeduría, el Plan de Desarrollo había significado un aumento de la confianza de la ciudadanía en la gestión pública.

Aun con estas innovaciones desarrolladas en el ejercicio, en el informe final de la gestión municipal del período 2004-2007 realizada en base al Plan de Desarrollo no presenta los avances en relación al fortalecimiento institucional. Esto puede indicar la falta de interés por parte de la ciudadanía sobre este tipo de procesos y también la dificultad para la evaluación del impacto de los proyectos de fortalecimiento institucional puestos en marcha. De hecho, entre los retos de futuro detectados por el Departamento de Planeación se menciona la institucionalización de la evaluación de programas estratégicos.

### **Más información**

- Alcaldía de Medellín: <<http://www.medellin.gov.co>> [último acceso 29/03/2008]

- Plan de Desarrollo 2004-2007 y Plan de Gobierno 2008-2011: <[http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P\\_desarrollo/index.jsp?idPagina=380](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380)> [último acceso 29/03/2008]

- Veeduría ciudadana del Plan de Desarrollo: <<http://www.veeduriamedellin.org.co/index.shtml>> [último acceso 01/04/2008]

### **3. CONSOLIDACIÓN DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DEL SISTEMA CATASTRAL DE LOS MUNICIPIOS DEL NORTE DE CHINANDEGA, NICARAGUA**

#### **Resumen ejecutivo**

En el proyecto participan una asociación de municipalidades del Departamento de Chinandega (Nicaragua) y un conjunto de ayuntamientos de Cataluña con el objetivo de desarrollar un sistema catastral para las municipalidades asociadas.

El proyecto muestra cómo con el tiempo han evolucionado las relaciones de cooperación por parte de un conjunto de actores locales en la Unión Europea desde acciones más finalistas y de corto alcance hacia la detección de necesidades de fortalecimiento institucional tanto a nivel local como a nivel supramunicipal. En este sentido, desde el inicio, el proyecto “se concibe no como la suma de oficinas catastrales, sino como un proyecto piloto en red, embrión de un trabajo regional que debería aportar soluciones a problemas comunes. Asimismo las alcaldías podrían financiar proyectos de fortalecimiento municipal”.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Presupuestación y finanzas.

**Modalidad de CDP**  
Proyecto en partenariatado.

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Presupuestación y finanzas.

### **Modalidad de CDP**

Proyecto en partenariatido.

### **Actores principales involucrados**

- Desde el Departamento de Chinandega, Nicaragua, municipalidades de: San Juan de Cinco Pinos, Somotillo, San Francisco del Norte, Villanueva, San Pedro del Norte y Santo Tomás del Norte. Agrupados en AMUNORCHI (Asociación de Municipios Norte Chinandega).
- Desde Cataluña, España: Consell Comarcal del Vallès Oriental y Ayuntamientos de: Paret del Vallès, Mollet del Vallès, Sant Fost de Campsentelles, Martorelles, Canovelles, Llicà d'Amunt, Montornès del Vallès, Ametlla del Vallès. Diputación de Barcelona.

### **Objetivos**

- Poner en marcha un mecanismo de solidaridad interna para permitir a la municipalidad realizar una función recaudadora y desarrollar proyectos importantes para el municipio y para su ciudadanía.
- Reforzar a la Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), ya que a través de ésta podrán realizar un trabajo de lobby municipal ante otras instancias gubernamentales con el objetivo de dar respuestas a problemáticas conjuntas.

### **Origen, inicio y duración**

Los contactos con los municipios del Norte del departamento de Chinandega, Nicaragua, se iniciaron con la colaboración entre Mollet del Vallés y el municipio de Cinco Pinos a finales de los 80. Desde entonces se han ido estableciendo progresivamente otras colaboraciones y hermanamientos entre poblaciones de la

comarca catalana del Vallés Oriental con poblaciones del Norte de Chinandega en Nicaragua.

A partir de distintos contactos y viajes se decide poner en marcha un proyecto de carácter supramunicipal definido formalmente en base a un manifiesto de compromiso de colaboración firmado entre las dos redes de municipios (del Vallés y de Chinandega). Se priorizan dos ámbitos:

En primer lugar, la constitución de una asociación que reuniera a los municipios del Norte del departamento para facilitar el trabajo en red, fomentar la resolución de problemas comunes y fortalecer la posición del conjunto de los municipios en relación a niveles de gobierno superiores: AMUNORCHI (Asociación de Municipios del Norte de Chinandega).

En segundo lugar, a partir de la creación de AMUNORCHI en el año 2003, se desarrolla un proyecto con el apoyo financiero de la Diputación de Barcelona, el Consell Comarcal del Vallès Oriental (quien representa los municipios catalanes) y los municipios nicaragüenses. Se trata un proyecto supramunicipal denominado SISCAT destinado a desarrollar un sistema catastral para los municipios de AMUNORCHI, que hasta ese momento no habían normalizado el procedimiento ni actualizado su catastro. En principio, el proyecto puesto en marcha tiene una duración de dos años (2003-2004).

### **Recursos involucrados**

Período 2003-2004: 116.517,24€

### **Estado actual**

Finalizado, aunque se prevé que el proceso de generación del catastro dure más tiempo. En el 2005 los ayuntamientos del Vallés Oriental implicados firman un manifiesto para la continuidad de la relación. Durante el 2007 se puso en marcha una campaña de difusión de la iniciativa.

### **Elementos destacados**

El proyecto muestra cómo con el tiempo han evolucionado las relaciones de cooperación por parte de un conjunto de actores locales en la Unión Europea desde acciones más finalistas y de corto alcance hacia la detección de necesidades de fortalecimiento institucional tanto a nivel local como a nivel supramunicipal. En este sentido, desde el inicio “SISCAT se concibe no como la suma de oficinas catastrales, sino como un proyecto piloto en red, embrión de un trabajo regional que debería aportar soluciones a problemas comunes. Asimismo las alcaldías podrían financiar proyectos de fortalecimiento municipal”.

A raíz del proyecto, actualmente en cada alcaldía existe un sistema único de registro de los contribuyentes, evitando la dispersión que se producía hasta entonces.

Entre las dificultades con las que se han encontrado los gestores del proyecto se encuentra la falta de una cultura de responsabilidad fiscal y tributaria por parte de la ciudadanía, buena parte de ella no acostumbrada a pagar impuestos. En este sentido, el proyecto previó acciones de sensibilización sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles y sus beneficios.

Aunque el proyecto inicialmente generó rechazo entre la ciudadanía y fue acogido con escepticismo, la recaudación de impuestos y el subsiguiente aumento de los recursos financieros de las alcaldías a revertir en el desarrollo y mejora local ha fomentado el fortalecimiento de las relaciones de responsabilidad entre gobierno local y ciudadanía.

El proceso muestra, a su vez, la necesidad de involucrar en proyectos locales a actores supramunicipales. Las municipalidades no pueden ser consideradas islas impermeables a los niveles de gobierno superiores: la sostenibilidad de los procesos depende en gran medida del apoyo que otras instancias den al gobierno local. En

el caso relatado, por ejemplo, el INIFOM (Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal) inició la certificación de calidad de los datos introducidos en el sistema nacional de catastro, y se cuenta con su asistencia técnica a las distintas alcaldías.

Según la evaluación de los socios del Vallés Oriental, la acción de cooperación descentralizada también ha promovido el empoderamiento de las municipalidades organizadas como asociación ante el gobierno central nicaragüense y como plataforma desde la que dialogar con otras asociaciones de municipios del país.

### **Más información**

- Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL: <<http://www.observ-ocd.org>>

## **4. GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN EL ESTADO DE CEARÁ (BRASIL)**

### **Resumen ejecutivo**

Esta es una iniciativa desarrollada desde el Gobierno del estado de Ceará para mejorar la gestión pública desde la gestión por resultados. Como elementos clave identificados para el éxito de la gestión pública por resultados (GPR) en el caso de Ceará se encuentran: el claro compromiso por parte de la máxima autoridad política del Estado (gobernador), el uso de experiencias que ya habían sido probadas como modelos a seguir, el haber empezado de manera simple e interna con un pequeño grupo de funcionarios del estado, la asunción de las propias capacidades (bajo la percepción de que más vale poner en marcha algo de un alcance manejable y disminuir la complejidad si es necesario para no ahogarse y aprender del proceso), el reconocimiento del marco económico e institucional del estado (especialmente en cuanto al nivel de capacitación y motivación de los trabajadores) o el intento de vincular a otros secretariados en el proceso (mostrando que la GPR representa una oportunidad y no una amenaza).

En la implementación del modelo se han realizado talleres para transmitir el concepto básico de la gestión por resultados, se definieron tablas de indicadores para cada secretariado, se impartió un curso corto del marco lógico de la gestión basada en resultados a funcionarios del gobierno y desarrollaron un marco institucional para dar apoyo a la gestión por resultados.

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Optimización de procesos. También de interés en aspectos como Dirección estratégica y planificación; Presupuestación y finanzas o Coordinación interna y transversalidad.

### **Modalidad de CDP**

Experiencia propia

## 5

### **• DESCRIPCIÓN DEL CASO**

### **Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**

Optimización de procesos. También de interés en ámbitos como Dirección estratégica y planificación; Presupuestación y finanzas o Coordinación interna y transversalidad.

### **Modalidad de CDP**

Experiencia propia.

### **Actores principales involucrados**

- Gobierno del Estado de Ceará (Brasil)
- Secretaría de Planificación y Coordinación (SEPLAN)
- Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPE-CE, *Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará*)

### **Objetivos**

Mejorar la gestión pública mediante el enfoque de la gestión por resultados para conseguir “crecimiento con inclusión” en el estado de Ceará.

### **Origen, inicio y duración**

El origen del trabajo debe contextualizarse en el periodo de gobierno 2003-2006 en el Estado de Ceará y en la institucionalización durante el mismo del Comité de Gestión por Resultados y Gestión Fiscal (COGERF) a través de un decreto del año 2004. La COGERF se compone de los titulares de distintas secretarías de Estado y su principal objetivo es asesorar al Gobernador del Estado, definir directrices y establecer medidas dirigidas a la administración estatal con el objetivo de garantizar un equilibrio financiero del Tesoro Estatal, consolidar el modelo de gestión basado en resultados, aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración estatal y garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La asesoría técnica de la COGERF dispone de tres Grupos Técnicos que la asesoran, uno de ellos es el Grupo Técnico de Gestión por Resultados (GTR). El GTR inició un proceso de discusión con el objetivo de implementar en el estado de Ceará un nuevo modelo de gestión pública, llamado Gestión Pública por Resultados (GPR). La idea es que la iniciativa lleve a realizar reformas estructurales, institucionales y en la forma de gestionar la cosa pública.

Desde la GPR se quiere introducir una filosofía de gobierno que tenga como foco a los beneficiarios de las políticas y acciones gubernamentales y que esté orientada a los resultados del desarrollo.

### **Recursos involucrados**

Información no disponible.

### **Estado actual**

En las elecciones del octubre de 2006 es elegido como gobernador al candidato de otro partido político. Aunque el proyecto continúa en funcionamiento (el nuevo gobierno realizó en enero de 2008 alguna modificación en la representación de las secretarías estata-

les dentro del comité) no se dispone de información sobre cómo ha continuado la COGERF desarrollando el proceso de Gestión Pública por Resultados impulsado.

### **Elementos destacados**

Según la última encuesta PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, elaborada anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, dependiente del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión), el Estado de Ceará destaca en su región en cuanto a la mejora de indicadores sociales. Esto puede ser debido, al menos en parte, a la adopción del modelo de Gestión Pública por Resultados.

Según el grupo técnico encargado de desarrollarlo, el modelo de GPR definido implica, en términos prácticos:

1. Definir de forma clara y objetiva el problema de desarrollo a tratar.
2. Identificar los beneficiarios y elaborar programas y proyectos para atender a sus necesidades.
3. Definir resultados adecuados de manera realista y en base a análisis adecuados.
4. Perfeccionar los mecanismos de uso y control de los recursos y, a su vez, dar autonomía y responsabilidades a los gestores.
5. Monitorear el progreso usando los indicadores adecuados.
6. Identificar y gestionar los riesgos.
7. Aumentar el conocimiento a través de lecciones aprendidas e integrarlas en los procesos de toma de decisiones.
8. Elaborar documentos de seguimiento sobre los resultados obtenidos y recursos utilizados.

La perspectiva tomada incluye a los beneficiarios directos de una acción pública, los técnicos y gestores, comunidades implicadas, el sistema político y políticos así como los medios de comunicación como actores del proceso, que no debe ser unilateral sino compartido por los grupos de interés.

El proceso llevado a cabo comprende un flujo de acciones que parte del Plan de Gobierno Estatal (con el macro objetivo de “crecimiento con inclusión social”) hasta la definición de resultados e impactos. En su definición del 2004, se determinan diferentes instrumentos para su implementación (plan de gobierno, planes sectoriales...) que deben culminar en el monitoreo y evaluación a llevar a cabo durante 2005-2006.

Como elementos clave identificados por el IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará) para el éxito de la GPR en el caso de Ceará se encuentran: el claro compromiso por parte de la máxima autoridad política del Estado (gobernador), el uso de experiencias que ya habían sido probadas como modelos a seguir, el haber empezado de manera simple e interna con un pequeño grupo de funcionarios del estado, la asunción de las propias capacidades (bajo la percepción de que más vale poner en marcha algo de un alcance manejable y disminuir la complejidad si es necesario para no ahogarse y aprender del proceso), el reconocimiento del marco económico e institucional del estado (especialmente en cuanto al nivel de capacitación y motivación de los trabajadores) o el intento de vincular a otros secretariados en el proceso (mostrando que la GPR representa una oportunidad y no una amenaza).

En la implementación del modelo se han realizado talleres para transmitir el concepto básico de la gestión por resultados, se definieron tablas de indicadores para cada secretariado, se impartió un curso corto del marco lógico de la gestión basada en resultados a funcionarios del gobierno y desarrollaron un marco institucional para dar apoyo a la gestión por resultados (resultando en la creación y apoyo a la misma COGERF).

### **Más información**

- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE. (2004) “*Gestao Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceará*”, Nota técnica N° 11, Fortaleza, Brasil; <<http://www.ipece.ce.gov.br/>>

ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas\_tecnicas> [último acceso 03/04/2008]

- PNAD 2006, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>> [último acceso 03/04/2008]

- Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org>> [último acceso 03/04/2008]

## 5. BOGOTÁ CÓMO VAMOS?

### Resumen ejecutivo

El proyecto, liderado desde la sociedad civil colombiana en Bogotá, cuenta con la participación activa del gobierno local y está siendo replicado en otras ciudades de Colombia y Brasil. Se basa, principalmente, en la realización de encuestas y en la publicación de informes anuales que, mediante indicadores sobre distintas áreas, miden la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de vida y el grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo por parte de la Administración Distrital en el área metropolitana de Bogotá.

La definición de la metodología planteada tienen como fuente el Sistema de Monitoreo de las Administraciones Públicas a través de los Resultados, creado por el Departamento de Planificación Nacional de Colombia.

Como principales logros del proyecto, destacan la complementariedad de los informes generados con los propios instrumentos de control internos de la administración. Este hecho que incide en que la Administración Distrital cuente con más información y criterios para evaluar su gestión. Se detecta también que la Administración Distrital cada vez ha tomado más en cuenta las informaciones y propuestas presentadas desde el proyecto.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Evaluación. Coordinación interadministrativa y social.

**Modalidad de CDP**  
Experiencia propia

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Evaluación. Coordinación interadministrativa y social.

**Modalidad de CDP**  
Experiencia propia.

### **Actores principales involucrados**

- Fundación Corona (sede en Bogotá D.C.)
- Socios: Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá

### **Objetivos**

- Evaluar los cambios en la calidad de vida y bienestar de Bogotá sobre la base del cumplimiento del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital.
- Generar un espacio para el análisis y el debate buscando tener un efecto sobre la administración pública, la ciudadanía en general y los grupos de expertos e investigadores que trabajan en pro de la ciudad.
- Promover un gobierno efectivo y transparente pidiendo cuentas a la Administración Distrital, e incentivándola a su vez a generar la información necesaria para esta rendición de cuentas, para luego evaluar esta información con expertos y ciudadanos.
- Promover una ciudadanía más informada, participativa y responsable mediante la divulgación de los informes de evaluación al

público en general y la consulta sobre su percepción de la calidad y el acceso a los servicios públicos.

- Promover las alianzas estratégicas para el desarrollo de políticas que mejoren la calidad de vida. Suscitar un espacio de discusión permanente sobre Bogotá permite que se complementen los conocimientos existentes e impulsa el aprendizaje institucional.

### **Origen, inicio y duración**

La iniciativa se gesta durante la campaña electoral de 1997, debido al malestar ante la ausencia de un ejercicio ciudadano de petición de cuentas que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato, ya elegido como alcalde, y su impacto en la calidad de vida de la ciudad. A su vez, su creación se enmarca en la demanda de la Constitución Política de 1991 para que la ciudadanía ejerza control social sobre el manejo de los asuntos colectivos por parte de quienes administran la ciudad a través de la petición de cuentas.

El proyecto es coordinado y ejecutado por la Fundación Corona (fundación creada en 1963 por una familia de empresarios). Cuenta como promotores y aliados, desde su inicio, a la Casa Editorial El Tiempo (importante grupo de comunicación) y Cámara de Comercio de Bogotá. La Casa Editorial el Tiempo es socio del proyecto en otras ciudades que, a su vez, cuentan con las cámaras de comercio de la ciudad en la que se ha implantado.

El proyecto se inscribe en el área de “Gestión Local y Comunitaria” / programa “Ciudadanía y Gobierno Local” de la Fundación Corona. Se basa, principalmente, en la realización de encuestas y en la publicación de informes anuales que, mediante indicadores sobre distintas áreas, miden la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de vida y el grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo por parte de la Administración Distrital (la mayor parte del área metropolitana de Bogotá se encuentra situada en la subdivisión llamada Bogotá Distrito Capital. El Plan de Desarrollo Distrital,

elaborado cada cuatro años, es su principal herramienta de planificación y gobierno).

A su vez, el proyecto identifica como beneficiarios del mismo a la opinión pública; organizaciones comunitarias, académicas, públicas y privadas; así como a la Administración Distrital y Concejo de Bogotá.

De hecho, a raíz de esta iniciativa aparece el proyecto “Concejo Cómo Vamos” que realiza un seguimiento al desempeño del concejo de Bogotá (el Concejo Distrital, con 45 concejales, tiene atribuciones legislativas y es encargado de ejercer el control político a la administración distrital) y cuyo principal aporte “consiste en brindar elementos de juicio a los electores para evaluar el papel desempeñado por sus representantes y por el Concejo como corporación, en el desarrollo de un proyecto compartido de ciudad”.

### **Recursos involucrados**

Información no disponible (en la web de la Fundación Corona aparece la inversión en el Área de Gestión Local y Comunitaria, que cuenta con 15 proyectos, entre ellos el “Bogotá Cómo Vamos?”, pero la información presupuestaria no está disgregada).

### **Estado actual**

En curso.

### **Elementos destacados**

La iniciativa nace de la sociedad civil y empresarial de la ciudad que a su vez establece un diálogo con el gobierno local, desde su inicio, para evaluar la viabilidad de la propuesta. Es clave la aceptación y colaboración del gobierno local en su elaboración.

La definición de la metodología planteada tienen como fuente el Sistema de Monitoreo de las Administraciones Públicas a través de los Resultados, creado por el Departamento de Planificación Nacional de Colombia.

En el marco del proyecto se editan informes de evaluación y encuestas anuales de percepción ciudadana.

Los informes de seguimiento se realizan en términos de mayor acceso a bienes y servicios de mejor calidad y tomando en cuenta la percepción ciudadana. Los indicadores técnicos utilizados se entienden como de impacto o resultado y no de producto. Se agrupan en 11 áreas sectoriales (educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda, medio ambiente, espacio público, responsabilidad ciudadana, seguridad ciudadana, gestión pública, finanzas públicas, desarrollo económico). Se vienen utilizando desde 1998.

En el caso de los indicadores sobre gestión pública, área vinculada al funcionamiento de la administración, se mide la percepción ciudadana sobre imagen, gestión y confianza en las entidades públicas del Distrito.

Quien suministra la información para la generación de los indicadores es principalmente el Gobierno Distrital, y esto “permite generar el incentivo de tener estos datos permanentemente y de manera actualizada”. A continuación es validada por un grupo de expertos.

Por otro lado, la percepción ciudadana en el área urbana es registrada mediante la realización de una encuesta anual elaborada (desde el 1998) por una compañía externa. “La existencia de información de la percepción de la ciudadanía desde 1998 ha permitido que el Proyecto en sus evaluaciones haga análisis de las tendencias en la calificación y provisión de bienes básicos”.

Como principales logros del proyecto, destacan la complementariedad de los informes generados con los propios instrumentos de control internos de la administración. Este hecho que incide en que la Administración Distrital cuente con más información y criterios para evaluar su gestión. Se detecta también que la Administración

Distrital cada vez ha tomado más en cuenta las informaciones y propuestas presentadas desde el proyecto.

Según declaraciones del actual alcalde (2008), el proyecto aporta “una evaluación externa diferente a la que hace la propia Administración y los organismos de control como la Personería, la Contraloría y el mismo Concejo de Bogotá”.

De hecho, el proyecto puede entenderse como una acción de auditoría social para aumentar la “accountability” del gobierno local. Queda pendiente evaluar qué grado de percepción tiene la sociedad civil y el gobierno local sobre la independencia del proyecto en relación al sector empresarial que lo apoya.

El proyecto fue seleccionado entre las Mejores Prácticas para el Mejoramiento de la Calidad de Vida por el premio UN-Habitat - Municipalidad de Dubai, en los años 2000 y 2002.

La memoria de la Fundación Corona del año 2007 explica que existen réplicas de “Bogotá Cómo Vamos” en Cartagena, Cali, Medellín y Barranquilla. A su vez, se ha internacionalizado la experiencia a ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro, en Brasil.

Desde el proyecto se ha creado de la Red de Ciudades Cómo Vamos y durante las presidenciales del 2006 y las elecciones municipales del 2007 en Colombia llevaron a cabo un seguimiento del debate electoral.

### **Más información**

- Bogotá Cómo Vamos?: <<http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>> [último acceso 06/04/2008]
- Fundación Corona: <<http://www.fundacioncorona.org.co>> [último acceso 06/04/2008]
- Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá: <<http://www.bogota.gov.co>> [último acceso 06/04/2008]

- Concejo Distrital de Bogotá: <<http://concejodebogota.gov.co>> [último acceso 06/04/2008]
- Ciudades para un Futuro más Sostenible, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Biblioteca de buenas prácticas, caso de Bogotá Cómo Vamos?: <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu02/bp341.html>> [último acceso 06/04/2008]

## 6. CREACIÓN DEL ARCHIVO MUNICIPAL Y ORGANIZACIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE MONTEVIDEO

### Resumen ejecutivo

Iniciativa en la que participan de forma bilateral la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay) y el Ayuntamiento de Barcelona (España). Uno de los objetivos clave de la relación establecida entre ambas ciudades ha sido diseñar un sistema de gestión documental para la ciudad de Montevideo a partir de la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, desde la implantación del sistema de Administración Integral de Documentos y Archivos (AIDA), con la finalidad de disponer de las herramientas técnicas de carácter básico que aseguren la preservación y conservación de la documentación e información.

El proyecto muestra un proceso de transferencia de conocimiento y tecnología.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Sistemas de información

**Modalidad de CDP**  
Bilateral

### • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Sistemas de información.

## **Modalidad de CDP**

Bilateral.

### **Actores principales involucrados**

- Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay)
- Ayuntamiento de Barcelona (España)

### **Objetivos**

- Diseñar un sistema de gestión documental a partir de la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, desde la implantación del sistema de Administración Integral de Documentos y Archivos (AIDA), con la finalidad de disponer de las herramientas técnicas de carácter básico que aseguren la preservación y conservación de la documentación e información.
- Contribuir a la protección de la memoria corporativa y ciudadana, a partir de la disposición de la documentación e información.
- Mejorar las prácticas administrativas para conseguir una mayor rapidez en la localización de la información y de los documentos.

### **Origen, inicio y duración**

Barcelona y Montevideo firman el Convenio de Hermanamiento en 1985. Sus objetivos, más allá de las relaciones y el conocimiento mutuo entre las dos instituciones, son potenciar el intercambio de experiencias en temas de gestión municipal, de desarrollo estratégico y políticas metropolitanas.

Barcelona ha asesorado a la ciudad en la organización y el funcionamiento del archivo municipal en temas de rehabilitación y regeneración urbana y ordenación de tráfico. El Archivo Municipal de Montevideo fue inaugurado el mes de septiembre del 2003, aunque la colaboración en relación a este proyecto se inicia en 2002 y se prevé su finalización durante el 2008.

En el año 2006, Barcelona organiza el 2º Seminario Internacional de Archivos, curso dirigido a personal técnico municipal en el que

participa un representante de la Intendencia Municipal de Montevideo (coordinador del Centro Municipal de Fotografía).

### **Recursos involucrados**

Información no disponible.

### **Estado actual**

En curso.

### **Elementos destacados**

En el proyecto participan otros socios como la Universidad de la República de Uruguay y la Escuela de Archivística de Montevideo. A su vez, por parte del Ayuntamiento de Barcelona contribuyen al mismo distintos organismos autónomos y entidades públicas empresariales: el Archivo Municipal de Barcelona, el Instituto de Cultura de Barcelona y el Instituto Municipal de Informática.

El proyecto define como principales resultados esperados la puesta en marcha de un sistema de gestión documental, la creación del Archivo Municipal de la Intendencia, el apoyo al Archivo Fotográfico de la Intendencia, la mejora de la organización administrativa, la transparencia de los asuntos administrativos el acceso a la documentación y a la información, la capacitación de profesionales, la transferencia del software AIDA (Administración Integral de Documentos y Archivos) e implantación del programa en los principales centros del Archivo Municipal.

En un contexto estatal en el que la digitalización y almacenaje de archivos históricos y administrativos requiere de un importante desarrollo y en el que casi la mitad de la población vive en la capital, parece que el impacto de la iniciativa pueda incidir en órganos de ámbito nacional.

### **Más información**

• Centro Municipal de Fotografía (de la Intendencia Municipal de Montevideo): <<http://www.montevideo.gub.uy/fotografia>> [último acceso 01/04/2008]

- Área de Cooperación Internacional y Solidaridad del Ayuntamiento de Barcelona: <<http://www.bcn.cat/cooperacio/index-castellano.html>> [último acceso 02/04/2008]
- Archivo Municipal de Barcelona: <<http://www.bcn.es/arxiu/amb/welcome.html>> [último acceso 02/04/2008]

## 7. "VILLA ELISA ENTRE TODOS", PLAN DE DESARROLLO LOCAL DE VILLA ELISA

### **Resumen ejecutivo**

El apoyo al Plan de Desarrollo Local (PDL) de la municipalidad de Villa Elisa (Argentina) por parte dos departamentos de la región Rhône-Alpes en Francia no se realiza directamente hacia la municipalidad, sino a través de la mesa de coordinación del PDL, en la que están representados diversos actores locales.

Los proyectos implementados son variados y fundamentalmente de tipo finalista. Enmarcados en el PDL, en ellos la intervención francesa ha consistido en la provisión de apoyo metodológico, técnico y de ayuda en el proceso de planificación.

La relación bilateral ha permitido que el municipio se haya puesto en contacto con otra forma de trabajo para el que ha sido necesario seguir un proceso de modernización de la gestión que empezó con un curso de desarrollo local. Se destaca también el desarrollo de capacidades en materia de planificación participativa a corto, medio y largo plazo y la construcción de redes en el marco de una lógica cooperativa.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Coordinación interadministrativa y social.

### **Modalidad de CDP**

Bilateral

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Coordinación interadministrativa y social.

### **Modalidad de CDP**

Bilateral.

### **Actores principales involucrados**

- Argentina: Municipalidad de Villa Elisa (región: Entre Ríos)
- Francia: Conseil Général de Haute-Savoie. Anteriormente por la “Assemblée des Pays de Savoie” (agrupación de los Departamentos Saboya y Alta-Saboya; región: Rhône-Alpes). “Pays de Savoie Solidaires” es el instrumento creado en 2004 por la Asamblea para llevar a cabo su política de cooperación y solidaridad internacional. A partir del año 2008 los departamentos vuelven a trabajar por separado los temas de cooperación, así que “Pays de Savoie Solidaires” representa únicamente al departamento de Saboya. Desde el 1 de enero de 2008, este proyecto pasa a ser gestionado por el Departamento de la Alta Saboya.

### **Objetivos**

Apoyar el proceso e implementación del Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa.

### **Origen, inicio y duración**

Las primeras acciones concretas de la cooperación descentralizada y el Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa se inician en el 2004 aunque la relación había sido formalizada en julio de 2003, en la post-crisis argentina y cuando anteriormente se habían llevado a cabo intercambios culturales entre la Alta Savoya y Argentina. Villa Elisa tiene unos 11.000 habitantes, parte de ellos descendientes de la zona de la Saboya francesa.

Durante el 2003 y 2004 se realizan visitas desde Francia a Villa Elisa con el objetivo de diagnosticar e identificar con la municipa-

lidad y la sociedad civil un programa de acciones concretas a llevar a cabo. Pays de Savoie solidaires propone dar un apoyo metodológico y técnico en función de las acciones a desarrollar. Se debaten conjuntamente cuáles van a ser los términos de la cooperación.

En el período 2004-2006 se desarrolla el primer programa de acciones en áreas de educación, acción social (infancia, tercera edad), economía, turismo y salud.

En el período 2007-2008 la municipalidad, la mesa de coordinación del Plan de Desarrollo Local y Pays de Savoie solidaires elaboran y ponen en marcha una docena de proyectos alrededor de cinco ejes estratégicos (perfil de la ciudad, atención primaria de la salud, desarrollo económico sustentable, desarrollo turístico, participación ciudadana).

La relación de colaboración en torno a las acciones emprendidas está mediada por la mesa de coordinación del Plan de Desarrollo Local (PDL) del municipio “Villa Elisa entre todos”. El PDL se pone en marcha (antes de la aparición en escena de la cooperación descentralizada) a partir de la crisis argentina del 2001 por una organizada sociedad civil de Villa Elisa que colabora estrechamente con la municipalidad a través de una mesa de coordinación.

### **Recursos involucrados**

Información no disponible.

### **Estado actual**

En curso.

### **Elementos destacados**

La colaboración no es directamente establecida con la municipalidad, sino que se realiza a través de la mesa de coordinación del PDL. De hecho, uno de los impactos de la cooperación ha sido el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones concertada y el

fomento de la visión estratégica entre los diferentes actores sociales y políticos del municipio (vía el PDL).

La definición de proyectos para el 2007-2008 se da ante el reconocimiento por parte de los agentes implicados de que ha habido un fortalecimiento institucional en Villa Elisa, entendido, principalmente, como un aumento de las capacidades de relación y de diseño estratégico (potenciado por un curso sobre desarrollo local). Así, el proceso seguido es percibido por los participantes como de aprendizaje en gestión pública y en innovación en cuanto a procesos de gobernanza. Perciben un aumento en la transparencia en la gestión, la participación ciudadana y un crecimiento en confianza (tanto entre actores de Villa Elisa como entre Villa Elisa y la Asamblea de Pays de Savoie).

5

Los proyectos implementados son variados y fundamentalmente de tipo finalista. Enmarcados en el PDL, en ellos la intervención francesa ha consistido en la provisión de apoyo metodológico, técnico y de ayuda en el proceso de planificación (identificación y priorización de acciones, calendarización, cálculo financiero, definición y puesta en marcha de políticas públicas, información sobre la legislación y los modos de actuación en Francia...).

Como causas del aprendizaje generado, Villa Elisa identifica cuestiones como el hecho de que el municipio se haya “puesto en contacto con otra forma de trabajo” que ha requerido “un proceso de modernización de la gestión que empezó con un curso de desarrollo local”. Se destaca también el desarrollo de capacidades en materia de planificación participativa a corto, medio y largo plazo y la construcción de redes en el marco de una lógica cooperativa. En Villa Elisa ha habido un aprendizaje organizativo, de planificación y gestión pública social que ha tenido en la Asamblea de Pays de Savoie un acompañante atento.

### **Más información**

- “Pays de Savoie Solidaires” aún tiene información sobre el proyecto: <[http://www.paysdesavoiesolidaires.org/pages/2-6-1-0\\_argentine.php](http://www.paysdesavoiesolidaires.org/pages/2-6-1-0_argentine.php)> [último acceso 07/04/2008]
- Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL: <<http://www.observ-ocd.org>>

## **8. CENTRO EUROLATINOAMERICANO DE FORMACIÓN POLÍTICA “MUJERES Y CIUDAD”**

### **Resumen ejecutivo**

Promovido y coordinado por la Diputación de Barcelona, el proyecto cuenta con socios como la Provincia de Turín, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), la Municipalidad de San José (Costa Rica) o el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Como socio externo, participa en el proyecto el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

La iniciativa destaca por su interés y trabajo alrededor de la capacitación y fomento de la investigación en relación a la gobernanza local y la perspectiva de género, así como de gestión, desarrollo y difusión de un centro de recursos.

Se espera, después de la fase de puesta en marcha, que alrededor de 500 mujeres vinculadas a la política, administración o sociedad civil local participen en los cursos de capacitación.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide Estructura.**

### **Modalidad de CDP**

Multilateral

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide Estructura.**

### **Modalidad de CDP**

En partenariatido.

### **Actores principales involucrados**

Promovido y coordinado por la Diputación de Barcelona

Socios:

- Europa: Provincia di Torino.
- América Latina: Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), Municipalidad de San José (Costa Rica), el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).
- Socio externo: Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

### **Objetivos**

Los objetivos principales del proyecto son:

- Crear un centro Eurolatinoamericano de Formación Política de carácter público dirigido a mujeres europeas y latinoamericanas para la promoción de las mujeres en los ámbitos de decisión locales.
- Ofrecer formación y capacitación política a mujeres latinoamericanas y europeas para así dotarlas de conocimientos y habilidades que favorezcan su acceso, y la consolidación de su presencia, en las instancias de decisión locales.

### **Origen, inicio y duración**

El Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad” se enmarca en la Red N° 12: “La promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales” del Programa URB-AL. Tiene prevista una duración de dos años (2006-2008), aunque desde su creación se están buscando estrategias para su continuidad y sostenibilidad.

El Centro viene a dar continuidad a otro proyecto URB-AL de la Red N° 12, ya finalizado, que con el título “Formación y capacitación política para mujeres” se centró fundamentalmente en diseñar y poner en marcha acciones formativas para el empoderamiento de las mujeres en el entorno de gobernanza local. “Formación y capacitación política para mujeres” es visto por los promotores del Centro “Mujeres y Ciudad” como el proyecto piloto sobre el cual se fundamenta la estructuración del centro.

El Centro, de carácter público, tiene tres sedes: la europea de Barcelona, la sede latinoamericana, ubicada en el Palacio Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, y la sede para Centroamérica ubicada en San José de Costa Rica. Además el Centro cuenta con una antena en Buenos Aires, Argentina, para el Cono Sur.

**Recursos involucrados**

1.142.139€

**Estado actual**

En curso.

**Elementos destacados**

El Centro realiza actividades de formación, de fomento de la investigación en relación a la gobernanza local y la perspectiva de género, así como de gestión, desarrollo y difusión de un centro de recursos.

Sin embargo, la actividad fundamental del espacio es la vinculada con la formación. En este sentido, “presenta una oferta formativa específica para la capacitación y el empoderamiento de las mujeres en la vida pública, tanto en el ámbito institucional como en los espacios de participación y asociación local. Pretende fomentar las capacidades de las mujeres para defender sus intereses de género e influir en las agendas políticas locales, así como en el ámbito regional e internacional a través de redes y organizaciones”.

Su principal acción formativa es el curso gratuito “Liderar en Clave de Género”, del que está previsto realizar cinco ediciones en modalidad en línea y siete presencialmente en Buenos Aires, Barcelona, Quito y San José. A la finalización del proyecto se espera que unas 500 mujeres vinculadas a la política, administración o sociedad civil local hayan participado en el curso.

Es también destacable la vinculación y apoyo del centro a la Red Mujeres y Ciudad, iniciativa que tiene como objetivo dar continuidad a la experiencia de cooperación descentralizada de la Red URB-AL N° 12 , incorporando a todas las entidades socias de la Red y abriéndose a la participación de nuevas entidades de la sociedad civil. Entre los objetivos de la Red Mujeres y Ciudad se encuentran el impulso de proyectos de las entidades participantes, fomentar el asociacionismo entre mujeres líderes en el ámbito local o fortalecer la capacitación de las mujeres con responsabilidades políticas y directivas en el ámbito local.

### **Más información**

- Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad”: <<http://urbal.diba.cat/mujeresyciudad/default.php>> [último acceso 07/04/2008]
- Red Mujeres y Ciudad: <<http://urbal.diba.cat/mujeresyciudad/red.php>> [último acceso 07/04/2008]
- Proyecto de Formación y Capacitación Política para mujeres “Yo, política” (“proyecto piloto” del Centro): <<http://www.yopolitica.org>> [último acceso 07/04/2008]

## **9. PODER LOCAL Y MARCO JURÍDICO PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN URBANA**

### **Resumen ejecutivo**

Proyecto en el que participan Ville de Lyon (Francia), Ville de Fontaine l’Evêque (Bélgica), Municipalidad de Victoria (México; ciudad coordinadora del proyecto), Municipio Libertador (Venezue-

la), Alcaldía Municipal de San Salvador (El Salvador) y Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM).

El proyecto ha conseguido fomentar la discusión y la transmisión de conocimientos sobre los aspectos legales e institucionales de la planificación urbana tanto con la participación de profesionales de desarrollo urbano como con representantes de niveles de gobierno regionales y nacionales.

A partir del proyecto las ciudades participantes han efectuado reformas en la reglamentación mediante la revisión de los marcos jurídicos de desarrollo urbano. Se detectaron vacíos y se elaboraron nuevas leyes para regular el crecimiento urbano.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide Estructura.** También de interés en aspectos de Marco competencial.

**Modalidad de CDP**  
Multilateral

5

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide Estructura.** También de interés en ámbitos de Marco competencial.

**Modalidad de CDP**  
En partenariado.

### **Actores principales involucrados**

Partenariado entre:

- Europa: Ville de Lyon (Francia), Ville de Fontaine l'Évêque (Bélgica)

- América Latina: Municipalidad de Victoria (México; ciudad coordinadora del proyecto), Municipio Libertador (Venezuela), Alcaldía Municipal de San Salvador (El Salvador), Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM)

## **Objetivos**

### *Objetivo general:*

Conocer y desarrollar marcos legales e institucionales indispensables para la planificación urbana, a través del análisis comparativo de las experiencias locales.

### *Objetivos específicos:*

- Dinamizar el conocimiento y la discusión municipal sobre los ámbitos legales e institucionales de la planificación urbana.
- Profesionalizar técnicos municipales y funcionarios involucrados en el planeamiento urbano local.
- Definir líneas estratégicas de planeamiento urbano municipal dentro de marcos legales responsables, articulando las iniciativas de la gestión municipal con las del sector privado en atención a las necesidades de la ciudadanía.

## **Origen, inicio y duración**

El proyecto se diseña con una duración prevista de 18 meses, desarrollándose principalmente en el periodo 2001-2003.

Se enmarca en la Red N° 7 del Programa URB-AL, que es un programa de cooperación de la Comisión Europea lanzado en 1995 y dirigido a entes locales europeos y latinoamericanos para desarrollar redes de cooperación descentralizada entre autoridades sobre temáticas y problemas concretos relacionados con el desarrollo urbano.

La Red N° 7 del Programa URB-AL se propone multiplicar los intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas en torno al tema de “Gestión y Control de la Urbanización” para

que actores locales desarrollen su capacidad de respuesta ante las exigencias planteadas por el fenómeno de urbanización acelerada que se ha registrado en el transcurso de las últimas décadas.

### **Recursos involucrados**

349.861,64€

### **Estado actual**

Finalizado.

### **Elementos destacados**

El presente proyecto ha sido seleccionado como buena práctica por el Centro de Documentación de URB-AL (se han seleccionado 33 buenas prácticas entre un conjunto de 186 proyectos del programa URB-AL).

Fundamentalmente mediante encuentros, seminarios y el uso de un espacio web, el proyecto ha servido para elaborar una síntesis sobre los aspectos jurídicos y legales relevantes en materia urbana en cada ciudad participante y consecuentemente realizar un diagnóstico local sobre instrumentos jurídicos e institucionales de planeamiento urbano y un banco de datos para su fácil comparación y consultación. A su vez, se formó y capacitó jurídicamente a funcionarios municipales.

El proyecto ha conseguido fomentar la discusión y la transmisión de conocimientos sobre los aspectos legales e institucionales de la planificación urbana tanto con la participación de profesionales de desarrollo urbano como con representantes de niveles de gobierno regionales y nacionales.

A raíz del proyecto, cada una de las ciudades participantes ha efectuado reformas en la reglamentación mediante la revisión de los marcos jurídicos de desarrollo urbano. Se detectaron vacíos y se elaboraron nuevas leyes para regular el crecimiento urbano.

En relación al punto anterior, se presentaron propuestas específicas de legislación para centros históricos principalmente en ciudades como las de México y el Salvador. Las ciudades europeas en este caso actuaron más como asesoras y fueron poco propositivas con respecto a sus ciudades.

La experiencia es ejemplo de cómo aumentar las capacidades y fortalecer la gestión municipal en materia jurídica e institucional.

### **Más información**

- Web del proyecto “Poder Local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana”: <<http://www.urbalvictoria.gob.mx>> [último acceso 06/04/2008]
- Centro de Documentación del Programa URB-AL: <<http://www.centrourbal.com>> [último acceso 06/04/2008]
- Buscador de Buenas prácticas del Centro de Documentación del Programa URB-AL: <[http://centrourbal.com/buenas\\_buscador.htm](http://centrourbal.com/buenas_buscador.htm)> [último acceso 06/04/2008]

## **10. CONFERENCIA CENTROAMERICANA POR LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO LOCAL (CONFEDELCA)**

### **Resumen Ejecutivo**

A partir de una conferencia regional realizada en 2001, diversos países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) han establecido un espacio desde el que “promover el intercambio de conocimientos y experiencias y la construcción de vínculos entre actores, sectores y territorios, a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y descentralización de los Estados de los países de la región, de manera que se conviertan en factores estratégicos del fortalecimiento democrático y la integración de Centroamérica.”

Siendo sus principales participantes actores locales de los diferentes países, CONFEDELCA aglutina a actores de niveles supralocales y es consciente de la necesidad de incidencia en diferentes niveles de gobernanza con el objetivo de fortalecer el desarrollo local.

Así, la conferencia se ha convertido, además de en un espacio de generación de conocimiento, en un lugar de representación del mundo local de los diferentes países, con capacidad de presión política.

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Marco competencial.

**Modalidad de CDP**  
Red

5

## • DESCRIPCIÓN DEL CASO

**Ámbitos de Fortalecimiento Institucional en los que incide**  
Marco competencial.

**Modalidad de CDP**  
En Red.

### **Actores principales involucrados**

A nivel organizativo, los diferentes países participantes (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) disponen de una mesa nacional de la conferencia cada uno, que está configurada por gobiernos municipales, instancias de gobiernos nacionales, actores de la sociedad civil, parlamentarios y el sector empresarial.

Actualmente la Secretaría Técnica de la CONFEDELCA es ejercida por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), cuya sede se encuentra en San Salvador (El Salvador).

Cuenta además con socios estratégicos (como la Diputación de Barcelona, que ha apoyado desde su inicio la iniciativa) comprometidos financieramente, pero también en el campo de la cooperación técnica y la gestión del conocimiento.

## **Objetivos**

La misión de CONFEDELCA es:

“Promover el intercambio de conocimientos y experiencias y la construcción de vínculos entre actores, sectores y territorios, a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y descentralización de los Estados de los países de la región, de manera que se conviertan en factores estratégicos del fortalecimiento democrático y la integración de Centroamérica.”

## **5**

### Origen, inicio y duración

En el año 2000 la Diputación de Barcelona organiza un encuentro entre actores locales para compartir experiencias entre los países de la región. A partir de esa reunión, de alguna manera catalizadora de la CONFEDELCA, se realiza en el año 2001 la primera conferencia. Así la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local nace con el objetivo de contribuir a la configuración de una comunidad regional en el ámbito de Centroamérica que a su vez profundizara en la descentralización del estado y el desarrollo local. En el encuentro de 2001 se decide por unanimidad que el espacio tenga carácter permanente.

Su creación debe ligarse, por un lado, a un contexto regional en el que los gobiernos se van consolidando y legitimando ante la comunidad como actores del desarrollo local. Por otro lado, la iniciativa está asociada a un momento en el que la descentralización, la reforma estatal y la participación ciudadana están en la agenda política de la zona.

El principal acontecimiento anual en la CONFEDELCA son las propias conferencias que desde el 2001 en El Salvador se han ido

desarrollando en los distintos países miembros. Las conferencias cuentan con la participación de alcaldes, funcionarios públicos locales, miembros de la sociedad civil y participantes de otros países no centroamericanos (la participación ronda los 300 delegados). En las conferencias se revisan aspectos y se realiza un seguimiento de los avances en el contexto en relación a procesos de descentralización, desarrollo local, integración y globalización.

### **Recursos involucrados**

Información no disponible.

### **Estado actual**

En curso. El espacio continua vivo y es el único de tipo multi-sectorial en Centroamérica, con participación de distintos actores relacionados con el desarrollo local y la descentralización. La séptima y última conferencia se realizó en el año 2007.

### **Elementos destacados**

CONFEDLCA es, fundamentalmente, un espacio de encuentro, intercambio e impulso del desarrollo local desde la articulación regional.

La iniciativa juega un papel importante en la zona como plataforma para el apoyo y “lobby” de procesos de fortalecimiento del poder local y como generadora de conocimiento. El impacto de CONFEDLCA en cada país participante es diverso, aunque todos parecen reconocer un impacto, principalmente en relación al apuntalamiento de procesos internos mediante el apoyo a redes nacionales, marcos legales o procesos políticos (como el de descentralización en Guatemala o Nicaragua). Con un reconocimiento internacional en el ámbito americano y español, cada conferencia acuerda una declaración política y de intenciones con una valoración de la situación en la región y las áreas prioritarias en las que seguir trabajando o procesos que seguir de cerca.

En su página web se recogen estudios y marcos legales en relación a los temas de interés de los distintos países representados. Aunque aún es un ámbito en el que crecer: la CONFEDELCA podría incidir más fuertemente en aspectos de gestión y generación de conocimiento.

A nivel metodológico, parece clave para el éxito a lo largo del tiempo el carácter abierto del espacio, comprendido como en continuo proceso de construcción por parte de aquellos que participan en él y que aporta las condiciones necesarias para debatir y compartir.

### **Más información**

- Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA): <<http://www.confedelca.org/home.htm>>
- Idrovo, J. & Enríquez, A. (2007) CONFEDELCA. Un proceso en marcha, editado por la Secretaría Técnica CONFEDELCA, San Salvador.

### **5.3. La experiencia de CDPD y el fortalecimiento institucional**

La valoración del impacto de la CDPD sobre el fortalecimiento institucional que se puede hacer de la revisión de los casos identificados sobre el tema es limitada. Esta es, probablemente, la constatación más relevante obtenida en la primera aproximación al análisis. Las bases de información manejadas ponen de relieve dos cuestiones iniciales a considerar:

1- Se han identificado relativamente pocos proyectos de CDPD que se identifiquen claramente y explícitamente con el objetivo del fortalecimiento institucional. En general, lo máximo que se puede detectar es algún interés o necesidad complementaria a los objetivos, habitualmente orientados al desarrollo de políticas públicas finalistas ya sea centradas en el ámbito del desarrollo económico o del desarrollo social.

2- Tampoco se identifican con claridad proyectos orientados al desarrollo de políticas públicas en los que, secundaria pero explícitamente, se identifiquen objetivos complementarios de fortalecimiento institucional necesarios para la implementación, gestión, consolidación, evaluación o ampliación y desarrollo de estas mismas políticas, con la excepción de la inclusión de procesos formativos y de capacitación diseñados para los funcionarios públicos implicados en algunos proyectos.

Sin duda, antes de interpretar el significado de estas dos constataciones, conviene tener en cuenta que los proyectos de CDPD son complejos y, en general, poliédricos en alguna medida. Es posible, por tanto que en la práctica, las experiencias realizadas estén introduciendo elementos de innovación y fortalecimiento institucional de forma indirecta en alguno o algunos aspectos y que esta aportación no sea explícita. De hecho, es prácticamente inevitable que el mismo hecho de la cooperación, en cualquier ámbito que se produzca, no aporte elementos de aprendizaje institucional a las organizaciones implicadas, con independencia de que este aprendizaje, cuando se produce, sea inconsciente o permanezca formalmente oculto.

Sí se puede afirmar, en cambio, que la aproximación a las áreas de desarrollo y fortalecimiento institucional tiende a producirse desde proyectos orientados al refuerzo y desarrollo de las políticas públicas finalistas. De entre los casos seleccionados, los más explícitamente referenciados a ámbitos propios del fortalecimiento institucional, que son los vinculados a los desarrollos de la estrategia, se sitúan en una zona de interfase entre las políticas finalistas y el desarrollo organizativo e institucional. Por el contrario, aunque alguno hay, es francamente difícil encontrar proyectos orientados a resolver problemas típicamente organizativos (finanzas, organización, procesos, recursos humanos, sistemas de gestión y de información de gestión, evaluación y control de gestión). Esta constatación, vinculada a la ausencia casi sistemática de referen-

cias a los temas citados en los proyectos finalistas, quizás permite manejar la hipótesis de una cierta ausencia de preocupación por la relevancia de las capacidades institucionales como factor de éxito en la acción de gobierno.

En este sentido se constata que los aspectos clave que plantea el concepto de fortalecimiento institucional están poco presentes en los proyectos de CDPD. Parece darse por hecho que las capacidades necesarias para desarrollar proyectos de cualquier tipo ya existen suficientemente o, simplemente, no se valora su necesidad. La organización, la institución y sus capacidades deviene neutral o incluso irrelevante en el éxito o fracaso de su propia actuación. Frente a esta visión, sólo cabe constatar que la escasa valoración de la calidad institucional como factor determinante del éxito o fracaso de las actuaciones que puedan emprender las instituciones, evidencia la falta de valoración respecto a la relevancia de las capacidades institucionales en la gobernanza. Curiosamente, esta es la misma percepción en la que se basaban los principios básicos que sostenían el consenso de Washington, fuertemente despectivo con el sistema institucional y claramente orientado al mercado. A esta visión se han opuesto claramente en los últimos años la mayoría de los actores implicados en el ámbito de la CDPD, normalmente orientados hacia la política pública más que hacia el mercado. Sin embargo esta convicción sobre la relevancia de lo público no ha producido consideraciones de prioridad sobre la necesidad del fortalecimiento institucional de las organizaciones responsables de implementar estas políticas públicas, especialmente en relación al gobierno local. Esta aproximación prioritaria hacia el reforzamiento y relevancia de las instituciones, dramáticamente ratificada por la crisis financiera de 2008, es ya una clara exigencia de cualquier sistema que aspire a la estabilidad y parece evidente que debería provocar un cambio sustancial en la estrategias y prioridades explícitas de la CDPD.

Entrando en el detalle de los 38 casos seleccionados desde la información disponible, que se limita a su descripción básica,

con la excepción de los 10 casos sobre los que se dispone de información amplia expuesta anteriormente, se pueden establecer dos líneas de evaluación y valoración de estas experiencias, que cabe recordar son una parte pequeña de todas las realizadas:

**1-** Por una parte, las experiencias seleccionadas son las únicas, de las bases de información utilizadas, en las que se puede identificar y evaluar la presencia de alguno o algunos de los distintos ámbitos de fortalecimiento institucional tratados a lo largo de esta aportación.

**2-** Por otra parte, se pueden identificar también las distintas modalidades de CDPD formalizadas. También se puede constatar distintos niveles de correlación entre las modalidades de CDPD y los distintos ámbitos en los que se ha estructurado el fortalecimiento institucional.

A continuación se profundiza en el análisis del conjunto de experiencias desde los dos puntos de vista comentados. Por una parte desde el punto de vista de los ámbitos del fortalecimiento institucional que sostiene el ciclo de gestión y su integración. Por otra parte, se analizan desde las modalidades de CDPD establecidas.

### Ámbitos de fortalecimiento institucional desarrollados

Los ámbitos de fortalecimiento institucional a través de los que se ha construido la ordenación de los proyectos y de las experiencias seleccionadas coinciden con el ciclo de gestión propuesto en la primera parte de esta aportación. Para cada uno de estos ámbitos se indica entre paréntesis, el número de casos vinculables, y los ámbitos son los siguientes:

- 1.** Dirección estratégica y Planificación (5)
- 2.** Presupuestación y finanzas (7)
- 3.** Optimización de procesos (2)

4. Evaluación (3)
5. Sistemas de información (4)
6. Coordinación interadministrativa y social (4)
7. Coordinación interna y transversalidad (0)
8. Estructura y desarrollo organizativo (7)
9. Marco Competencial (6)

Se revisa a continuación la relación entre los casos analizados y cada uno de estos ámbitos de desarrollo institucional.

### **1. Dirección estratégica y planificación**

Los casos identificados vinculados a la formulación de la estrategia son 5:

- 1- Apoyo al Plan Estratégico de Estelí. Alcaldía Municipal de Estelí (Nicaragua), Municipalité de Évry (Francia), Municipality of Delft (Holanda);
- 2- Rosario SUMA. Una solución urbana desde una mirada alternativa. Proyecto URB-AL: Italia (Regione Della Sardegna); España (Ayuntamiento de Lleida); Argentina (Intendencia Municipal de Rosario); Uruguay (Intendencia Municipal de Montevideo); Brasil (Prefeitura de Sao Paulo);
- 3- ICLEI-Local Governments for Sustainability
- 4- CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo estratégico Urbano
- 5- Plan estratégico Medellín (Colombia)

El ámbito de la estrategia y de la planificación es una referencia relevante para los proyectos de CDPD y sin duda es uno de los que aportan mayor impacto al fortalecimiento institucional. En la ordenación de los casos analizados se ha optado incluso por priorizar contenidos sectoriales que se presentaban bajo el epígrafe de “plan estratégico” en lugar de incluirlos en este apartado (Gestión por Resultados en Ceará o plan estratégico del gobierno

electrónico). En el ámbito de la **estrategia**, de la planificación y del desarrollo de herramientas de dirección de gobierno es en el ámbito en el que se denota una preocupación más relevante.

Dos de los casos seleccionados y mejor documentados (ICLEI y CIDEU) son redes con una larga trayectoria, centradas casi exclusivamente en el desarrollo y la adquisición y transferencia de capacidades para desarrollar planes y perspectivas estratégicas, aunque hay que resaltar que se trata de dos asociaciones municipalistas más orientadas a la difusión de modelos que a la práctica de la CDPD en sentido estricto. El caso de CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) es una muestra de la organización en red de gobiernos locales (alrededor de 75) para apoyarse y generar conocimiento en base a un ámbito temático concreto y para incidir en ámbitos de gobierno supranacionales. La motivación principal de la red gira en torno a la Planificación Estratégica Urbana. Entre otras actividades e iniciativas, el centro está poniendo en marcha un Sistema de Certificación y Evaluación de la Calidad de la Planificación Estratégica que ha sido definido participativamente por un colectivo del propio CIDEU.

De los casos analizados, uno de los de mayor repercusión reciente, debido a su impacto en la mejora de la gobernanza de la ciudad, es el Plan Estratégico de Medellín 2004-2007 (Colombia). En su diseño incorpora el presupuesto por resultados y en su puesta en marcha han sido utilizados sistemas de gestión que han contribuido a la transformación de la cultura organizacional de la Alcaldía de la ciudad de forma significativamente reconocida. Se trata, sin embargo, de una iniciativa desarrollada en solitario por la municipalidad de Medellín que no se ha apoyado en ningún proyecto de CDPD. Con posterioridad a su implementación se ha percibido como un caso de buena práctica y se ha convertido en una experiencia de referencia para otras ciudades. La CDPD, en el caso del PE de Medellín, se ha producido con posterioridad a la realización de la experiencia. Como veremos más adelante, esta

situación se da en otros casos en los que una iniciativa exitosa realizada autónomamente por un gobierno local se convierte en un modelo de referencia. De hecho, el presupuesto participativo de Porto Alegre funcionó de forma parecida. Este hecho debe ser tenido en cuenta en la formulación de propuestas y recomendaciones para la CDPD, puesto que probablemente la función de diseminación de buenas prácticas sea una de las formas más relevantes y eficaces de cooperación.

La aproximación de la CDPD a la planificación estratégica, sin embargo, se percibe más como un objetivo en sí mismo que como un instrumento al servicio de la mejora del proceso de adopción de objetivos, asignación de recursos, implementación de la estrategia y evaluación. Parece que a menudo la planificación estratégica se mantiene alejada de la organización y su impacto sobre el comportamiento real de la organización es todavía bajo.

## **2. Presupuestación y finanzas**

Los casos identificados vinculados a la mejora de la gestión presupuestaria y financiera son 7:

- 1- Asistencia Técnica en materia de tributos, ingresos, tasas y política fiscal (Municipio de Quito, Ecuador; Ayuntamiento de Barcelona, España)
- 2- Proyecto de fortalecimiento del área financiera. Ayuntamiento de Lasarte-Oria (España) y Alcaldía Municipal de Somoto (Nicaragua)
- 3- Guía de buenas prácticas en la gestión financiera local. Proyecto URB-AL: Argentina (Municipalidad de Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Chile (Ilustre Municipalidad de Valparaíso); España (Ayuntamiento de Madrid); Italia (Comune di Roma); Uruguay (Intendencia Municipal de Montevideo).
- 4- Consolidación de las oficinas municipales del sistema catastral de los municipios del Norte de Chinandega, Nicaragua.

5- Cómo construir un presupuesto participativo: transferencia de buenas prácticas en una perspectiva de intercambio recíproco. Proyecto URB-AL: Italia (Comune di Grottamare, Comune di Fiume Veneto; IAL FVG - Friuli Venecia Giulia); Argentina (Municipalidad de Puerto Madryn); España (Ayuntamiento de Albacete); Chile (Municipalidad de El Bosque, Municipalidad de Lo Prado, Municipalidad de Talcahuano, Municipalidad de Conchali, Municipalidad de Hualpén, Municipalidad de Buin); Argentina (Municipalidad de Maipú); Brasil (Prefeitura Municipal de Santa María); Bolivia (Municipalidad de Cochabamba). \*\*

6- La Visión de Género en la Programación del Gasto Público. Proyecto URB-AL: Italia, España, México, Perú, Bolivia.

7- Instrumentos de redistribución de la renta urbana. Proyecto URB-AL: España (Ayuntamiento de Lleida); Argentina (Municipalidad de Rosario, Municipalidad de Malvinas Argentinas); Brasil (Prefeitura Municipal de Rio Claro); Italia (Comune di Ferrara); CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En el ámbito de **presupuestación y finanzas** es en el que se encuentra mayor número de proyectos y algunos de ellos muy focalizados en aspectos concretos. Cabe señalar también que en tres de las experiencias se combinan factores y elementos de política finalista (género, redistribución de renta) o de gobernanza política (presupuesto participativo) con mejoras en la gestión propiamente presupuestaria y económica. La prioridad parece centrada en estos ámbitos finalistas y no tanto en la mejora de la gestión económica en sentido estricto.

Los demás casos sí ejemplifican con claridad una orientación claramente focalizada en la mejora del funcionamiento institucional en este ámbito. La mejora operativa de la eficacia recaudatoria o el fomento de la cultura de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno local, subyacente en el pago y gestión de impuestos son casos claros de mejora de la institucionalidad. La experiencia de apoyo a la implantación de un sistema territorial

de información con derivadas impositivas (catastro) y de control público entre un grupo de municipios catalanes y otro nicaragüense está clara y explícitamente orientado a este ámbito, sin duda clave para el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad del gobierno local. En este ámbito se pueden observar algunas referencias incluidas en otras experiencias focalizadas formalmente en otros ámbitos como es el caso de la utilización del presupuesto por resultados que se incluye en el Plan Estratégico de Medellín o la gestión por resultados, explícitamente planteada en el estado de Ceará, en Brasil y que supone una fuerte afectación de la estructura y cultura económica de la organización.

Se echa de menos en este ámbito el desarrollo de trabajos y propuestas orientados a revisar los sistemas de financiación de los gobiernos locales, tanto en términos tributarios como en términos de gasto e inversión.

### 3. Optimización de procesos

Los casos identificados vinculados a la mejora de procesos son 2:

- 1- Asistencia técnica a la municipalidad de Chirilagua para mejorar el ejercicio de sus competencias. Alcaldía de Chirilagua (El Salvador) y Junta de Andalucía España)
- 2- Gestión pública por resultados en el estado de Ceará (Brasil)

La mejora de los **procesos de gestión** no parece ser una prioridad en el escenario de la CDPD. Sin embargo, cabe recordar que el concepto de calidad de los servicios públicos, la eficiencia y la eficacia de la actuación del gobierno público local se genera en el diseño y gestión de los procesos operativos. Sólo un caso en el marco de la CDPD, y con formulación confusa (mejora del ejercicio de las competencias) y un segundo, Ceará y Gestión por Resultados, ajeno a la CDPD en su realización, y de posible

encaje en este pero también en otros ámbitos del fortalecimiento institucional (estrategia, por ejemplo). Desde el reconocimiento de su condición de Estado con graves problemas de pobreza y falta de recursos, la gestión del gobernador en el período 2003-2006 crea una instancia institucional específica e interdepartamental para la puesta en marcha de un modelo de gestión en base a resultados que mejore la gestión pública que se viene realizando. La experiencia ha sido singularizada por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial y es objeto de estudio actualmente por parte de académicos brasileños. Aborda el desarrollo institucional desde una de las líneas más avanzadas de fortalecimiento institucional actualmente vigentes: la orientación a la consecución de resultados sociales visibles del conjunto de la acción de gobierno. Debe recordarse, sin embargo, que se trata de una de las tres experiencias ajenas a la CDPD y que el nivel de desarrollo es estatal y no local.

#### **4. Evaluación**

Los casos identificados vinculados a la evaluación de la acción de gobierno y de la actuación de la municipalidad son 3:

*1- Intercambio de metodologías e indicadores para la evaluación de las Políticas Sociales de Empleo en las Ciudades de América Latina y la Unión Europea*". Proyecto URB-AL: Italia (Comune di Roma); España (Cádiz, Granada); Argentina (General San Martín, Florencio Varela, ADESO –Asociación para el Desarrollo Social); Perú (Chorrillos, Rimac, Santa Cruz del Alto Amazonas); Paraguay (Asunción); Brasil (Diadema)

*2- Análisis de indicadores sociales desde una perspectiva territorial*". Proyecto URB-AL: Brasil: Prefeitura Municipal de Feira de Santana; Chile (Ilustre Municipalidad de El Bosque); Costa Rica (Municipalidad de Aserri); España (Ayuntamiento de Granada, Ayuntamiento de Málaga); México: (Municipalidad de Navolato); Perú (Municipalidad de Lima, Municipalidad de Oyon)

### 3- Bogotá Cómo Vamos?

En cuanto a la provisión o generación de herramientas para la **evaluación** y control de los resultados de gobierno, se han encontrado experiencias centradas en el análisis y generación de indicadores para la evaluación de la acción de gobierno. Particularmente, y aunque forma parte de un proceso lanzado como “experiencia propia” (o sea, sin base en la CDPD) se ha señalado la iniciativa “Bogotá Cómo Vamos”, que está siendo replicada en diferentes ciudades latinoamericanas y que repite la lógica del plan estratégico de Medellín: una experiencia local valorada positivamente es adoptada como referencia por otros gobiernos locales que inician desde esta identificación procesos de cooperación descentralizada pública que además tiene una estructura de relación sur-sur y en algunos casos sur-norte y no a la inversa como es habitual. “Bogotá Cómo Vamos” es un proceso de control social realizable mediante la definición de indicadores y la realización de encuestas a la ciudadanía lanzado concertadamente desde la sociedad civil, el sector privado y medios de comunicación a partir de la iniciativa del gobierno local.

El ámbito de la evaluación en sentido estricto al igual que los procesos, se percibe muy lejano en los proyectos de CDPD disponibles. Parece que a medida que el ciclo de gestión se aproxima a las entrañas más básicas de la organización, el interés por promover la mejora desciende de forma significativa.

## 5. Sistemas de información

Los casos relacionados con la implantación de sistemas de información son 4:

- 1- Creación del Archivo Municipal y organización del patrimonio documental de Montevideo.
- 2- Modelo de Planificación Estratégica de Gobierno Electrónico. Proyecto URB-AL: Italia (Provincia de Treviso); España (Consejo

Comarcal del Maresme); Argentina (Gobierno de la Provincia de Mendoza, Municipalidad de Junín); Chile (Municipalidad de Viña del Mar); Perú (Municipalidad de Chorrillos).

3- TECALE Tecnología y ciencia aplicadas al desarrollo para gobiernos locales de América Latina y la Unión Europea. Proyecto URB-AL: España (Diputación de Jaén, Ayuntamiento de Navarcles); Italia (Comuna de Segrate); ALPACA – Asociación de Científicos Europeos; Chile (Municipalidad de San Joaquín); Colombia (Alcaldía de Medellín); Argentina (Municipalidad de Pergamino); Uruguay (Municipalidad de Soriano y Durazno); ATEI -Televisión Educativa Iberoamericana\*\*

#### 4- *Global Cities Dialogue*

En el ámbito de fortalecimiento institucional vinculado a **sistemas de información**, al que se dedican muchos recursos desde otras modalidades de cooperación (sobretudo desde organismos internacionales), no se han encontrado experiencias que parezcan tener demasiado impacto en el ámbito de los proyectos multilaterales. Se puede destacar la *Global Cities Dialogue* (red mundial de ciudades para el apoyo de la sociedad de la información y para disminuir la brecha digital) y, en el caso de la modalidad bilateral, las posibilidades que se abren cuando gobiernos locales distintos cooperan para compartir soluciones tecnológicas y aprendizajes en relación a sistemas de información. Es el caso del apoyo del Ayuntamiento de Barcelona a la creación del Archivo Municipal de Montevideo, que no puede calificarse como una iniciativa nuclear en este campo.

También aquí se identifican casos que se sitúan entre ámbitos como ocurre con el plan estratégico del gobierno electrónico o con el proyecto vinculado a crear capacidades para la gestión de las políticas finalistas de desarrollo. No se identifican, sin embargo, proyectos directamente orientados a la mejora de la gestión y prestación de los servicios públicos o a la mejora de la gestión interna (administrativa, económica, organizativa) cuando

es en estos campos donde la aportación de las tecnologías de la información es más productiva, eficiente y eficaz. En este ámbito sorprende que la cooperación o la simple transferencia de capacidades no este más presente dado que se trata de un ámbito en claro crecimiento y expansión y en permanente innovación.

## 6. Coordinación interadministrativa y social

Los casos identificados vinculados a la coordinación interadministrativa y social son 4:

1- Villa Elisa entre todos”, Plan de Desarrollo Local de Villa Elisa (Argentina).

2- La dinamización local del mercado laboral. Proyecto URB-AL: España (San Sebastián); Grecia (Patras); Argentina (Trelew); Ecuador (Cuenca), Panamá (Panamá).\*\*

3- Proyecto de formación de redes intermunicipales de acción pertinentes. Proyecto URB-AL: España (L’Escala, Cantabria, Barcelona, Asociación Comunitaria anti-SIDA de Gerona, Espiral, Entitat de Serveis); Italia (Regione Emilia Romagna); Francia (FIDDEM); Chile (La Florida, Santiago, Lota, El Bosque, Ancud, Calera de Tango, Quinta Normal, Graneros, Casablanca, Cerro Navia, Arica); Ecuador (Sucre, Cuenca); Argentina (Villa María), Brasil (Sao Paulo, Brasil).

4- OIDP Observatorio Internacional de Democracia Participativa

En el ámbito de la **coordinación interadministrativa y social** podrían considerarse muchas acciones dirigidas a mejorar la relación en términos de participación y rendición de cuentas entre el gobierno local y la ciudadanía. La experiencia resaltada muestra un ejemplo paradigmático de relación bilateral entre un departamento de Francia y una localidad argentina (Villa Elisa) que sirve para fortalecer mecanismos ya existentes de concertación social y ciudadana junto con el gobierno local, en base a la transferencia de aprendizajes y al cultivo y generación de confianza. Sin

embargo debe considerarse que estos procesos no parecen aportar modificaciones profundas en los sistemas de trabajo internos de los municipios y afectan fundamentalmente a la relación con la ciudadanía, sin duda un ámbito clave del fortalecimiento institucional pero que requeriría mejoras estructurales para su desarrollo.

## **7. Coordinación interna y transversalidad**

No se ha encontrado información sobre experiencias que tengan una incidencia importante en ámbitos de **coordinación interna y transversalidad** planteados de forma explícita a pesar de que los problemas de este tipo son los más habituales en las organizaciones públicas caracterizadas a la vez por su integralidad y diversidad y dispersión. Seguramente, dado que en la mayor parte de las experiencias vinculadas a la CDPD los proyectos necesariamente tienen contactos laterales o son ejecutados por diferentes órganos de gobierno, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de mecanismos de coordinación e integración vertical y horizontal pueden ocurrir en este ámbito aunque no se hayan explicitado objetivos y resultados. Como ejemplo de puesta en marcha de mecanismos específicos para la coordinación interna entre departamentos finalistas puede considerarse también aquí el proceso de Gestión pública por resultados llevado a cabo por el Estado de Ceará (Brasil), en el que se crea un órgano interdepartamental para la gestión por resultados porque se conceptúa que los proyectos emprendidos implican a distintos departamentos a los que impactan en aspectos transversales. También en los casos de planificación estratégica, sistemas de información o gestión económica se puede presuponer que implican refuerzo de la integración organizativa aunque este no sea un objetivo explícito en los proyectos de CDPD.

## **8. Estructura y desarrollo organizativo**

Los casos identificados vinculados al desarrollo de la estructura organizativa son 7:

- 1- Intercambio de conocimientos (Bélgica sobre participación y Bolivia sobre contaminación y gestión de desechos). Alcaldía Municipal de Irupana (Bolivia) y Municipalité de Gemeenten van Anderlecht (Bélgica)
- 2- Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica”. Proyecto URB-AL: Italia (Regione Toscana, Associazione Amapola); España (Ayuntamiento de Madrid); Francia (Foro Europeo para la Seguridad Urbana); Chile (Municipalidad de Valparaíso, Municipalidad de Quilpue, Universidad Alberto Hurtado); Ecuador (Municipalidad de Guayaquil, Municipalidad de Quito); Brasil (Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal de Diadema); Chile (Municipalidad de Bogotá); Argentina (Municipalidad de San Rafael, Municipalidad de Rosario).
- 3- Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios Municipales de Atención a Mujeres. Proyecto URB-AL: Coordinado por Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador).
- 4- Pro-Igual, Autodeterminación de las mujeres a través del empleo local”. Proyecto URB-AL: Costa Rica (Municipalidad de San Carlos); El Salvador (Alcaldía de San Pedro Nonualco); España (Ayuntamiento de Gijón, Ayuntamiento de Moncada); Honduras (Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán); Italia (Provincia di Treviso); Perú (Municipalidad de Independencia, Municipalidad de Pueblo Libre).
- 5- Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad”. Proyecto URB-AL.
- 6- Poder Local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana. Proyecto URB-AL.
- 7- VNG Internacional\*

En relación al ámbito de **estructura** o desarrollo organizativo, vinculado a diseño organizacional y muy especialmente al desarrollo de competencias y capacitación de los recursos humanos de las organizaciones públicas, la mayor parte de las experiencias detectadas tienen relación con la formación de los funcionarios públicos. Entre los casos identificados en este ámbito, destaca, por

un lado, el proyecto en partenariatio del Centro eurolatinoamericano de formación política “Mujeres y Ciudad”, donde el desarrollo de capacidades en el entorno local está principalmente orientado a la incorporación de la perspectiva de género en la gobernanza local y al empoderamiento de las mujeres que participan en el gobierno. Vinculado a aspectos de capacitación, pero también a la revisión y generación de marcos legales (aspecto relacionado con el marco competencial), se inscribe también la experiencia llevada a cabo en partenariatio para la reflexión y diagnóstico en torno a marcos legales de planificación y crecimiento urbano. Este caso podría probablemente vincularse también al ámbito de la estrategia aunque parece que el acento está puesto en la capacitación interna. Una característica común a los proyectos orientados al refuerzo de la **estructura** institucional es que están referenciados a alguna política finalista.

## 9. Marco competencial

Los casos identificados vinculados con la revisión del marco competencial y con la revisión del rol del gobierno local en el conjunto de la gobernanza son 6:

- 1- Diputación de Barcelona con Funde (Fundación Nacional para el Desarrollo) en El Salvador\*
- 2- PROYECTO FRONTERAS ABIERTAS. Red Interregional para para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”. Proyecto URB-AL: Italia (Centro Studio di Politica Internazionale (CeSPI), Osservatorio interregionale italiano per la cooperazione allo sviluppo (OICS); Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI); Corporación Andina de Fomento (CAF).\*\*
- 3- AERYC América-Europa de Regiones y Ciudades\*
- 4- UCCI Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
- 5- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
- 6- CONFEDELCA

Para finalizar el recorrido por los ámbitos del fortalecimiento institucional considerados es subrayable la diversidad de modalidades de CDPD representadas en el conjunto de experiencias recogidas que quieren incidir en la definición del marco competencial del gobierno local. Entre ellas destaca la experiencia de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA). La CONFEDELCA, cuyo espacio de actuación principal es el área de Centro América, desarrolla un proceso apoyado desde la Diputación de Barcelona en el que distintos actores locales (trans-sectoriales y procedentes de diferentes Estados) vienen trabajando para el reconocimiento y fortalecimiento del gobierno local a nivel regional y estatal mediante la reflexión conjunta y la capacidad de presión que la plataforma les otorga sobre el gobierno nacional. En este apartado es en el que operan las estructuras en red con vocación de representar los intereses de los gobiernos locales y con el objetivo de mejorar su posición relativa en el entramado institucional tanto en la UE como en AL. En relación a los elementos de análisis propuestos con anterioridad, en este ámbito parecen concentrarse los esfuerzos orientados a trabajar sobre los factores exógenos que condicionan el desarrollo del gobierno local.

#### Modalidades de CDPD y ámbitos de fortalecimiento institucional

Por lo que hace referencia a la relación entre las modalidades de CDPD y la naturaleza de los proyectos analizados se aprecia alguna correlación, aunque débil, entre el tipo de proyecto o ámbito de incidencia en el fortalecimiento institucional y la modalidad de CDPD en la que se ha desarrollado el proyecto. Veamos estos apuntes de correlación para las cuatro modalidades identificadas de CDPD, a saber:

1. Bilateral
2. Multilateral
3. Red
4. Diseminación

La modalidad de CDPD **bilateral** (operaciones, gestión de información, sistemas de apoyo) se centra principalmente en proyectos que trabajan en la lógica de las transferencias de conocimiento, tecnología o “saber hacer” en la gestión pública y habitualmente en focos de trabajo muy concretos. Normalmente estos proyectos tienden también a replicar los modelos de cooperación más tradicionales utilizando la perspectiva Norte-Sur. Hay una zona intermedia entre proyectos bilaterales y multilaterales pero con pocos actores implicados, que operan con proyectos muy similares a los que se detectan en el trabajo bilateral.

Las acciones realizadas en base a grupos de proyecto **multilaterales**, con un número de actores más amplio, superior a 4 ó 5, presentan un grado de focalización mayor en proyectos más estructurales y más orientados al desarrollo de modelos y sistemas. En otros términos, presentan una menor concreción operativa y se basan más en el trabajo conjunto que en la mera transferencia de tecnología o *know how* y aportan como resultado, propuestas para la innovación en instituciones y/o territorios, municipios o ciudades concretas o metodologías estándares orientadas a la resolución de problemas razonablemente bien identificados que diversos actores comparten (estrategia, competencias, financiación).

La diferenciación entre el formato multilateral y la **red** es sutil. Quizás la variable de especificidad radique en que el formato multilateral se da vinculado a un sólo proyecto mientras que las redes tienden a desbordar el nivel proyecto para constituirse en estructuras estables, en alguna medida, y en ocasiones en organizaciones asociativas formalizadas jurídicamente. En este punto es probable que la red, con mayor o menor intensidad, acabe incorporando vocación y actuaciones de representación técnica o institucional y desarrolle actividades de *lobby*. Los trabajos de las redes tienden a adoptar un ámbito de acción colectiva más macro, orientado hacia aspectos de marco competencial, a la generación de modelos genéricos sobre aspectos vinculados a la gestión pública y

la visión estratégica o para la realización de acciones de presión en distintos niveles de gobernanza (regionales, estatales o globales).

Finalmente, y avanzando aquí una propuesta no contemplada inicialmente en el marco conceptual de este trabajo, se propone considerar como una cuarta modalidad de CDPD la que denominamos **diseminación** a falta, de momento, de mejor propuesta terminológica. Como se recordará, se incluyeron en el análisis de experiencias, tres casos ajenos a proyectos de CDPD (Plan Estratégico de Medellín, Bogotá Como Vamos, Gestión por Resultados en el estado de Cearà). Estos tres casos, que se incluyen entre los más exitosos de la selección realizada muestran una vía de CDPD quizás la más primigenia pero que no estaba formalizada como “planificable” a priori sino que, simplemente, ocurría. El enorme número de municipios y gobiernos subestatales existentes en AL y la UE (el ámbito de magnitud de cálculo es la decena de millar) que se sitúa alrededor de 100.000 aunque sin duda con distorsiones importantes (Francia 30.000, España 9.000 por 5.000 de Brasil, por ejemplo), crea una base de experimentación e innovación enorme en todos los aspectos, pero también en el ámbito del fortalecimiento institucional. De estas innovaciones muchas se quedan en el lugar de origen, probable y desgraciadamente otras muchas devienen en fracasos y, finalmente, algunas son exitosas y exportables, al menos como referencia de aprendizaje. Estos casos se convierten en proyectos de CDPD *ex post*. Y parten con una enorme ventaja: son propuestas testeadas, puestas a prueba y validadas en una realidad concreta. La CDPD dispone por tanto, de su propio laboratorio de experimentación, innovación y validación y probablemente esta sea una de las vías de trabajo más fiables, eficaces y eficientes en las que pueda operar la CDPD.

Por lo que hace referencia a las modalidades de CDPD practicadas en los casos referenciados se han identificado las siguientes proporciones.

- Bilaterales: 8 experiencias
- Multilaterales: 20 experiencias
- Red: 7 experiencias
- Otros: 3 experiencias

Como se puede observar, más de la mitad de las experiencias se han desarrollado por medio de formato multilateral.

## 5.4. Conclusiones generales del análisis

Del análisis empírico realizado, tanto sobre los casos de referenciado como de los presentados en detalle, y también del marco general de la CDP y de la situación del gobierno local en AL, se desprenden algunas conclusiones sobre la relación entre CDP y fortalecimiento institucional. Con el objetivo de establecer bases que faciliten la construcción del apartado propositivo de este trabajo, se presenta a continuación una síntesis de las aportaciones analíticas realizadas. Los apartados en los que se estructura esta síntesis evaluativa son tres:

- 1- Presencia del objetivo de fortalecimiento institucional del gobierno local en la CDPD
- 2- Modalidades de la CDPD utilizadas en las experiencias de fortalecimiento institucional
- 3- Aportación de la CDPD al desarrollo y consolidación del gobierno local como parte clave del sistema de gobernanza en AL.

### 5.4.1. La CDPD en el fortalecimiento institucional del gobierno local

El papel que en el momento actual está desarrollando la CDPD en el apoyo al fortalecimiento institucional, organizativo y operativo del gobierno local se caracteriza por los siguientes elementos:

## **Actividad emergente**

Aunque todavía se detecta ausencia excesiva de planteamientos formales consistentes acerca de la relevancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad de la acción de gobierno, y, consecuentemente, de los mecanismos que pueden impulsarse desde la CDPD para trabajar en este ámbito, se denota un creciente acercamiento específico al tema y otro, más difuso e indirecto, derivado de actuaciones orientadas al desarrollo de las políticas públicas que permiten pensar que se está produciendo, de forma poco estructurada, una incorporación progresiva del objetivo de fortalecimiento institucional a la agenda del gobierno local y de la CDPD.

## **Orientación específica al fortalecimiento institucional**

Siendo difícil de identificar la intensidad con la que se produce, se puede afirmar que desde la CDPD se están llevando a cabo acciones e iniciativas con un claro interés en incidir explícita y directamente sobre algunos ámbitos del fortalecimiento institucional. Los ámbitos sobre los que el trabajo desde la CDPD es más visible, son la dirección estratégica y planificación, la inclusión de colectivos ciudadanos en la presupuestación, el fomento de la participación de la ciudadanía mediante la coordinación interadministrativa con sectores sociales o el fortalecimiento de la perspectiva de género en el funcionamiento y gestión de los gobiernos locales. También existen diversas acciones dirigidas a mejorar las capacidades del personal técnico y político así como algunas orientadas a fomentar el cambio cultural de la administración pública (desde acciones más dirigidas hacia la ciudadanía, se dan acciones para favorecer la cultura democrática y participativa de la ciudadanía en relación a sus instituciones).

## **Aproximación integral incipiente**

Se identifican algunas experiencias y proyectos que apuntan a un abordaje integral del fortalecimiento institucional.

Singularmente son relevantes los desarrollos sobre la planificación estratégica y la aparición de la Gestión para Resultados y el presupuesto por resultados, actualmente una de las visiones más centradas en promover la mejora de la calidad institucional y organizativa de las organizaciones públicas y referencia conceptual clave de la formulación presentada en este trabajo sobre la concepción de fortalecimiento institucional. Esta constatación es más clara en el caso de la planificación estratégica en el nivel del gobierno local mientras que las orientaciones hacia la gestión para resultados se produce más claramente en otros niveles subestatales. En esta dirección, experiencias llevadas a cabo desde gobiernos locales y regionales latinoamericanos dan ejemplos sobre áreas en las que trabajar (como son el uso de herramientas de gestión por resultados o la generación de indicadores y mecanismos para la evaluación compartida entre actores de la acción de gobierno).

### **Ausencias relevantes**

Se puede constatar la ausencia de iniciativas en el marco de la CDPD en algunos ámbitos del fortalecimiento institucional muy relevantes. Parece que a medida que los aspectos de mejora se plantean más hacia el interior de la organización el interés por avanzar en su tratamiento disminuye. Existen menos iniciativas desde la CDPD que directamente pretenden incidir sobre ámbitos de fortalecimiento institucional como la coordinación interna entre departamentos y transversalidad, el propio diseño organizacional, la optimización de procesos o el control y evaluación de la propia gestión o las políticas de gestión de recursos humanos en el sector público. Esta constatación refuerza la impresión de que todavía hay poca conciencia acerca de la relevancia de la calidad institucional en relación al resultado de la gobernanza. Y cabe recordar que este es, precisamente, el foco conceptual sobre el que se define la necesidad de fortalecimiento institucional.

#### 5.4.2. Modalidades de CDPD y fortalecimiento institucional

En cuanto a las modalidades de CDPD vinculadas a las acciones de fortalecimiento institucional se puede constatar una cierta especialización o vinculación entre objetivos de fortalecimiento institucional y modalidades de cooperación.

**1-** Desde las modalidades de CDPD bilaterales se dan procesos principalmente en torno a la transferencia de conocimiento fundamentados en relaciones de cooperación Norte-Sur más tradicionales.

**2-** Las experiencias revisadas de tipo multilateral muestran propuestas que dan respuesta conceptuales, pocas veces operativas, a problemas genéricos de gestión compartidos por varios actores.

**3-** Las experiencias en red se configuran bajo la motivación de cambiar ámbitos de marco competencial, para generar conocimiento o para realizar “lobby” en distintos niveles de gobernanza.

**4-** La aparición de actividades de disseminación realizadas a partir de experiencias exitosas realizadas a menudo en solitario por una organización, abren una nueva modalidad de CDPD que utiliza, en la práctica, las tres anteriores para su difusión en distintos ámbitos y momentos.

#### 5.4.3. Aportación de la CDPD al reposicionamiento global del gobierno local

Se evidencia la emergencia de nuevas actividades, estructuras y proyectos orientados a reivindicar el papel del gobierno local y regional en la gobernanza y promover cambios en marcos competenciales, económicos y financieros que reestructuren la posición relativa del gobierno local y subestatal concediéndoles mayor y mejor presencia en el sistema nacional y global de gobernanza. Las estructuras de red orientadas a esta función y la

difusión de experiencias bilaterales o multilaterales percibidas como buenas prácticas es ampliamente creciente y tiende a operar en esta línea.

Sin duda, quedan muchos aprendizajes por aflorar de la actual experiencia de la CDPD en el campo del fortalecimiento institucional. Estas primeras conclusiones sólo aspiran a aportar un principio de agenda de reflexión y debate sobre el tema al igual que lo hacen las aportaciones propositivas que se aportan a continuación.

---

## Notas

2 Jean Pierre MALÉ “Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos” Conferencia presentada en Montevideo. Marzo de 2006.

3 Jean Pierre MALÉ. “La cooperación descentralizada: Modelos en evolución para un mejor impacto” II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Guatemala, Mayo 2007.

4 La base de datos de experiencias identificadas por el OCD está en continua evolución y crecimiento. En mayo de 2008 se contaba con la identificación de 1286 gobiernos locales y regionales involucrados en 1131 relaciones bilaterales y en 21 redes activas.

5 A fecha marzo 2008

## 6. Propuestas para la CDPD para su aportación al fortalecimiento institucional del gobierno local

Tal y como se ha presentado en el apartado dedicado al análisis de la evolución de la CDPD, esta ha evolucionado desde formas simples de relación entre gobiernos locales (hermanamientos) hasta el desarrollo de alianzas complejas orientadas a la defensa de la posición relativa del gobierno local y al desarrollo de capacidades para una mejor gobernanza local. Al mismo tiempo que la CDPD evolucionaba en esta dirección, el concepto de fortalecimiento institucional se ha consolidado como paradigma de referencia en el ámbito del desarrollo, legitimándose como factor clave tanto en el nivel económico, como político y social. Esto ha empezado a ocurrir en el nivel del Estado y de la gobernanza global. Hace ya un tiempo que el gobierno local, de forma más o menos explícita, ha iniciado su incorporación a esta línea de avance.

En las próximas líneas se intentará formalizar un marco propositivo orientado a dar soporte a los trabajos centrados en la consolidación y fomento de la aportación de la CDPD al proceso de fortalecimiento institucional del gobierno local. Se desarrolla a continuación una **articulación de la CDPD adaptada a las necesidades del fortalecimiento institucional y una agenda**, provisional y sometida a reflexión y debate, de propuestas de trabajo para la incorporación de proyectos de CDPD en el campo de trabajo de referencia. **La estructura del apartado propositivo recoge los siguientes temas:**

**1- Ámbitos de trabajo para el fortalecimiento institucional a considerar por parte de la CDPD:**

2- Modalidades de la CDPD para el desarrollo de proyectos en el ámbito del fortalecimiento institucional.

3- Integración de ámbitos y modalidades

4- Metodologías adecuadas al desarrollo de proyectos de fortalecimiento institucional local basados en CDPD

## 6.1. Ámbitos de trabajo para el fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional y el desarrollo organizativo no ocupan todavía un espacio preferente en las actividades y experiencias de la CDPD. Como ya se ha comentado, parece dominar una tendencia orientada hacia las políticas finalistas en el establecimiento de actividades de CDPD y la orientación al fortalecimiento institucional es baja o está incrustada en proyectos que no la sitúan en el centro de su atención, a menudo de forma simplemente implícita.

Del análisis realizado, y constatada esta evidencia, se desprenden algunos elementos que permiten definir cuáles pueden ser los ámbitos de trabajo para el apoyo al desarrollo institucional del gobierno local.

Siguiendo la ordenación propuesta para situar los dos escenarios básicos del fortalecimiento institucional, por una parte, los proyectos referenciados a dinámicas endógenas del gobierno local y, por otra parte, los que están referenciados a factores exógenos que determinan la posición relativa del gobierno local en el conjunto de la gobernanza, se pueden establecer tres grandes ámbitos agregados de trabajo que posteriormente se detallarán en su contenido específico. Uno de ellos, el primero, se sitúa en el marco del desarrollo interno y el trabajo sobre factores endógenos a la propia organización del gobierno local. Los otros dos sitúan

el escenario externo al gobierno local que condiciona su nivel de desarrollo y su rol global. Los ámbitos son los siguientes:

1. En primer lugar, el escenario de trabajo orientado al **desarrollo de actuaciones concretas de CDPD centradas en el fortalecimiento institucional interno** de cada uno de los gobiernos locales y realizadas directa y prioritariamente por parte de los propios gobiernos locales.

2. En segundo lugar, el escenario orientado al **desarrollo del reconocimiento político, jurídico y económico de la gobernanza local en AL** y la necesidad de no detenerse, sino más bien acelerar, en el camino de la descentralización del Estado incluyendo en este ámbito la revisión del “pacto fiscal” y de su reflejo territorial.

3. En tercer lugar, el avance hacia la **integración del gobierno local en el sistema de gobernanza global** promoviendo la presencia de los gobiernos locales en los sistemas de representación multilaterales, creando espacios propios de presencia y promoviendo el acceso a los sistemas multilaterales de fomento y financiación del desarrollo y de gobernanza global.

Estos tres escenarios de trabajo tienen sus especificidades pero sin duda también sus sinergias. El desarrollo de la CDPD en el campo que nos ocupa deberá considerar estas dinámicas y encontrar los distintos impactos que cada proyecto podrá producir en cada ámbito de referencia.

Veamos a continuación el contenido identificado a lo largo del trabajo, para cada macro ámbito de trabajo.

#### 6.1.1. Abordaje interno: la mejora de la institucionalidad local.

El primer ámbito de trabajo, que es sin duda el básico, se centra en la consecución de mejoras concretas de institucionalidad

local corporativa en municipalidades concretas. La relevancia de este ámbito se deriva de que se constituye en condición necesaria y motor para crear las condiciones para la mejora de la posición relativa del gobierno local en los otros escenarios. Debería estar claro que la posibilidad de mayor reconocimiento dependerá de la constatación de mejores capacidades para cooperar con eficacia y calidad en la gobernanza global. Para ello la mejora corporativa es fundamental.

Esta mejora abarca desde el desarrollo del marco político local hasta la gestión de procesos administrativos. Se entiende aquí, por tanto, como fortalecimiento institucional, la mejora de la institucionalidad democrática y también la mejora de la estructura organizativa, la mejora de los sistemas de soporte de la acción de gobierno, la mejora de los recursos y de sus usos y la mejora de los procesos de trabajo en el nivel operativo. Y todo ello para el conjunto de la organización pero también para el conjunto y para todas y cada una de las políticas sectoriales del gobierno local. Merece especial atención el desarrollo de la función de integración horizontal y de gestión transversal que se corresponde a la naturaleza integrativa, tanto del objetivo de la cohesión social como del propio gobierno local.

A continuación se desagregan los componentes que se han presentado como componentes clave del ciclo de gestión y de creación de valor en el sector público en general, y en el gobierno local en particular y que son los que deben focalizar los proyectos y objetivos de fortalecimiento institucional interno.

### **A. Integración del fortalecimiento local en la agenda política local**

Antes sin embargo, de identificar los ámbitos de mejora se debe considerar la relevancia de un elemento de “cultura política” que es decisivo para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento

institucional. Entendido el fortalecimiento institucional como un proceso continuo de mejora organizativa y de formación de los recursos humanos (políticos, técnicos y directivos) del gobierno local y de sus recursos de gestión, es imprescindible que los gobiernos locales internalicen en su agenda este objetivo y aprovechen la CDPD en todas sus formas para avanzar en estos ámbitos de mejora. Para ello se necesita:

1. Incorporar objetivos de fortalecimiento institucional en la agenda política de los gobiernos locales de forma explícita.
2. Desarrollar una agenda específica de fortalecimiento institucional a incluir en el marco de la CDPD.
3. Promover, en la medida de lo posible, la integración de esta agenda de CDPD en los programas financiados por los organismos multilaterales orientados al desarrollo local.

La actual debilidad de los temas relacionados con el fortalecimiento institucional en el marco de la agenda de la CDPD es el primer obstáculo a superar.

## **B. Los ámbitos de trabajo para el fortalecimiento institucional corporativo**

Es fundamental, para el proceso de desarrollo local, tanto en Latinoamérica como también en Europa, avanzar en el fortalecimiento institucional y operativo de los gobiernos locales, a partir de tres ámbitos prioritarios en los que focalizar acciones de capacitación y desarrollo organizativo. Estos ámbitos de trabajo son:

- Liderazgo estratégico del gobierno local
- Capacitación para la gestión
- Capacitación para la gestión relacional

Desarrollamos brevemente estas tres líneas de trabajo a continuación.

### **C. Liderazgo estratégico del gobierno local**

Es necesario construir gobiernos locales que generen institucionalidad desde abajo, que asuman un rol de liderazgo territorial específico capaz de definir un proyecto “de ciudad” y un modelo de desarrollo diferenciado y que ejerzan de dinamizadores de oportunidades territoriales y no se perpetúen en meros prestadores/productores de servicios públicos, a menudo de baja calidad, forzados por una presencia débil en el sistema nacional de gobernanza.

Para ello es necesario incorporar capacidades y herramientas, siguiendo el modelo de institucionalidad propuesto al inicio de esta aportación, que permitan a los gobiernos locales adquirir solvencia en:

- formación de “nuevo liderazgo” para políticos y técnicos del gobierno local,
- planificación / visión estratégica. Visión y proyecto de modelo local de desarrollo y de desarrollo corporativo
- definición de los objetivos del gobierno. Modelo de ciudad y programa de gobierno
- acciones de construcción de ciudadanía participativa y de implicación en el proyecto de ciudad
- capacitación en el diseño de la estrategia económica, fiscal y financiera,
- capacitación en el diseño de la oferta de servicio público que va a orientar la acción del gobierno local
- incidencia respecto de las agendas nacionales, regionales e internacionales (mecanismos de información y participación en espacios para la incidencia).

## **D. Capacitación para la gestión**

El modelo de institucionalidad y rol del gobierno local que se propone requiere de un amplio desarrollo de capacidades que se soportan en formación, herramientas de información y de gestión, y recursos económicos y técnicos que aseguren instituciones locales eficaces, eficientes y que puedan asegurar la calidad, la equidad y la transparencia de sus actuaciones. Para ello es necesario incorporar al sistema de gobierno local capacidades relativas a:

- Conocimiento y análisis de la situación social
- Manejo de la planificación estratégica
- Gestión operativa de la cartera de servicios del gobierno local
- Desarrollo de sistemas de objetivos de producción de servicios
- Incorporación de la gestión y del presupuesto por resultados para ejercer presión en la búsqueda de una mayor eficiencia
- Incorporación de herramientas de gestión por procesos orientados a mejorar la calidad de los sistemas de producción de servicios
- Revisión y mejora de los diseños organizativos estructurales y operativos. Fomento de la estabilidad de los equipos y de apoyo a las carreras administrativas.
- Desarrollo de procedimientos basados en tecnologías de la información orientados a la mejora de la gestión económica, administrativa y de prestación de servicios.
- Incorporación de metodologías y herramientas para la evaluación de la actividad realizada según los objetivos planteados. Evaluación y análisis de los resultados de gobierno conseguidos y del cambio social generado
- Promoción de políticas transversales y de mecanismos de integración horizontal y vertical que den coherencia a la acción corporativa y aporten sinergias interdepartamentales

## E. Capacitación para la gestión relacional

La gobernanza local supera el marco de la prestación de servicios y tiene implicaciones relevantes, entre ellas y quizás la principal, que el gobierno local debe desarrollar una “mirada hacia afuera”, estableciendo un compromiso ciudadano, promoviendo cooperación público-privada en la construcción y gestión de la ciudad y del territorio y la comunidad y articulándose además con los otros actores territoriales y administrativos.

El compromiso con la ciudadanía exige constituir:

- mecanismos de institucionalización de la participación ciudadana (y a partir de ahí, de la formación ciudadana),
- espacios para la promoción de la acción emprendedora de la ciudadanía como factor de desarrollo.

La promoción de la cooperación público-privada exige desarrollar:

- espacios de encuentro e identificación de objetivos comunes, compartidos y complementarios
- capacidad para la resolución de conflictos de intereses y generación de sinergias.
- diseño y formalización de mecanismos innovadores y exitosos para la cooperación.

Conviene destacar aquí, aunque el tema supera en mucho el marco de este trabajo, que el debate acerca del conflicto de intereses entre mercado y Estado empieza a estar crecientemente orientado a la reflexión sobre la identificación de los espacios de complementariedad entre ambos. La importancia de la fortaleza institucional como factor de desarrollo está crecientemente probada como lo está la aparición de costes económicos y sociales enormes cuando la institucionalidad es débil o corrupta. Esta evidencia para las instituciones nacionales y globales es también una evidencia para el nivel local.

Por lo que se refiere a la articulación con los actores del territorio y con otros niveles administrativos conviene desarrollar capacidades que permitan manejar:

- alianzas territoriales, del tipo corredores productivos o turísticos, áreas metropolitanas, mancomunidades, redes de municipios, niveles intermedios, micro regiones, etc., que permitan una orientación de la actuación local hacia la estructuración de sistemas territoriales, a través de la cooperación intermunicipal y a partir de mecanismos de articulación con otros niveles administrativos: provincias, regiones,
- mecanismos de cooperación y articulación institucional, económica, financiera y administrativa con los otros niveles del Estado (de acuerdo a los nuevos modelos de gobernanza). Puede ser significativo en este nivel recordar la experiencia francesa de los “contrats de ville” (contratos de ciudad) establecidos como compromisos contractuales entre el Estado y los gobiernos locales para el desarrollo local global o sectorial.
- intercambio de funcionarios y entre electos en el fomento del intercambio de tecnología, servicios, modelos de gestión, etc.

En el marco de estos temas es donde se pueden desarrollar actuaciones concretas de fortalecimiento y capacitación institucional y organizativa vinculadas a la gestión con el entorno y a la gestión relacional.

### 6.1.2. Elementos de red global: fortalecimiento del gobierno local en AL

Tal y como se ha argumentado en la identificación de los factores exógenos que condicionan la posición relativa del gobierno local, especialmente débil en el caso de AL, queda mucho trabajo por hacer en este campo si se aspira a disponer de gobiernos locales capaces de liderar el desarrollo local y de prestar los servicios y desarrollar las acciones necesarias para la mejora de las capacidades de desarrollo de la ciudad y de las áreas urbanas.

Con independencia de los plazos en los que sea posible consolidar una gobernanza local en AL (y también en UE) coherente con el objetivo del fortalecimiento institucional a favor de un mejor desarrollo y una mayor cohesión social, hay un debate nacional, regional y global para el que el gobierno local debe dotarse de argumento y capacidad de presión para el avance del modelo. La especificidad del gobierno local incluye su capacidad de representación descentralizada, y por lo tanto de intereses locales con difícil acceso a la arena política nacional o global. Una de las capacidades considerablemente desarrolladas del gobierno local en la UE es la de la constitución de redes de gobierno local, que hoy están liderando el movimiento asociativo global de los gobiernos locales.

Articular el proyecto de descentralización a los gobiernos locales y promoverlo en AL, tanto a nivel regional como local, es uno de los ejes de trabajo que puede abordar la CDPD con buenas garantías de generación de valor para la gobernanza local en AL.

En este ámbito de trabajo se perfilan tres líneas principales de articulación de la actividad:

**1. Profundización del “modelo” de descentralización y del rol del gobierno local en el escenario competencial, económico y financiero.** En este ámbito merece especial atención el modelo de financiación diferenciando además con claridad entre descentralización del ingreso (poco o nada redistributiva) y la descentralización del gasto (fuertemente redistributiva y generadora de reequilibrio territorial). Europa tiene, en este campo una amplia experiencia, incluso a nivel regional, gracias a los fondos estructurales que están en la base de la construcción de la cohesión social a nivel europeo.

**2. Identificación de los requerimientos de calidad institucional.** Necesidad de mejora de la gobernanza local y de la calidad organi-

zativa y operativa de los propios gobiernos locales en la perspectiva de incrementar su nivel de responsabilidad en la gestión de las políticas públicas y de los recursos públicos. La gobernanza local debe aceptar que la duda acerca de la capacidad del nivel local para devenir un actor fiable y sustancial de la gobernanza global es razonable y exige avances propios en este campo. También aquí existen territorios comunes entre los gobiernos locales de AL y de la UE que pueden favorecer la CDPD en este ámbito y ayudar a la definición de un “modelo de gobernanza local” que pueda aspirar a aportar desarrollos significativos de la cohesión social en AL

**3. Creación de escenarios de debate y defensa del rol del gobierno local en AL.** Desarrollo de la agenda de propuestas públicas de cambio en este ámbito tanto en el nivel nacional como en el nivel regional y global. Puede tener especial interés en este terreno investigar las posibilidades de convertir a los gobiernos locales en verdaderos interlocutores de los organismos internacionales multilaterales, especialmente por lo que hace a la gestión de proyectos de inversión de lógica local.

**4. Creación de un escenario amplio de encuentro del gobierno local de AL y UE** en el que se visualice el papel y relevancia del gobierno local en la gobernanza global y en la gestión del desarrollo

Este ámbito de trabajo exige la reserva de un espacio de encuentro y desarrollo compartido por toda la gobernanza local de AL y de la UE, con mayor o menor intensidad pero con vocación de posicionamiento específico y compartido frente al resto de poderes del Estado y frente a la sociedad.

Las líneas de trabajo que pueden aportar mejores resultados pueden ser:

**a)** La incorporación en el asociacionismo de los gobiernos locales y en las redes de cooperación local y de la CDPD de la agenda

de desarrollo institucional en términos de revisión de los roles del gobierno local.

b) La realización de proyectos multilaterales de CDP orientados específicamente a poner de relieve las potencialidades del gobierno local y sus requerimientos en términos de desarrollo institucional necesario para aprovechar estas potencialidades.

Los **temas de trabajo principales de esta agenda de re posicionamiento del gobierno local** se han apuntado en el análisis de los factores exógenos que condicionan el fortalecimiento institucional del gobierno local. Se exponen a continuación a modo de recordatorio:

- Refuerzo y consolidación de la democracia local
  - Fortalecimiento de la democracia representativa
  - Fomento de la participación social
- Integración de las políticas locales y de los gobiernos locales en la gobernanza global
- Revisión del marco competencial de los gobiernos locales o Reconocimiento de la función del gobierno local en el desarrollo
  - Clarificación del marco competencial de los gobiernos locales.
- Ámbitos de intervención
  - Definición de los sistemas de servicios públicos de gestión local
  - Desarrollo de políticas sociales y de redistribución territorial
- Revisión de los modelos de financiación de los gobiernos locales.
  - Transferencias y capacidad fiscal
    - Reforma tributaria y pacto fiscal
    - Revisión de la política fiscal general y de la política fiscal local.
    - Revisión de la participación de los gobiernos locales en los ingresos del estado
    - Incorporación de financiación local en los programas de cooperación de los organismos multilaterales y en el sistema de la banca multilateral para el desarrollo
    - Establecimiento de sistemas de desarrollo urbano mediante pla-

nes de inversión a largo plazo. Capacidades financieras para la inversión

- Vinculación de los gobiernos locales a las estrategias y proyectos nacionales y regionales de desarrollo económico y territorial
  - Consolidación de la función pública local
- Reconocimiento y capacitación de los cuadros políticos y gerenciales locales

### 6.1.3. Integración del gobierno local en la gobernanza global

El tercer macro ámbito de trabajo sobre el que puede incidir la CDPD ante el objetivo del fortalecimiento institucional del gobierno local apunta más alto y probablemente también más lejos y no es previsible, en el actual entorno político y económico que se pueda percibir como una prioridad a corto plazo.

Se trata de avanzar en el reconocimiento por parte de las instituciones globales y multilaterales del papel que los gobiernos locales aportan a la gobernanza global.

Esta dimensión del trabajo a realizar tiene ya algunos referentes. El Comité de las Regiones de la Unión Europea, sin disponer de un gran protagonismo, es una institución consolidada y relevante. Los esfuerzos de las asociaciones municipalistas mundiales, ya integradas en un solo organismo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (United Cities and Local Governments) han dado frutos y han conseguido reconocimiento como interlocutores del sistema de Naciones Unidas. Recientes tomas de posición del sistema del Banco Mundial considerando la posibilidad de incorporar a los gobiernos locales como interlocutores financieros directos y destinatarios de la financiación multilateral apunta en una dirección sin duda positiva. El Foro de alcaldes iberoamericanos vinculado a la Cumbre anual parece un espacio consolidado. En general, el movimiento o movimientos municipalistas globales y regionales, tienen presencia activa en este entorno. En esta línea de trabajo,

con mucho camino por recorrer, la CDPD puede aportar también valor añadido. Probablemente, su mejor aportación será la creación o aprovechamiento de los escenarios de encuentro que su propia actividad genera para posicionar esta vocación de los gobiernos locales en el escenario de la gobernanza global.

## 6.2. Niveles de incidencia de la CDPD

Partiendo de la identificación de los ámbitos de trabajo, y aunque en cierta medida se pueda tratar de una visión redundante de la CDPD en el fortalecimiento institucional, hay algún aspecto que recomienda considerar el punto de vista de los niveles de incidencia.

Del apartado anterior donde se definen los ámbitos de fortalecimiento institucional, ya se desprende que se debe actuar a distintos niveles. El primer nivel y más obvio es el organizativo. Es decir, el foco es fortalecer institucionalmente la organización del gobierno local. Implícitamente, este nivel lleva incrustado otro, el del individuo perteneciente a dicha institución local. Se puede fortalecer la organización local mediante la mejora de procesos organizativos de trabajo o mediante el rediseño de la organización en sí. Pero también se puede robustecer la organización local, y de hecho este es probablemente el factor crítico principal, desde el nivel de las personas mejorando su capacitación. En este sentido, fortalecer institucionalmente el gobierno local significará, por ejemplo, poner en marcha planes de formación y desarrollo individual, o impulsar intercambios profesionales.

Ahora bien, fortalecer institucionalmente el gobierno local requiere actuar, además de sobre la organización local y sus componentes y personas, sobre el nivel regional, estatal, continental y global. Incidir en el nivel ciudad de gobernanza es necesario, aunque tiene limitaciones obvias. Como hemos visto en los posibles

ámbitos a fortalecer institucionalmente, la calidad institucional del gobierno local depende no sólo de características individuales y organizativas propias, sino también de factores exógenos o de entorno. El marco competencial o fiscal del mundo local es un claro ejemplo de ello. Estos marcos son fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno local pero dependen del nivel estatal. En el ejemplo que se acaba de citar, el fortalecimiento institucional a nivel fiscal del gobierno local pasaría por incidir en el nivel estatal para modificar y mejorar el marco competencial y fiscal existente. En otras palabras, se trata de subir e incrementar el techo del gobierno local, permitiéndole mucho más recorrido al fortalecimiento institucional. La incidencia sobre el gobierno local tiene, por tanto, claros límites, ya que factores fundamentales no dependen de este nivel. Ya se ha aportado información y criterio, también, sobre la relevancia de la gobernanza global como referencia para el desarrollo del gobierno local.

Así pues los niveles de incidencia relevantes para el fortalecimiento institucional del gobierno local son:

- Nivel Global: Presencia en el escenario multilateral (Sistema de Naciones Unidas)
- Nivel continental: Presencia en los foros regionales globales (Organismos supranacionales y de integración regional (Secretaría Iberoamericana, por ejemplo)
- Nivel Estatal: Asociacionismo municipalista nacional y presencia en la gobernanza estatal
- Nivel regional: Organismos supralocales y de agregación (provincias, mancomunidades, asociaciones territoriales, gobiernos regionales.
- Nivel municipal: Unidad básica de trabajo, el propio gobierno local

- Nivel personal: capacitación y estructuración de recursos humanos vinculados al proyecto de gobernanza local global (políticos, gerentes, técnicos).

Más adelante se desarrollara un marco de referencia integrativo en el que se tratará de visualizar las posibilidades de generación de sinergias entre ámbitos, modalidades y niveles de trabajo de la CDPD.

### 6.3. Modalidades de cooperación descentralizada pública

La CDPD ha evolucionado en cuanto a modalidades de cooperación. Más allá de las relaciones bilaterales más tradicionales, nacen experiencias que comprenden la necesidad de generar modelos de relación con múltiples actores que se agrupan alrededor de nuevas estructuras institucionales que dan cobijo a intereses y necesidades comunes (a menudo trascendiendo fronteras territoriales y administrativas prefijadas) o en base al concepto de redes. Estas relaciones “retan” los modelos de cooperación unidireccionales y plantean la necesidad de buscar formas de relacionarse entre iguales. A su vez, participan y contribuyen a la redefinición del papel del Estado en los niveles de gobernanza local, pero también nacional e internacional.

Desde el análisis de procesos de CDPD se ha evidenciado en este trabajo una diversidad de experiencias, aun incipiente, pero también amplia, que muestra la riqueza y complejidad del proceso. Por lo que hace referencia a las formas de interacción entre actores, se pueden distinguir tres modalidades de CDP, ya consolidadas y que han articulado la estructuración de esta trabajo y la constatación de una nueva modalidad a priori no identificada y que puede aportar mucho al proceso. En el apartado de análisis se ha establecido ya esta tipología. Simplemente se incorpora aquí como elemento de referencia para el trabajo operativo y como propuesta formal de ordenación.

Como ya se ha constatado desde la actual experiencia, y también avanzado como propuesta en el marco del análisis, se proponen cuatro modalidades básicas de CDPD:

- **Bilaterales:** Comprende la CDP establecida principalmente entre dos actores “homólogos”. Este tipo de relación (ciudad a ciudad, o de región a región) es la que cuenta con más tradición en la CDP.

- **Multilaterales:** Se trata de acciones de cooperación descentralizada en las que concurren distintos actores (más de dos) vinculados contractualmente, y a menudo económicamente, en proyectos con compromisos formales y a fecha determinada para la realización de un programa o proyecto.

- **Redes:** Esta figura hace referencia a las relaciones múltiples en base a diferentes motivaciones (proximidad territorial, interés temático común, características similares...) que, aunque con más o menos continuidad y diferentes grados de formalización, nacen con la voluntad de perdurar un cierto tiempo (más allá de un proyecto).

- **Diseminación:** Desarrollos endógenos realizados por un gobierno local o de otro nivel que en la medida en que se consolida y se valora como una innovación calificable de “buena práctica” inicia un proceso de difusión a través de cooperaciones bilaterales, multilaterales y en red, y de adaptación a otras realidades, aportando conocimiento contrastado. Se recomienda en este ámbito evitar las estrategias de “copia mimética” que acostumbra a conducir al fracaso de la transferencia. Los casos analizados, la permeabilidad del gobierno local, el número de unidades, o sea de gobiernos locales activos, existente tanto el AL como en la UE, generan un volumen de innovación y experimentación que probablemente podría y debería ser canalizado por la CDPD con la ventaja de la experiencia previa realizada y contrastada. Como ya se ha indicado, en el estudio de casos presentado con anterioridad, algunas de las

experiencias que han tenido mayor impacto pertenecen a este grupo (Bogotá Cómo Vamos?; Plan estratégico de Medellín; Gestión para Resultados en Cearà).

Así pues, se sugiere considerar la organización de la CDPD orientada al fortalecimiento institucional alrededor de estas cuatro opciones o combinaciones de las mismas.

#### 6.4. Integración de ámbitos, niveles y modalidades de CDP

La integración de las variables propuestas para la definición del mapa de acciones de la CDPD proporciona diversas posibilidades de interacción y, especialmente, de detección de sinergias potenciales de cada actuación.

En el diseño de las acciones se propone considerar cual pueda ser el impacto o los niveles y ámbitos de impacto que pueda aportar cada actuación dado que es bastante probable y habitual que los impactos de un proyecto puedan ser diversos y puedan operar en más de un ámbito y en más de un nivel.

6

Ámbito Fortalecimiento Institucional		Estrategia de desarrollo	Fiscalidad y presupuesto	Plan de gobierno local	Estructura organizativa	Programas y servicios
Modalidades CDP	Bilateral					
	Multilateral					
	Red					
	Diseminación					

	Plan anual de actuación	Presupuesto ejecutivo	Procesos	Gestión relacional	Evaluación de gobierno
Bilateral					
Multilateral					
Red					
Diseminación					

	Ámbito Fortalecimiento Institucional	Desarrollo interno	Posicionamiento en la gobernanza nacional	Integración en la gobernanza global
Niveles de incidencia	Global			
	Continental			
	Estatad			
	Regional			
	Local			

Fuente: Elaboración propia

### El caso VNG como ejemplo

A título ilustrativo, se puede presentar con esta misma pa-rrilla de análisis algunas de las acciones llevadas a cabo por VNG. De por sí, la VNG puede concebirse como una red de municipios holandeses, aunque en su vertiente cooperativa es más bien un actor único ya que vehicula sus acciones de CDPD a través de la agencia VNG Internacional. Veamos diferentes iniciativas de CDPD de VNG Internacional.

VNG lleva a cabo proyectos concretos bilaterales y en partenariado de CDPD. Un proyecto específico es el denominado Gestión Municipal y Servicios en Bosnia Herzegovina<sup>6</sup>. Aquí, VNG Internacional colabora con 71 municipios, por tanto se trata de lo que hemos denominado proyecto multilateral, para fortalecer las

capacidades fiscales de los municipios (ámbito de fortalecimiento institucional) e incide a nivel de gobierno local.

VNG desarrolla otra iniciativa de CDPD: el Programa *Logo South ACB*. En el marco de este programa, VNG Internacional colabora con asociaciones de municipios de otros países apoyándoles en campañas de reformas competenciales y fiscales orientadas a promover el reposicionamiento de los gobiernos locales. En este caso, las iniciativas son bilaterales pero establecidas entre redes de cooperación nacionales (las asociaciones de municipios), y están enfocadas a reformar los marcos competenciales.

Otro ejemplo es la cooperación en red que lleva a cabo VNG Internacional mediante su pertenencia a *ICLEI-Local Governments for Sustainability*. Desde el ICLEI se llevan a cabo proyectos específicos de fortalecimiento institucional, como por ejemplo el *Sustainability Management* donde se apoya a gobiernos locales en la incorporación de cuadros de mando y sistemas de medición. El nivel de incidencia, en este último ejemplo, es el gobierno local con modalidades de relación bilateral.

6

#### Ejemplos de distintas iniciativas de CDP de VNG Internacional en fortalecimiento institucional

Iniciativa de CDP	Modalidad	Ámbito	Nivel de incidencia
Gestión Municipal y Servicios en Bosnia Herzegovina	Partenariado: VNG-I + 71 municipios	Gestión fiscal	Gobierno local
<i>Logo South ACB</i>	Bilateral: VNG-I + asociación de municipios	Marco competencial y fiscal	Regional y estatal
<i>ICLEI: Sustainability Management</i>	Red: ICLEI	Gestión por resultados	Gobierno local

Este tipo de análisis y ordenación multivariable de las experiencias de CDPD en base a la modalidad desde la cual se plantea y el ámbito de fortalecimiento institucional en el que desea incidir y el nivel o niveles en que opera permite visualizar la capacidad y posibilidades de que los proyectos de CDPD puedan plantearse como proyectos multiobjetivo y multiimpacto.

## 6.5. Metodologías para la CDPD

La CDPD es seguramente uno de los mecanismos de cooperación más adecuados para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Se hace difícil vislumbrar quién puede apoyar a una administración local en su fortalecimiento institucional sino otra administración local. El escenario AL-UE, con realidades de gobierno local muy heterogéneas es un generador inagotable de innovación y experimentación. En los apartados anteriores se ha propuesto una aproximación a la CDPD en el ámbito del fortalecimiento institucional del gobierno local que pone de relieve este potencial de ayuda mutua.

También aflora, sin embargo, un escenario de alta complejidad. Las variables que intervienen o pueden intervenir en los proyectos de CDPD son diversas y la posibilidad de construir combinaciones que actúen como multiplicador de los efectos de los proyectos que se desarrollen en este marco es elevada. Es por ello que se considera oportuno dedicar atención a desarrollar **algunos criterios adecuados al desarrollo de proyectos de CDPD orientados al fortalecimiento institucional** que puedan ayudar a optimizar el impacto de estos proyectos, apoyando un mejor diseño y una mejor definición de objetivos.

Dos aproximaciones para el diseño de proyectos de CDPD para el fortalecimiento institucional.

Tal y como se ha identificado en el análisis de las experiencias realizadas hasta la fecha, los proyectos que aportan fortalecimiento institucional para el gobierno local se están desarrollando desde dos lógicas distintas:

**1. Proponiendo directamente proyectos de fortalecimiento institucional** afectando a componentes del ciclo de gestión o a estructuras de apoyo, influencia sobre la posición relativa del gobierno local o integración en la gobernanza global y, en general, definiendo acciones y estrategias que tengan impacto sobre algunos de los ámbitos definidos como específicos del desarrollo institucional;

**2. Proponiendo, o desarrollando implícitamente, elementos de fortalecimiento institucional en proyectos orientados al desarrollo de políticas finalistas** (por ejemplo en materia de urbanística o de infraestructuras, sociales, económica) como aportación de capacidades organizativas adicionales necesarias para la implementación exitosa de estas cooperaciones.

Ambas formas son posibles, y probablemente, necesarias y ambas plantean el reto de la “institucionalización” de los cambios aunque probablemente en la segunda forma conviene insistir especialmente. Sin embargo resulta poco razonable que estas dos posibilidades se perciban a posteriori y en muy pocas ocasiones se planteen explícitamente en términos de objetivos del proyecto. Cabe incluso preguntarse si la el desarrollo de proyectos orientados a políticas finalistas no deberían considerar factores de fortalecimiento institucional como un requerimiento ineludible, si se pretende asegurar el éxito de los proyectos y la consolidación de las aportaciones realizados con ellos.

La realización de proyectos de CDPD en el ámbito local puede aportar elementos de fortalecimiento institucional de forma

planificada e incluida en el proyecto o de forma espontánea, en proyectos ajenos al fortalecimiento institucional en su formulación, en la medida en que los proyectos aportan experiencia, aprendizaje y desarrollo organizativo y, sin duda, esta es una vía de avance. Sin embargo hay otra lectura más relevante de esta integración, tal como se ha apuntado.

La orientación de la cooperación al desarrollo de proyectos finalistas obviando la relevancia de los requerimientos e impactos de los elementos organizativos, de capacitación y de desarrollo institucional puede significar, además de una pérdida de oportunidades de aprendizaje y de posibilidades adicionales de resultado de los proyectos, la asunción de un riesgo alto de fracaso en la implementación de cualquier proyecto y, sobretodo en la posibilidad de consolidación y sostenibilidad de las propias aportaciones de la CDPD, en la medida que la organización receptora de la aportación no incorpore el aprendizaje organizativo adecuado a la experiencia desarrollada. Es conocida la relevancia en el resultado de su actuación de las organizaciones que aprenden respecto de las que no lo consiguen o ni siquiera se lo plantean.

La inclusión de condiciones de capacidad institucional y aportaciones necesarias en este terreno, debería estar contemplada en todos los proyectos y acciones de la CDPD en dos sentidos: como requerimientos necesarios para la implementación de los proyectos y como resultado necesario de los mismos para asegurar su consolidación y sostenibilidad a largo plazo.

En este sentido se propone incorporar de forma regular en los proyectos de CDPD, orientados a cualquier objetivo, los siguientes elementos:

- 1.** Formulación explícita de los requerimientos institucionales y organizativos necesarios para asegurar el éxito de los proyectos de CDPD cualquiera que sea su objetivo.

2. En el caso en que no se disponga de formas de adquirir las capacidades identificadas de forma autónoma se debería incorporar en el proyecto la aportación de las mismas.

3. Identificación e incorporación, entre los objetivos de los proyecto, de las capacidades institucionales necesarias a establecer y consolidar en las organizaciones participantes para garantizar el desarrollo de las políticas o actuaciones aportadas de forma estable y sostenible.

De acuerdo a estos criterios la sugerencia que se plantea es que la CDPD desarrolle su aportación al fortalecimiento institucional del gobierno local desde dos mecanismos.

**1- Desarrollo de proyectos específicos de fortalecimiento institucional**

**2- Incorporación a todos los proyectos de CDPD de los elementos de fortalecimiento institucional necesarios para asegurar el éxito del proyecto y, muy prioritariamente, la aportación de capacidades necesarias para la consolidación de los aprendizajes realizados y su integración en las estructuras corporativas.**

Estos criterios se plantean como los ejes fundamentales de toda la propuesta de sugerencias realizada en esta aportación. Por una parte, porque la garantía de éxito de cualquier proyecto de CDPD depende en buena medida de las capacidades institucionales. Por otra parte, porque la posibilidad de convertir todos los proyectos de CDPD en factores de desarrollo institucional y corporativa aporta un efecto multiplicador muy significativo a la CDPD.

El fortalecimiento institucional requiere planificación, mecanismos e instrumentos.

Con independencia de cual de los dos “abordajes” para el fortalecimiento institucional (directamente o vía proyectos finalistas) se vaya a utilizar, es necesario enfatizar la importancia de diseñar mecanismos e instrumentos para su implementación. Las dos perspectivas son susceptibles de ser utilizadas para las múltiples tareas del desarrollo y el fortalecimiento institucional pero en ambos casos es necesario disponer de mecanismos e instrumentos específicos para el desarrollo institucional en sus distintas facetas.

Probablemente las aportaciones de la nueva gestión pública, las formulaciones acerca de la gestión para resultados en el sector público y en general las aportaciones desarrolladas alrededor de los programas de modernización del Estado son fuentes de las que pueden surgir aportaciones relevantes. También de las experiencias concretas de mejora organizativa de los gobiernos locales aflora un relevante arsenal de casos de referencia e instrumentos de apoyo para el fortalecimiento institucional que merece ser difundido y conocido por el resto de los gobiernos locales.

---

## Notas

6 Para más información ver: <<http://www.vng-international.nl>>

## 7. Reflexiones finales

Todas las distintas concepciones de buena gobernanza manejadas por organismos internacionales y multilaterales incluyen ámbitos de desempeño organizacional y fortalecimiento institucional. Puede apuntarse también un amplio consenso sobre la existencia de diversas dimensiones que fomentan una buena gobernanza y sobre el hecho de que todas ellas son importantes e interdependientes. Así, si el objetivo es mejorar la gobernanza local, es importante no perder de vista el marco más general y reflexionar cómo el fortalecimiento institucional incide en diferentes ámbitos de la buena gobernanza (por ejemplo, la disminución de la corrupción, la equidad o la sostenibilidad).

Además de la discusión sobre modelos de buena gobernanza realizada en y desde el nivel local, parece necesario también implementar procesos de consenso que lleven a los colectivos representantes de los gobiernos subestatales y locales a definir qué significa fortalecer institucionalmente y qué tipo de estrategias pueden contribuir a ello. Esto posibilitaría una mayor comprensión y aprendizaje sobre el proceso, así como la posibilidad de establecer referencias para evaluar su desarrollo.

Siguiendo con la idea de la necesidad de profundizar sobre los conceptos de gobernanza local o el impacto que las acciones para el fortalecimiento institucional puedan tener sobre ella, desde un punto de vista más académico existen líneas de investigación centradas en el estudio de las instituciones “informales”. Sin duda no se puede olvidar este aspecto de la realidad institucional. Se entiende por instituciones “informales” aquellas normas y prácticas

socialmente compartidas, generalmente implícitas y nunca escritas o formalizadas, que son creadas, comunicadas y se hacen cumplir fuera de los mecanismos normativos formalizados.

Las instituciones formales e informales se complementan y coexisten en las esferas de gobernanza, dificultando más o menos la eficacia de la labor de gobierno estableciendo realidades institucionales incoherentes con los principios formales. Uno de los objetivos del fortalecimiento institucional es avanzar hacia modelos institucionales, con componentes formales e informales, coherentes entre sí, y sobre todo, consistentes con las estructuras formales de los sistemas democráticos y con las buenas prácticas de la gobernanza democrática. Las propuestas para el fortalecimiento institucional del gobierno local se orientan tanto a la superación de los sistemas institucionales informales inconsistentes con los principios de la buena gobernanza democrática (corrupción, clientelismo, etc...) como hacia la mejora de los modelos formales de gestión de la acción pública y de la gobernanza democrática.

7 En resumen creemos que lo local sin una mirada más global corre el riesgo de perderse en desconcentración de servicios desde el nivel nacional, subestimando así las capacidades endógenas de los territorios para generar desarrollo humano y competitividad económica. Pero la sola mirada desde lo global también debe ser acompañada por desarrollos institucionales y políticos en las áreas municipales. Nuestra propuesta se basa en la convicción que el desarrollo local es el resultado del fortalecimiento de la gobernanza municipal dentro de un marco regional, nacional y mundial en la que el sistema de ciudades y de territorios tiende a convertirse en el escenario natural del proceso productivo y de la organización de la convivencia colectiva.

## Referencias bibliográficas

**Cadaval, M.** (2004) *“Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública”*. Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. DOC N° 19/2004.

**CCRE** (Conseil des Communes et Régions d’Europe). *“North/South Cooperation: the Action of Europe’s Local Government Associations”*.

**CEPAL** (2007) *Colección Documento de Proyecto “Cohesión Social y Finanzas Públicas”* Capítulo X. *“Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones”*. (p.191-245)

**Comisión de las Comunidades Europeas** (2001) *“La gobernanza europea. Un libro blanco”*. Bruselas, 25 Julio 2001. COM (2001) 428-final.

**Cuomo, Andrew** (secretary) (2001). *“Strategies for Success: re-inventing cities for the 21st century”*. U.S. Department of Housing and Urban Development.

**Fernández de Losada, A.** *“Reflexiones sobre la Cooperación descentralizada entre Gobiernos Locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva Europea”*. (p.123-151)

**Fundación Alternativas** (2006) *“Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social. Debate de expertos”*. Seminarios y Jornadas 23/2006.

**Fundación Alternativas** (2006) “*El modelo social europeo. Laboratorio de Alternativas-Policy Network*”. Seminario y Jornadas 28/2006.

G

**Godínez, V. M., Huerto, M.** (2004) “*Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*”. Proyecto Conferencia sobre Partenariado local entre la Unión Europea y América Latina. Municipalidad de Valparaíso (Chile) y Diputación de Barcelona 2004. <www.conferenciaurbal2004.cl.>

L

**Local Government Association Research** (2003) “*Planning reform: a survey of local authorities*”. Research briefing 1.03.

M

**Malé, J.P.** (2006) “*Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*”, Conferencia presentada en Montevideo.

**Malé, J.P.** “*Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública*”, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

O

**OECD Publishing** (2005) *Aid Extended by Local and State Governments*. Pre-print of the DAC Journal, Vol. 6, N° 4.

**OECD Territorial Reviews** (2006) “*Competitive Cities in the Global Economy*”.

P

**Programa URB-AL “Evaluación Intermedia del Programa URB-AL Fase II (2001-2005)”**. Informe de síntesis (versión definitiva) Enero 2006. Lot 4. *Sectorial and Projects Evaluations*. (EUROPEAID/116548/C/SV). Consorcio NEI MACRO.

S

**Serra, A. et alt. Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.** “*Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*”.

**Serra, A.** (2005) “*La gestión transversal. Expectativas y resultados*”. Diputación de Barcelona.

**Steinberg, F.** et al. “*Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana*”. Documento de Trabajo 1/2006. OPEX. Fundación Alternativas.

**UN-HABITAT** “*Local governments and international development co-operation: a European survey on strategies and policies*”. *Best Practices Seville Centre for city-to-city co-operation*. May 2006. <<http://www.unhabitat.org/programmes/bestpractices>>



## **Albert Serra Martín**

Licenciado en Ciencias Económicas. Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Master en Dirección Pública

Profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y del Departamento de Política de Empresa. Director del Master en Dirección Pública de ESADE. Socio-Director de Bora Kasi SA Consultores en gestión pública y en estrategia y políticas sociales públicas.

Sus áreas principales de especialización son: la dirección estratégica en el ámbito público, la gestión de los servicios públicos, el diseño y la gestión de las políticas de bienestar y cohesión social social y de servicios personales y sociales.

Anteriormente ha desempeñado, entre otras responsabilidades, la de gerente del Sector de Servicios Personales (Bienestar Social) del Ayuntamiento de Barcelona desde 1991 hasta 1999, gerente del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, director general de INITS SA Consultores en Gestión Pública y adjunto de gerencia del Centro de Estudios de Planificación.

## **Míriam Acebillo Baqué**

*Master of Arts en Governance and Development por el Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Gran Bretaña. Master en Estrategias, políticas y agentes de cooperación al desarrollo, Instituto HEGOA, Universidad del País Vasco y pos-graduada en Cultura de Paz por la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se licenció en Física por la Universidad Autónoma de Barcelona y actualmente está elaborando*

el proyecto de tesis doctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora en áreas como el desarrollo humano y sostenible, migración y participación, ha sido consultora para UN-Habitat en A21L y ha trabajado en el sector privado y en el de ONGs.

### **Angel Saz-Carranza**

Es Coordinador Ejecutivo del Programa PARTNERS e investigador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha publicado, entre otras, en las revistas *International Journal of Public Sector Management* y *Reforma y Democracia*, y con las editoriales *Sage 21st Century Reference Series*, Palgrave Macmillan y Granica.

Es doctor en *Management Sciences* per ESADE, URL, Ingeniero Aeronáutico por el *Imperial College* de la Universidad de Londres y diplomado en Cooperación Internacional al Desarrollo por el CIDOB de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Ha sido investigador visitante en el *Research Center for Leadership in Action de la Wagner School of Public Service* de la Universidad de Nueva York; ha sido consultor por, entre otros, la Diputación de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas; y ha trabajado en desarrollo y ayuda humanitaria en África, Asia y América Latina con ONGs y con la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

## ANEXOS

1. Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina: "Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas"-Declaración de Valparaíso.
2. La agenda de Barcelona para el desarrollo.
3. II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UEAL. Guatemala, mayo 2007-Declaración de Guatemala.
4. III Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Barcelona 26-28 de mayo 2008.
5. XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. 8, 9 y 10 de noviembre de 2007-Declaración de Santiago.
6. Seminario Iberoamericano . "Políticas urbanas y desarrollo cultural: la planificación como estrategia". Ponencia: Panorama de la Cooperación entre gobiernos locales de AL y UE. Ponente: Santiago Sarraute Sainz. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. 2 de mayo del 2008.
7. Los pactos fiscales en América Latina. Volumen 12. BID. Departamento de Investigación. Enero-Abril, 2007.

## 1. Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina: "Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas"

### "Declaración de Valparaíso"

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

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

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

de los derechos humanos, esta situación tiene un alto costo para América Latina: amenaza la estabilidad política y social, pone en riesgo la gobernabilidad democrática; y obstaculiza el crecimiento y desarrollo de la región. Enfrentar estos problemas con políticas de incremento de la cohesión social a través de la reducción de la pobreza, la inequidad y la exclusión, constituye una prioridad para América Latina. Al ser las colectividades locales los niveles de gobierno más cercanos a las necesidades y realidades de los ciudadanos, dicha prioridad constituye un ámbito de trabajo privilegiado para el desarrollo de políticas públicas locales.

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

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

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

3- El desarrollo económico, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de América Latina requieren de una profundización

de los procesos de integración regional. Para avanzar en este objetivo, las entidades territoriales se presentan como actores claves: tanto para el desarrollo de los intercambios económicos, sociales y culturales necesarios para crear un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles de los países integrados; como para la generación de un contrapeso al déficit democrático característico de la mayoría de los esquemas de integración. Es por ello que **enfaticamos la importancia que la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina contenga acciones en el ámbito de la integración regional**, desde dos perspectivas:

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

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

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

**las intervenciones de apoyo a las políticas locales** (de combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión; relativa a los migrantes, los jóvenes, la cultura, la educación; etc.). De igual manera, enfatizamos la relevancia de considerar en las iniciativas descentralizadas la demanda de apoyo institucional predominante entre los gobiernos locales; y el reconocimiento de parte de éstos de la importancia de los mecanismos de intercambio de experiencias en materia de políticas urbanas.

**5-** En particular, **destacamos nuestro interés en la continuación del Programa URBAL** de la Comisión Europea, cuyos resultados hasta el presente dan cuenta de un balance positivo en términos de consolidación de los vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas; de su contribución al fortalecimiento institucional de los municipios; y de difusión y aplicación de buenas prácticas en el terreno de las políticas urbanas. Asimismo, y frente al dinamismo adquirido por URBAL en los últimos años y a la creciente participación de ciudades y regiones en el mismo, reconocemos la necesidad del **reforzamiento de las capacidades de gestión del Programa**.

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

Es por ello que **recomendamos la creación de un Observatorio o Centro de Recursos** destinado a la recopilación, sistematización y difusión de resultados e impactos de la cooperación descentralizada entre entidades locales europeas y latinoamericanas. El Observatorio podrá, asimismo, dar respuesta a otros dos déficit de la cooperación descentralizada: déficit de producción

de conocimiento y de reflexión sistemática sobre los programas y sus resultados; y ausencia de datos comparables e indicadores que registren el impacto de las intervenciones.

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

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

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

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

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

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

**La presente Declaración es promovida por el Consorcio conformado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona y en ningún modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.**

## 2. La agenda de Barcelona para el desarrollo

Nosotros, un grupo de economistas de países desarrollados y en desarrollo, nos hemos encontrado en Barcelona los días 24 y 25 de septiembre de 2004 para debatir sobre el crecimiento y el desarrollo en el mundo. Hemos discutido los efectos de las reformas económicas aplicadas por muchos países en desarrollo durante las dos últimas décadas, las lecciones para la toma de decisiones económicas que emergen de esta experiencia, y el comportamiento de un sistema económico internacional en el cual los países pobres y de renta media están cada vez más integrados.

Apreciamos tres tendencias positivas: • Los avances realizados en el respeto a los derechos humanos, el asentamiento de la democracia y el cumplimiento del imperio de la ley en muchas –aunque no lamentablemente todas– naciones en desarrollo. • La aceleración del crecimiento en distintos países –incluidos India y China– tiene el potencial de sacar a millones de personas de la pobreza. • Una mayor convicción sobre la importancia de la estabilidad macroeconómica, que por el momento ha conducido a una reducción espectacular de la inflación en una región históricamente postrada en la ante la misma como América Latina. Pero también señalamos tres tendencias preocupantes: • La recurrencia y severidad de las crisis financieras sistémicas que han afectado a países en desarrollo, incluso a aquellos que habían llevado a cabo políticas de ajuste y estabilización siguiendo las sugerencias de los organismos internacionales. • Los mediocres resultados de las reformas diseñadas para alcanzar un crecimiento económico sostenible en muchas regiones del mundo. • La persistencia –y a menudo empeoramiento– de una distribución de la riqueza y de la

renta altamente desigual en muchos países en desarrollo. Nuestro debate se centró en extraer lecciones de las políticas aplicadas y en debatir la necesidad de cambios, tanto en países ricos como pobres. Ha habido un amplio acuerdo en siete temas, que a su vez deberían definir las prioridades de las reformas.

**Primero.** Tanto los principios económicos como la experiencia internacional nos sugieren que la calidad institucional -como el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad, privados y colectivos-, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y estado, y la atención a la distribución de la renta son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito. Además, las instituciones que trasladan estos principios a la realidad y los países en desarrollo deberían trabajar para mejorar los entornos institucionales. Pero las innovaciones institucionales eficaces dependen mucho de la historia del país, su cultura y otras circunstancias específicas. Animar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos -como tienden a recomendar las instituciones internacionales- no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos contraproducentes.

**Segundo.** La experiencia nos muestra, una y otra vez, que un endeudamiento elevado -tanto público como privado-, un sistema bancario escasamente regulado, y una política monetarias laxa son serios obstáculos al desarrollo. Estas prácticas no sólo no estimulan el crecimiento a medio plazo, sino que también pueden exponer a las naciones a crisis que conlleven tremendos costes, especialmente para las pobres. Las naciones en desarrollo que esperan prosperar deberían seguir unas políticas financieras, monetarias, fiscales y de endeudamiento prudentes. Pero una posición fiscal prudente no es lo mismo que un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias. Las políticas macroeconómicas anticíclicas son más eficientes y políticamente más viables. Los países en

desarrollo deberían crear instituciones para hacer posibles estas políticas y las instituciones financieras internacionales deberían alentar este tipo de políticas en la medida de lo posible. Los criterios diseñados por estas instituciones para evaluar los objetivos macroeconómicos deberían tener la flexibilidad necesaria para hacer posible por ejemplo que las infraestructuras productivas y la inversión en I+D se considerara como adquisición de activos y no como gasto corriente, para un objetivo fiscal dado.

**Tercero.** No existe una única política económica que pueda garantizar un crecimiento sostenido. Las naciones que han conseguido llevar a cabo esta importante tarea han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimiento. Los países deberían tener la libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas. Las organizaciones financieras internacionales, así como las agencias de ayuda al desarrollo, deberían alentar esta posibilidad. Pero esto no implica una aproximación al desarrollo donde todo vale. Esta libertad tampoco debería ser utilizada para disfrazar políticas que simplemente transfieran renta a los grupos políticos más poderosos. La prioridad es identificar las restricciones que más dificultan el crecimiento y superarlas mediante políticas microeconómicas y macroeconómicas adecuadas. Las intervenciones de carácter microeconómico deberían tratar de corregir los fallos específicos del mercado, y los incentivos económicos deberían reducirse a medida que la situación de los grupos beneficiarios mejora.

**Cuarto.** Las negociaciones comerciales multilaterales deberían perseguir el desarrollo económico. El proteccionismo agrícola y textil en los países desarrollados representa un obstáculo importante a la participación de los países en desarrollo. Pero algunos de los países en desarrollo podrían estar limitando su potencial a través de políticas comerciales inapropiadas. Por ello, alentamos a que la Ronda de Doha concluya con éxito, ofreciendo más oportunidades

de crecimiento mundial y más espacio para que los países en desarrollo pongan en marcha sus propias estrategias de crecimiento.

**Quinto.** Los acuerdos financieros internacionales no están funcionando bien. Los países pobres continúan alejados de los flujos financieros privados y los niveles de ayuda oficial siguen siendo insuficientes. Los flujos de capital privado a los países de renta media son muy volátiles, y esta volatilidad tiene muy poca relación con los fundamentos económicos de los países receptores. Los shocks sistémicos sobre la balanza de capitales continúan siendo comunes, y el contagio golpea cada vez más a países con políticas económicas sólidas. La raíz del problema es la ausencia de mercados e instrumentos que permitan un reparto del riesgo más eficiente entre países. Las instituciones financieras multilaterales no hacen bastante para superar estos fallos de los mercados financieros privados. Además, la consideración del “riesgo moral” como causa principal de las crisis financieras ha desviado la atención de otros elementos de inestabilidad. El debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional ha producido pocos resultados tangibles. Una de las razones podría ser los países en desarrollo están infrarepresentadas en el proceso de toma de decisiones de las instituciones financieras multilaterales. La asignación de votos en los consejos de estas instituciones es un reflejo del pasado y tiene poco que ver con el peso actual de los países en la economía mundial. En resumen: la reforma de las instituciones financieras internacionales debería ser una prioridad, tanto para los países ricos como para los pobres.

**Sexto.** Los acuerdos internacionales actuales tratan los movimientos de capital y de trabajo de forma asimétrica. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos del G-7 consideran generalmente que la movilidad de capital debe ser impulsada. Pero no ocurre lo mismo con la movilidad internacional del trabajo. Sin embargo existen razones, tanto de equidad como de eficiencia, para justificar unos mayores movimientos migratorios a escala

internacional. Necesitamos un conjunto de reglas e instituciones internacionales para guiar el movimiento transfronterizo de población, incluyendo a los trabajadores temporales y de servicios, y que promuevan el uso de las remesas de los emigrantes como una fuente de financiación adicional. La mejora de los derechos de los emigrantes facilitará su integración en el mercado laboral y limitará su explotación.

**Séptimo.** El empeoramiento del medio ambiente y sus externalidades negativas, incluyendo los problemas de calentamiento global, necesita ser abordado con políticas de desarrollo sostenibles a nivel global y nacional. En este tema tanto los países ricos como los pobres tienen trabajo por delante.

No se puede decir que la situación del mundo sea satisfactoria. El hecho que más de mil millones de seres humanos vivan en la miseria debería ser causa de una profunda preocupación. El SIDA y otras epidemias representan una tragedia para los países menos desarrollados, especialmente en África. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio las naciones donantes se comprometieron a incrementar la ayuda para corregir estos y otros problemas. Pero este compromiso continúa siendo mayoritariamente incumplido. También es fácil desalentarse por el fracaso de todo tipo de recetas mágicas para fomentar el desarrollo. Pero preocupación no es lo mismo que desesperación. Y la preocupación tampoco debería servir para justificar actitudes anti-crecimiento. En el último medio siglo un buen número de países han podido salir de la pobreza por sus propios medios, y otros están haciendo lo mismo hoy en día. Hay lecciones esperanzadoras que aprender de estas experiencias, algunas de las cuales hemos intentado resumir en esta agenda. Existen, por tanto, políticas para conseguir un desarrollo equitativo y sostenible. No existe una única política económica que garantice el éxito, pero hoy estamos más preparados para buscar las claves de dicho éxito.

Los ciudadanos de los países en desarrollo saben bien que el progreso largo y arduo. Si sus líderes apuestan con decisión por el desarrollo, y si los países ricos ayudan reformando los acuerdos internacionales que ahora obstaculizan dicho progreso, aún quedan motivos para la esperanza.

### **3. II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL Guatemala, mayo 2007**

#### **Declaración de Guatemala**

Los días 8, 9 y 10 de mayo de 2007 tuvo lugar en Ciudad de Guatemala la II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina, iniciativa coordinada por la Diputació de Barcelona en consorcio con la Intendencia Municipal de Montevideo, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), la Fundación CIDOB y la Universidad de la República Oriental del Uruguay y cofinanciada por la Comisión Europea.

El tema central de esta II Conferencia, que contó con la participación de un relevante grupo de expertos de las dos regiones, fue el de cómo mejorar la cooperación descentralizada pública. Una cuestión abordada a través de una reflexión en profundidad sobre tres de sus principales aspectos: la intencionalidad de la cooperación descentralizada; sus aportes al fortalecimiento institucional; y su grado de reciprocidad. Un análisis que combinó descripción con detección de retos y prospección de vías de avance y mejora.

Finalizados sus trabajos, los participantes quieren transmitir a los gobiernos locales y regionales de ambas regiones, las instituciones comunitarias, los gobiernos de los Estados de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así como ante todos aquellos operadores interesados en el fenómeno de la cooperación descentralizada pública, algunas de sus conclusiones:

**1.** La cooperación descentralizada trasciende las realizaciones de los proyectos individuales. Su valor y especificidad reside en su capacidad para catalizar procesos y acercarnos a resultados más intangibles, pero de alto valor agregado, fortaleciendo el espacio y sistema de actuación del territorio, así como la autonomía local.

**2.** La cooperación descentralizada tiene, no obstante, límites. No es la forma de cooperación más eficaz para abordar grandes cuestiones, estructurales y de país –como la pobreza–, que requieren grandes movilizaciones de voluntades y recursos. La cooperación descentralizada debe hallar, por tanto, su lugar en los esquemas de cooperación internacional, de una forma que ponga en valor su especificidad.

**3.** La cooperación descentralizada es un instrumento clave para consolidar la institucionalidad democrática del gobierno local, que amplía su campo de acción, antes limitado a la gestión de los servicios municipales, para convertirse en el motor central del desarrollo y la cohesión social de su territorio.

**4.** La cooperación descentralizada en ocasiones se ejecuta a través de ONGs de desarrollo. Si el trabajo de éstas no se alinea en unas políticas públicas de cooperación y desarrollo, puede verse afectado el objetivo de fortalecimiento institucional. Por otra parte, un esfuerzo orientado y concertado de actores públicos y privados, liderado por el gobierno local, es un factor de empoderamiento de gobierno y sociedad.

**5.** La cooperación descentralizada tiene lugar entre municipios que, en ocasiones, pueden ser muy diferentes en términos económicos y geográficos. Esta asimetría, no obstante, no va en menoscabo de la igualdad con que se reconocen estos municipios, y la comunidad de problemas que afrontan en relación a su desarrollo. La reciprocidad, que no equivale a paridad, no es posible cuando la cooperación descentralizada se limita a la transferencia de recursos, y sí cuando se basa en intereses comunes e intercambios complementarios.

**6.** Se debe entender que la reciprocidad no se refiere tanto a una igualdad en los términos del intercambio, cuanto a la construcción de alianzas alrededor de intereses comunes, con beneficios mutuos. En este sentido, reciprocidad implica compromiso en la propia aportación.

Igualmente, a partir del diálogo más amplio entre los participantes a la II Conferencia, y tras examinar el contexto y las tendencias en los que se desarrolla el trabajo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-América Latina, éstos constatan:

**7.** Que las tendencias globales que afectan a los municipios de la Unión Europea y de América Latina someten el territorio a tensiones y retos importantes, los cuales coinciden con una demanda, también creciente, de políticas que, desde la proximidad, afronten la nueva situación y sus potenciales amenazas.

**8.** Que los gobiernos locales, receptores directos de esa demanda, poseen la legitimidad democrática y la voluntad política de enfrentar el reto que les plantean sus ciudadanos, y ejercer el papel de responsables centrales del desarrollo económico y social de sus territorios.

**9.** Que afrontar con éxito esa responsabilidad implica, no obstante, un refuerzo muy notable del gobierno local y de sus capacidades. Es éste el objetivo principal de la cooperación descentralizada, en cuyo marco de actuación se tejen alianzas, se establecen partenariados y se registran intercambios en orden a mejorar las competencias técnicas y de gestión municipal, la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida en el esfuerzo común del desarrollo, y la mejora de los recursos y de la posición del municipio en el esquema político nacional, regional e internacional.

**10.** Que la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina ha sabido darse cuenta de esa tendencia con, entre otras cosas,

el establecimiento del programa de cooperación descentralizada Urb-AL. Éste ha permitido afianzar las relaciones entre autoridades locales de las dos regiones, que han constatado que su agenda política local tiene mucho en común: unos y otros comparten tanto esa demanda ciudadana que crece en el contexto globalizado, la voluntad de asumir un papel central en el desarrollo local, y la necesidad de dotarse de los recursos técnicos, administrativos y políticos que les permitan estar a la altura de ese desafío.

**11.** Que el enfoque territorial y su correlato del fortalecimiento del gobierno local y de sus capacidades aparecen, cada vez más, como elementos centrales en las estrategias de cooperación al desarrollo que promueven las instituciones multilaterales, de cooperación y financieras, los Estados individuales, así como la propia Unión Europea.

**12.** Que en esas estrategias la centralidad de los gobiernos locales como motores del desarrollo local no siempre es suficientemente tenida en cuenta, siendo la cooperación descentralizada un buen instrumento para la valorización de ese rol.

Finalmente, y a partir de las conclusiones y constataciones anteriores, los participantes en esta II Conferencia señalan la necesidad de:

**13.** Entender que la cooperación descentralizada se construye, y no se accede a ella. Ello requiere realizar un diagnóstico de las capacidades propias, detectar necesidades, y entablar un diálogo con las contrapartes de elección en el que se definan conjuntamente prioridades y planes de trabajo, en una acción que vaya más allá de la mera transferencia de recursos.

**14.** Entender la cooperación descentralizada dentro de un marco más amplio de la acción política exterior del municipio, ejercida en el ámbito de las responsabilidades locales.

**15.** Poner en valor el conjunto de activos de la ciudad y sus habitantes. La reciprocidad se acrecienta si los gobiernos locales y sus líderes identifican, impulsan y representan un catálogo de acciones de excelencia que ayudarán a mejorar las condiciones en que la ciudad se relaciona e intercambia con sus socios.

**16.** Tomar nota de la especificidad y eficacia de la cooperación descentralizada como instrumento imprescindible en las estrategias de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y tener en cuenta su aportación y experiencia en todo replanteamiento de esas estrategias

**17.** Velar por que las políticas multilaterales de cooperación al desarrollo entiendan e integren la centralidad del gobierno local en el objetivo de la promoción de la cohesión y el desarrollo de los territorios.

**18.** Asociar lo más estrechamente posible a las autoridades locales y sus redes y asociaciones en el diseño y ejecución de planes de desarrollo nacional, especialmente cuando contengan estrategias de fortalecimiento institucional.

**19.** Proseguir los esfuerzos, que ya vienen desarrollando diversos Estados de Unión Europea y América Latina, de orientación, apoyo y coordinación a las políticas de cooperación descentralizada de sus autoridades locales y regionales.

**20.** Profundizar en la descentralización y la autonomía local, tanto en América Latina como en Europa, a través de acciones de cooperación descentralizada basadas en el fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo económico territorial y de cohesión social.

**21.** Dotar de mayor capacidad de incidencia política a los gobiernos locales y regionales que, a través de su acción de cooperación descentralizada conjunta, se convierten en interlocutores legítimos ante sus respectivos Estados y organismos internacionales.

**22.** Propiciar la representación de los intereses locales en las instancias intergubernamentales birregionales. Saludamos, en este sentido, la convocatoria del Foro de Autoridades Locales y Regionales eurolatinoamericanas (París, 29 y 30 de noviembre de 2007), con motivo de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, Caribe y la Unión Europea.

**23.** Seguir avanzando en instrumentos internacionales que fortalezcan la descentralización y la autonomía local. En este sentido, nos felicitamos por la reciente aprobación de las líneas directrices sobre descentralización y reforzamiento local, por parte de los países miembros del Consejo de Administración de ONU-Habitat, que deseamos sean refrendadas en la próxima sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas.

**24.** Convertir el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, que está realizando una aportación muy valiosa para la comprensión y potenciación de esta cooperación entre nuestras dos regiones, en un instrumento permanente.

**Guatemala, 10 de mayo de 2007**

#### 4. 3ª Conferencia Anual Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Barcelona 26-28 de mayo 2008.

### Síntesis de los talleres y recomendaciones de la conferencia

Los participantes a la III Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL trabajaron en el marco de tres talleres con el objetivo de analizar la especificidad de las relaciones de cooperación descentralizada y los diferentes niveles de coordinación y articulación entre actores. Los talleres se estructuraron en cuatro grupos de debate alrededor de 6 ejes de discusión.

En este cuadro se recogen los principales argumentos del debate, constataciones y propuestas que surgieron de estos talleres.

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
<p><b>1) El fenómeno de la CD</b></p> <p>La <u>cooperación descentralizada</u>, ¿Qué es, cómo está cambiando y hacia dónde va?</p> <p>Un fenómeno vivo que está rápidamente evolucionando</p>	<p>A pesar de que se trata de un fenómeno relativamente nuevo, la Cooperación Descentralizada (CD), ha evolucionado con fuerza tanto en volumen de actores y de recursos como en sus enfoques. En este sentido, cabe constatar que la CD ha pasado de verse como una fuente de recursos financieros a visualizarse como una <b>herramienta innovadora que permite romper con las prácticas clásicas de la cooperación al desarrollo</b> y avanzar hacia relaciones <b>más equilibradas y recíprocas entre sus actores.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sensibilizar a los electos de todos los niveles sobre la importancia de internacionalizar sus gobiernos locales y territorios. En esto pueden cumplir un rol importante las Asociaciones de GL con mayor alcance y capacidad de acción.</b></li> <li>• <b>Sensibilizar a la población sobre la necesidad de que cada gobierno local se abra a la escena internacional, fomentando la noción de corresponsabilidad de todos frente a los problemas comunes</b> globales y locales, y por lo tanto, se requiere contar con un fuerte vínculo con la ciudadanía.</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p>Por lo tanto, <u>la CD tiene la <b>potencialidad de ser un sujeto de cambio en los procesos de desarrollo local y de transformación de las prácticas tradicionales de cooperación</b></u>. En efecto, el nuevo enfoque permite la introducción de <b>nuevos instrumentos y nuevas metodologías</b> en el campo de la cooperación internacional.</p> <p><u>Sin embargo</u>, se constata que <u>este discurso</u> no necesariamente se traduce en la práctica ya que actualmente <u>la acción exterior de los GL es aún muy limitada</u> (ver el eje 3). Ciertamente, muchos GL (sobre todo de AL) aún visualizan su capacidad de acción exterior como obtención de recursos, permaneciendo una dimensión de la CD propia de los patrones clásicos de cooperación al desarrollo asentados en relaciones asimétricas y de dependencia entre donantes y receptores. En este sentido hace falta <b>avanzar hacia un cambio de paradigma y profundizar en las potencialidades de la internacionalización de los gobiernos locales</b>.</p> <p><u>Este cambio de paradigma de la CD debe procurar <b>no generar nuevas ortodoxias</b></u> y tener en cuenta la evolución de los otros modelos de cooperación.</p> <p>Además, <u>la CD no tiene que ser un fin en sí mismo</u>, si no <u>una herramienta</u> a disposición de los GL.</p> <p>La ciudadanía y algunas autoridades locales de ambos continentes, <b>no siempre comparten</b> la importancia de que los <b>GL se inserten en el escenario internacional</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Partir de la voluntad política</b> y contar con <b>capacidades institucionales y técnicas</b>.</li> <li>• <b>Insertar</b> la cooperación internacional en los planes de desarrollo locales.</li> <li>• Profundizar en el <b>análisis del impacto y logros</b> de la cooperación descentralizada a través de la promoción de <b>la investigación, la formación, la evaluación y la comunicación sobre la acción internacional de los GL</b>. En este sentido es preciso generar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacios y Mecanismos para sistematizar, desarrollar la investigación y evaluación.</li> <li>- Indicadores de progreso, que permitan efectuar evaluaciones.</li> <li>- Lograr un intercambio mas eficaz de la información</li> </ul> </li> <li>• Visualizar a través de <b>ejemplos de buenas prácticas</b> los resultados de la CD en la promoción del desarrollo local y en su capacidad para transformar las prácticas del paradigma clásico de cooperación al desarrollo. Las redes de ciudades pueden ser un buen instrumento para dicha tarea.</li> <li>• <b>Mejorar la transparencia de procesos de CD</b>, así como incentivar la participación ciudadana en los procesos de CD.</li> <li>• <b>Superar la visión de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad</b> para avanzar a relaciones de territorio a territorio.</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p>Es importante resaltar que la CD no es una panacea y que ésta por sí sola no puede resolver todos los problemas de los GL pero puede ser una <b>buena herramienta</b> para éstos.</p> <p>Se constata una <b>ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento para conocer el impacto</b> real de la cooperación descentralizada.</p>	
<p><b>2) La especificidad de la CD</b></p> <p>Los GL y la CD tienen una especificidad propia que debe respetarse a la hora de establecer vínculos con otros actores</p>	<p>El Gobierno Local y por lo tanto, la CD cuentan con una <b>especificidad propia frente a otros actores y comporta un valor añadido</b> que debe ser reconocido y tenido en cuenta. Su especificidad radica en el hecho que son administración pública local, es decir, tiene responsabilidad política y legitimidad. Al ser electo tiene que rendir cuentas a la población. Además, los GL son expertos en la gobernabilidad local, en la gestión de políticas públicas locales y son los actores públicos más próximos a la ciudadanía. La CD entre gobiernos locales se basa en esa especificidad propia, la cual debe respetarse a la hora de establecer vínculos con otros actores (<i>ver el eje 6</i>).</p> <p>Sin embargo, <b>los GL no siempre son reconocidos por su especificidad propia</b>. A la hora de articularse con otros actores como los Estados y agencias internacionales son a menudo considerados como ONG's o tratados como entidades de menor importancia.</p> <p>A nivel general podemos concluir que los GL ejercen un <b>rol central en:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar la CD en <u>nuevos temas que son comunes a todos los GL: seguridad alimentaria, nuevas tecnologías, descentralización y reforma del Estado, colaboración público-privada, migraciones, medio ambiente, gestión de recursos naturales</u></b>; cohesión social.</li> <li>• Demostrar el <b>valor agregado</b> de los actores locales como actores de la CD. Promover la investigación, la formación, la evaluación y la comunicación sobre la acción internacional de los GL (la CD como laboratorio de nuevas prácticas)</li> <li>• Promover el rol del GL de <b>liderazgo político y territorial</b>, administración municipal y articulación con la sociedad civil.</li> <li>• <b>Aunar esfuerzos desde una lógica territorial</b>, que incluya a todos los actores de un mismo territorio, valorizando las capacidades de unos y otros. En este sentido se trata de generalizar los abordajes "multi-actor" en el diseño de políticas públicas locales, y que éstas surjan "desde abajo".</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p><b>a) el desarrollo económico del territorio.</b> Un desarrollo pensado desde lo local y para lo local, aunque el enfoque de la CD no solo se reduce al desarrollo económico, sino que también incluye al desarrollo humano.</p> <p><b>b) políticas locales de inclusión social.</b> El GL es el articulador de una política inclusiva de animación y dinamización del territorio.</p> <p><b>c) la mejora de servicios públicos de calidad.</b> Por su experiencia de gestión local, es un actor privilegiado para brindar servicios públicos adaptados a las necesidades locales de sus ciudadanos.</p> <p><b>d) la consolidación democrática.</b> El nivel local es el nivel con mayor cercanía entre los mandatarios y los ciudadanos. La cooperación descentralizada tiene como principio la inclusión del ciudadano en tanto que es la base de GL democráticos.</p> <p>Por su especificidad, los <b>GL son los mejor posicionados para apoyar, acompañar, aprender y compartir con sus propios homólogos</b> sobre los temas que les competen estableciendo relaciones de partenariado basadas en la reciprocidad y el aprendizaje mutuo.</p> <p>Por otra parte, se está de acuerdo en que la CD tiene <b>la ventaja de estar menos sometida a los intereses económicos y comerciales</b> de los GN y de los OOI a la hora de definir sus relaciones (en comparación con otros tipos de cooperación). A pesar de eso, cabe convenir que no es desinteresada, obedece a otros intereses y que <b>sus relaciones deben limitarse a los gobiernos locales elegidos democráticamente.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer <b>alianzas estratégicas</b> con los movimientos sociales y con las redes civiles.</li> <li>• Favorecer <b>relaciones estratégicas</b> entre territorios.</li> <li>• <b>Incorporar la oposición política</b> en el proceso de CD para hacer más estable la política de CD y evitar la pérdida de institucionalidad.</li> <li>• Crear <b>consejos de cooperación</b> para asegurar mayor estabilidad y continuidad de la cooperación descentralizada.</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
<p><b>3) Heterogeneidad</b></p> <p>Tener en cuenta la gran heterogeneidad de los GL y su diversidad</p>	<p><b>Los GL no son un grupo homogéneo.</b> Existen grandes diferencias entre éstos por el tamaño de las ciudades, por ser urbanas o rurales, por sus realidades socio-económicas, etc. Además, y sobretodo en AL, <b>la diversidad se caracteriza por una fuerte desigualdad en los niveles de desarrollo.</b></p> <p>Ante esto, cabe preguntarse <b>cómo se puede lograr una coordinación eficiente y qué tipo de organización territorial logra abarcar la diversidad</b> de realidades locales y estimular la participación de todos los GL.</p> <p>Las <b>agrupaciones de gobiernos locales</b> suelen ser una buena opción para dar voz a los gobiernos locales más pequeños y favorecer su acción exterior.</p> <p>Las <b>redes de ciudades</b> deben tener en cuenta la heterogeneidad de sus miembros diferenciando las necesidades de los socios en función de sus características.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conviene profundizar aún el análisis de <b>cómo se distribuye la CD</b>: quien participa, en qué modalidades y qué impacto tiene.</li> <li>• <b>Jerarquizar y calificar</b> –no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente– a los distintos actores e iniciativas de articulación entre GL, buscando soluciones y herramientas específicas en cada caso.</li> <li>• <b>Definir estándares de calidad</b> relativos a la acción exterior de los GL en función de su especificidad.</li> <li>• <b>Sensibilizar a los GL con mayor experiencia</b> para que se responsabilicen del fortalecimiento institucional de manera más homogénea dentro de un país.</li> <li>• Partir de una lógica territorial, pero también <b>considerar nuevas modalidades de organización territorial</b> como son las asociaciones de gobiernos locales subnacionales y las mancomunidades, como plataforma de internacionalización compartida especialmente para municipios pequeños</li> <li>• Se ha <b>de prever disposiciones especiales para facilitar la entrada en la CD de los municipios pequeños y medianos</b> que tienen más dificultades para proyectarse al exterior y buscar partenariados</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
<p><b>4) Brecha entre teoría y práctica</b></p> <p>Existe una brecha entre visión, discurso y práctica de la CD.</p>	<p>Existe todavía una brecha significativa entre la visión y el discurso de la CD y las prácticas que llevan a cabo muchos GL tanto en la UE como en AL. La nueva visión de la cooperación requiere de un esfuerzo continuado de la práctica para superar por un lado, los fuertes niveles de asimetrías entre territorios y por otro, para avanzar hacia un enfoque y unas herramientas que permitan llevar a cabo una CD con visión transformadora.</p> <p><b>1) Asimetrías de partida</b></p> <p>La CD asume la reciprocidad como un valor de la ésta pero <b>en la práctica existen importantes asimetrías entre AL y UE en las condiciones de partida de los diferentes GL que se relacionan entre sí.</b> Asimetrías en cuanto a grados de institucionalidad, competencias y recursos, acceso a derechos y a libertades. Estas diferencias no tienen porque ser incompetentes con la reciprocidad, siempre y cuando dicha asimetría se reconozca y se maneje adecuadamente.</p> <p><b>Fortalecimiento Institucional y Gobernabilidad Local.</b> Se asume que el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernabilidad local es un valor agregado de la CD pero en la práctica resulta más difícil de concretizar ya que la debilidad de algunos GL en este sentido dificulta su capacidad para afrontar una proyección exterior.</p> <p>Existe una brecha entre los niveles de institucionalidad de los GL. Algunos municipios no tienen capacidades para aprovechar la CD y además, el nivel</p>	<p><b>1) Respecto a la persistencia de asimetrías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para dar contenido a la reciprocidad es necesario <b>identificar ventajas comparativas</b> que puedan ofrecer gobiernos locales latinoamericanos en su relación con la CD. Es decir, encontrar aquellos temas donde realmente puede existir un intercambio de igual a igual entre poderes públicos locales. En este sentido, la participación ciudadana, la innovación democrática y la gestión de asuntos urbanos, son campos en los que los GL de AL están demostrando tener mucho que ofrecer.</li> <li>• Fomentar más la CD entre Gobiernos Locales de América Latina <b>buscando fórmulas adaptadas a esta realidad.</b> Por ejemplo con la creación de un Fondo para la CD dentro de América Latina.</li> <li>• <b>Desarrollar instrumentos de apoyo para el fortalecimiento institucional</b> de los GL en 4 ámbitos: Territorio, Población, Recursos e Identidad</li> <li>• La CD debe ser un <b>eje transversal</b> del Gobierno local impli</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p>de institucionalidad también del marco normativo nacional y de su solidez financiera y se debe tener en cuenta que el apoyo a la institucionalidad interfiere con las modalidades de la gobernabilidad local.</p> <p>Es importante profundizar en iniciativas de coordinación y apoyo entre los propios GL para mejorar su capacidad institucional y la gobernabilidad local.</p> <p><b>2) Asimetrías de enfoques, métodos e instrumentos</b></p> <p>La CD está lejos de llevarse habitualmente en la práctica como una visión de acción exterior de los GL basada en los principios de partenariado, aprendizaje y beneficio mutuo y reciprocidad. En efecto, <b>la acción exterior de muchos GL en AL aún es vista bajo patrones cuantitativos de obtención de recursos y en la UE bajo el paradigma de ayuda al desarrollo</b>. Para superar esta brecha entre discurso y práctica se requiere que los GL cuenten con capacidades y estrategias para su desarrollo internacional y demostrar las ventajas de la CD (ver eje 1 y 2).</p> <p>Además se debe tener en cuenta que la CD se debe entender como siendo solo una parte de la acción exterior de los GL.</p> <p>Sin embargo muchos GL carecen de estrategias, planes y métodos. Saber articular la demanda no siempre es tan fácil. Además las herramientas de las que se dispone, corresponden muy a menudo a modelos de la cooperación al desarrollo clásica por ejemplo, la financiación por proyectos que no siempre son sostenibles en el tiempo.</p>	<p>cando a todas las áreas de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear <b>espacios de intercambios básicos de comunicación</b> y convertirlos en verdaderos espacios de cooperación entre Gobiernos Locales.</li> </ul> <p><b>2) Respecto la acción exterior de los GL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Fomentar una <b>nueva noción de cooperación más horizontal y menos asistencial</b></u>, basada en esquemas de reciprocidad que se alejen de las relaciones donantes-receptores.</li> <li>• Dotar a los GL de dispositivos técnicos de apoyo al desarrollo de capacidades y estrategias :</li> <li>• Contar con información precisa: Invertir en datos, información, comunicación</li> <li>• Visualizar el valor agregado de la acción internacional de los gobiernos locales a través de la promoción de promover estrategias compartidas entre autoridades locales.</li> <li>• Desarrollar metodologías para el diagnóstico participativo de una estrategia de inserción internacional (basada en la identidad territorial) para los GL.</li> <li>• Desarrollar instrumentos de gestión, asistencia técnica, capacitación y metodologías adaptables para la inserción in-</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
		<p>ternacional de los GL (individual y colectivamente).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar las competencias que existen, como la de las asociaciones nacionales o regionales, o la de GL con mayor experiencia, y contar con incentivos del Estado central (siempre que respeten la autonomía de los GL).</li> <li>• Mejorar los marcos jurídicos e institucionales para la acción internacional de los GL</li> <li>• Fortalecer la continuidad y permanencia de los equipos técnicos municipales responsables de RRIL.</li> </ul>
<p><b>5) Cabildeo</b></p> <p>Estrategias de incidencia de los GL sobre las agendas nacionales, regionales e internacionales</p>	<p>La incidencia política es necesaria <b>para mejorar las condiciones generales para el ejercicio del poder local</b>: mayor descentralización del Estado, mejor distribución de los recursos públicos, consolidación de la función pública local, etc.</p> <p>También, para contribuir a fortalecer los objetivos de la CD, los GL deben definir <b>estrategias para mejorar su incidencia</b> en las agendas nacionales, regionales e internacionales.</p> <p>Asimismo los GL de ambos continentes comparten <b>retos frente al actual modelo de desarrollo y de globalización</b>, especialmente por lo que se refiere a los impactos negativos de éste. Problemas globales que tienen un impacto directo en los gobiernos locales: movimientos migratorios, cambio climático, crisis alimentaria, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la capacidad de acción de los municipios a través de <b>fortalecer el asociacionismo entre GL en sus diversas modalidades</b> (redes, plataformas, espacios de intercambio) <b>sin caer en la burocratización de dichos espacios</b>. En dichos espacios es donde los GL pueden ejercer sus actividades de presión política y mejorar su capacidad propositiva.</li> <li>• <b>Preservar la diversidad de iniciativas de cabildeo</b> aunque también buscar sinergias entre ellas alrededor de agendas compartidas para mejorar su eficacia e impacto.</li> <li>• Las <b>redes de ciudades son un buen instrumento para la incidencia política</b> y además han sido capaces de superar la burocratización o partidismo de algunas asociaciones de GL, pero tienden a multiplicarse y no</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p>Por lo tanto, se requieren <b>dos niveles de incidencia</b>:</p> <p><b>(a)</b> Para la mejora de <b>los factores que inciden en la autonomía local</b></p> <p><b>(b)</b> Para <b>hacer frente desde lo local a aquellos temas que si bien no les competen directamente, tienen un efecto directo en sus realidades</b>: libre mercado internacional, normativas de migración, de comercio, conflictos internacionales, migraciones climáticas, enfermedades, conflictos, etc.</p> <p>Existen actualmente oportunidades para un cabildeo en el ámbito internacional, así como un interés cada vez mayor de los GL, que también están a la demanda de propuestas.</p> <p>Entre las <b>condiciones necesarias para un cabildeo eficiente se destacan</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>A nivel interno de los GL</b>: la necesidad para los GL de <b>contar con agendas estratégicas propias</b> apoyadas con los recursos técnicos políticos y financieros consecuentes.</li> <li>• <b>A nivel internacional</b>: La necesidad de <b>consolidar espacios de confluencia de GL</b> que permitan incidir eficientemente, sin efectos de burocratización. Para ello, es necesario contar con una mayor participación de los políticos y electos. Estos espacios a su vez, deben ser lo suficientemente representativos, y reflejar el pluralismo político.</li> </ul>	<p>siempre cuentan con la legitimidad política ni son sostenibles en el tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de <b>AL</b>, <b>fortalecer el rol de las asociaciones regionales</b> en AL permiten sobrepasar los cambios aportados por las alternancias políticas internas de los países.</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
<p><b>6) Articulación con otros actores</b></p> <p>Estrategia de Articulación con otros actores (gobiernos centrales y cooperantes)</p>	<p>Si bien la CD existe sin la ayuda de los gobiernos centrales y de los Organismos Internacionales, cada vez más <b>los GL requieren de mayor articulación con dichos actores.</b></p> <p>Todos <b>los vínculos que se establezcan entre los GL y los demás actores deberían partir de los principios siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-reconocimiento de la especificidad de los GL, y respeto mutuo de las competencias de cada nivel.</li> <li>-principio de subsidiariedad</li> <li>-principio de la co-responsabilidad.</li> </ul> <p><b>La articulación debería hacerse en función de objetivos estratégicos de los GL</b></p> <p>También cabe considerar que si bien la articulación es deseable, <b>no siempre es beneficiosa para el GL.</b> Por ejemplo cuando existe una divergencia radical de visiones políticas entre GL y gobierno centrales, o cuando existe un riesgo de cooptación de las competencias de los gobiernos locales. Cabe entonces preguntarse cuáles son los intereses de GL, si estos coinciden con los intereses de los gobiernos nacionales y hasta qué punto se puede integrar en marcos nacionales.</p> <p>Las <b>tendencias</b> presentes en algunos países a la <b>re-centralización de los gobiernos nacionales amenazan</b> la esencia de los gobiernos locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigir que las <b>políticas de desarrollo</b> y los programas de cooperación internacional en dirección de los GL <b>sean diseñados con los GL</b> desde el principio. Es decir que éstos no sean simples ejecutores, beneficiarios o expertos asociados, sino que participen como actores políticos en la elaboración de las estrategias nacionales o regionales y en la puesta en aplicación de las políticas.</li> <li>• <b>Mejorar la capacidad propositiva</b> de los diferentes espacios y a diferentes niveles y crear espacios de articulación con los donantes.</li> <li>• Buscar <b>modos de negociación</b> de estrategias compartidas que respetan los intereses de los diferentes actores y permitan definir acuerdos.</li> <li>• <b>Promover programas que impulsen y faciliten la articulación.</b> En este sentido, es necesario re-evaluar las modalidades de apoyo a la CD de los GL para promover cambios en las modalidades de diálogo, de programación, en los instrumentos utilizados, y en los procedimientos y métodos de seguimiento.</li> <li>• <b>Explorar las oportunidades y riesgos</b> de un sistema de articulación de la CD al nivel de cada país.</li> <li>• <b>Identificar los nuevos desafíos</b> a los cuales son enfrentadas la CD (por ejemplo tendencias de re centralización de políticas públicas y de la cooperación)</li> </ul>

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
	<p>A su vez, se constata que algunos enfoques y herramientas presentes tradicionalmente en la cooperación internacional son inadecuados para apoyar la cooperación descentralizada. En este sentido, los mecanismos de apoyo a los GL lo deberían tener en consideración.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundizar el análisis de las oportunidades y riesgos de la <b>Declaración de París desde el punto de vista de los GL.</b></li> <li>• Ampliar la <b>articulación a otros tipos de actores</b>, como son las universidades, el sector científico, el sector privado y la sociedad civil alrededor de formas de cooperación descentralizada.</li> </ul>

## 5. XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 8, 9 y 10 de noviembre de 2007

### Declaración de Santiago

La Jefa y los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana, reunidos en Santiago, Chile, en su XVII Cumbre, bajo el tema “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”, inspirados en los valores y principios que constituyen el acervo iberoamericano, reiteran el objetivo común de progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y a fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales. Para ello, consideran necesario:

- 1.** Asegurar un crecimiento económico perdurable que garantice el desarrollo humano sustentable y la capacidad del Estado para implementar políticas y programas con ese fin.
- 2.** Adoptar políticas para aumentar la creación de trabajo decente y de calidad, que contengan instrumentos y mecanismos de formalización del empleo para beneficio de las personas que laboran en el sector informal de la economía. Hacer del empleo decente y de calidad, de la mayor movilidad social y de la redistribución, objetivos comunes al conjunto de las políticas públicas, en todos los casos en que ello sea posible.
- 3.** Colaborar estrechamente para colocar en el núcleo central de la agenda internacional el interés por la cohesión social y la necesidad de alcanzar sociedades más inclusivas con pleno respeto a los dere-

chos humanos, así como la promoción de un entorno internacional favorable a los esfuerzos nacionales e internacionales en materia de protección social y políticas para la superación de la pobreza, la desigualdad y el hambre en el mundo y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**4.** Impulsar un mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la superación de la pobreza, garantizar el acceso universal a los servicios sociales y la calidad de las prestaciones públicas y privadas, especialmente en educación, salud, vivienda, seguridad y protección social.

**5.** Ejecutar políticas, especialmente dirigidas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los grupos más vulnerables, incluyendo las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, según las particularidades de cada país.

**6.** Asumir el Consenso de Quito, adoptado en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, como Agenda Iberoamericana de Igualdad, según lo acordado en la I Conferencia Iberoamericana de Género, incorporar transversalmente la dimensión de igualdad de género en las políticas públicas de cohesión social, e institucionalizar la Reunión Sectorial Anual de Ministras Responsables de Cuestiones de Género.

**7.** Desarrollar programas y políticas específicas y diseñar instrumentos legales que reflejen el compromiso de los Estados Iberoamericanos con la juventud, a fin de darle las oportunidades para que contribuya a la cohesión social.

**8.** Avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, recurriendo a instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios, según sea el caso. En consecuencia con lo anterior y en cumplimiento de los acuerdos de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas, los países miembros adoptan en

esta ocasión el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se comprometen a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia. Asimismo, acuerdan instruir a sus representantes técnicos para que inicien a la brevedad la negociación del Acuerdo de Aplicación.

**9.** Cumplir, antes de 2015, las Metas del Desarrollo del Milenio, así como los compromisos del Consenso de Monterrey, en particular con relación a la movilización de recursos adicionales para la Ayuda Oficial al Desarrollo incluyendo a los países de renta media e instar a la búsqueda de nuevos mecanismos financieros innovadores, que puedan contribuir al cumplimiento de esas Metas y consecuentemente a promover sociedades más inclusivas en Iberoamérica.

**10.** Enfrentar las asimetrías e injusticias en las relaciones económicas y comerciales internacionales, con miras a favorecer el aumento del comercio internacional con consecuencias positivas sobre el nivel de empleo y la inclusión social en el área iberoamericana. En ese sentido, trabajar en forma constructiva en el ámbito de la OMC con miras a la conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha.

**11.** Fortalecer el multilateralismo y el papel central de las Naciones Unidas con apego a sus propósitos y principios, el combate al terrorismo y la delincuencia organizada transnacional y el rechazo a las medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional, como marco internacional indispensable a la realización de la cohesión social en nuestros países.

**12.** Fortalecer la Cooperación Iberoamericana, eje integrador del espacio iberoamericano, como un instrumento de apoyo a la cohesión social y a las políticas sociales, a través de la promoción de programas, proyectos e iniciativas en sectores prioritarios, que aporten al desarrollo integral e inclusivo en beneficio efectivo para todos los ciudadanos y ciudadanas de Iberoamérica, contribuyendo así a la reducción de asimetrías e inequidades y a la consolidación

de sociedades más articuladas y solidarias en el marco de la diversidad de nuestros pueblos.

**13.** Fortalecer la promoción y respeto de todos los derechos humanos como un componente indispensable en la adopción y ejecución de las políticas destinadas a lograr la cohesión social.

**14.** Aplicar políticas que fomenten y promuevan la democratización del acceso a los bienes y servicios culturales y a los medios de expresión y la recuperación del espacio público para la vida cultural social.

**15.** Erradicar todo tipo de discriminación, preservar la diversidad cultural, fomentar la interculturalidad y enriquecer el patrimonio cultural iberoamericano. En este sentido, resaltan la importancia de la Convención de UNESCO para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

**16.** Declarar el Año 2008 como el “Año Iberoamericano contra todas las formas de Discriminación”, con la convicción de que el pleno respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación, el impulso al desarrollo social y a la consolidación de la democracia, constituyen vías privilegiadas para lograr la inclusión y la cohesión sociales, para la erradicación de la pobreza y de la marginación.

**17.** Reiterar el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, convencidos de que la atención integral y multidimensional de las migraciones es un elemento indispensable para asegurar la cohesión social y enfatizando la necesidad de un enfoque multidisciplinario de acuerdo al principio de responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Se comprometen a garantizar plenamente los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independiente de su condición migratoria.

**18.** Promover la colaboración entre el sector público, privado y los actores de la sociedad civil, en la aplicación de las políticas públicas, elevar la calidad de su implementación, fortalecer la coordinación de la institucionalidad social, consolidar la modernización de la gestión pública, combatir la corrupción y asegurar la transparencia y la administración eficiente de los recursos públicos. Para estos fines se adoptó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

**19.** Implementar reformas tributarias mediante acuerdos o pactos fiscales u otras formas de concertación político-social, que otorguen viabilidad a las políticas requeridas para el desarrollo humano sustentable y la cohesión social, fortaleciendo a la vez la administración tributaria, evitando el fraude y la evasión.

**20.** Identificar, en los países de la región, con base en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, las áreas y sectores más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, a fin de promover estrategias de adaptación y de mitigación, y favorecer la cooperación y coordinación iberoamericanas para atender las emergencias y contingencias derivadas de los desastres naturales.

**21.** Involucrar a los actores sociales en los programas de ahorro y uso eficiente de energía, en los programas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales, en la gestión de residuos y en los desafíos que plantea el cambio climático y su vinculación con los desastres naturales y los problemas medioambientales, particularmente a través de programas educativos, con el fin de fortalecer la cohesión social y favorecer el desarrollo económico y social.

**22.** Continuar impulsando las organizaciones de defensa de los consumidores en nuestros países como un elemento que ayuda a fortalecer la cohesión social y alentar el trabajo realizado por el

Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC).

**23.** Adoptar políticas que promuevan el desarrollo de la ciencia y la tecnología como motores que impulsan el progreso social y económico y prioricen la utilización de conocimiento científico como un instrumento para contribuir al bienestar y cohesión social de las poblaciones iberoamericanas.

**24.** Reconocer que para hacer frente a los problemas sociales de la región, se necesita un amplio y auténtico diálogo social, basado en un clima de entendimiento, donde gobiernos, empresarios y trabajadores aúnen esfuerzos a través de acuerdos o Pactos Sociales u otras formas de concertación social para la generación de riqueza y trabajo digno y productivo.

Acuerdan también,

Impulsar, a partir del año 2009, la conmemoración de los bicentenarios de la Independencia de varias naciones iberoamericanas, y la conmemoración en el año 2008, del bicentenario de la llegada de la Corte portuguesa a Brasil, de modo que contribuya a la proyección de la Comunidad Iberoamericana.

Reiterar sus agradecimientos a los gobiernos de El Salvador, Portugal, Argentina y España que realizarán la XVIII Cumbre Iberoamericana en 2008, la XIX en 2009, la XX en 2010 y la XXII en 2012 en Cádiz, respectivamente.

La Jefa y los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana agradecen muy especialmente a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) las gestiones desarrolladas durante el año 2007 en ejecución de los mandatos emanados de las Cumbres.

Los Jefes de Estado y de Gobierno agradecen al Gobierno y al pueblo de Chile por la cálida hospitalidad brindada durante la celebración de esta XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, así como la excelente labor desempeñada en su calidad de Secretaría Pro Tempore.

La Jefa y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos suscriben la presente Declaración, así como el Programa de Acción que contiene los mandatos para su implementación y que forma parte integrante de ella, en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en Santiago, Chile, el 10 de noviembre de 2007.

6. Seminario Iberoamericano . "Políticas urbanas y desarrollo cultural: la planificación como estrategia". Ponencia: Panorama de la Cooperación entre gobiernos locales de AL y UE. Ponente: Santiago Sarraute Sainz. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. 2 de mayo del 2008.

## 1. Introducción

La cooperación entre gobiernos sub-nacionales<sup>1</sup> de América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) representa ya un amplio tejido de relaciones que se traducen en intercambios políticos, técnicos, financieros, económicos y culturales. Se trata de un fenómeno incipiente, pero que se está desarrollando con mucha intensidad en los últimos años. La importancia de este fenómeno se puede corroborar en que están apareciendo iniciativas por parte de gobiernos nacionales y organismos multilaterales destinadas a potenciar estas relaciones y sus efectos.

Una de las instituciones que está mostrando más interés en la materia es la Comisión Europea. En este sentido ha implementado el programa URB-AL, que es uno de los que más ha promovido las relaciones entre gobiernos locales de AL y UE, y del que se acaba de lanzar la III Fase<sup>2</sup>. Fruto de este programa nació también el "Observatorio de Cooperación Descentralizada entre UE-AL" que está coordinado por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Intendencia Municipal de Montevideo, y que tiene como objetivo fortalecer el partenariado local UE-AL<sup>3</sup>. Los datos y planteamientos de este artículo surgen del trabajo realizado por este observatorio desde el año 2005.

El artículo se centrará en ofrecer un panorama global de las relaciones entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE. Dicho panorama contempla algunas cifras de la magnitud del N° de ins-

tuciones y recursos económicos implicados, la descripción de algunas de sus modalidades y una exposición de sus orígenes. Para finalizar, a título de breve reflexión, se ofrecerán algunos apuntes sobre los contenidos de dichas relaciones.

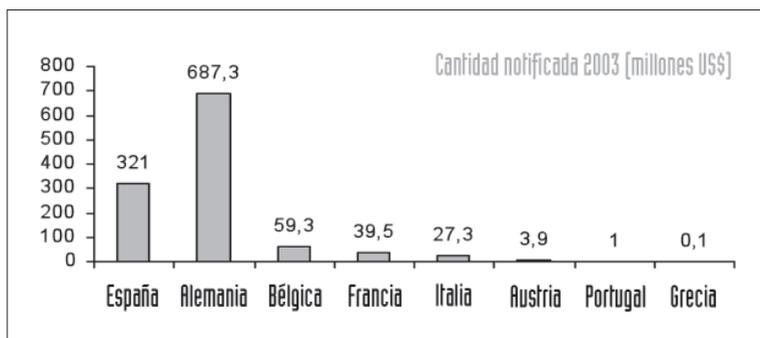
## 2. Panorama de la cooperación internacional de gobiernos locales de AL y UE

En términos generales el OCD UE-AL está detectando un importante dinamismo en relaciones UE-AL entre gobiernos locales y regionales. Un indicador al respecto es que más de 2.500 instituciones de AL y UE participan en relaciones de este tipo. Entre las diversas modalidades de relación en las que pueden participar este documento se centra en la descripción de las redes (como por ejemplo INTERLOCAL), y de relaciones bilaterales (como por ejemplo los hermanamientos).

Las actividades surgidas a consecuencia de dichas relaciones se estima que también comienzan a movilizar importantes flujos económicos. Sin embargo no es posible por el momento obtener cifras fiables al respecto.

Entre las estimaciones disponibles destacan las del único estudio realizado hasta la fecha sobre las aportaciones en términos de AOD<sup>4</sup> de los gobiernos sub-nacionales de los países miembros de la OCDE<sup>5</sup>, el cual ofrece las cifras del 2003 que muestra la figura 1.

Figura 1: AOD aportada por gobiernos locales y europeos en el 2003



En algunos países dichas cifras se han actualizado. Este es el caso de España e Italia, en los que las aportaciones de gobiernos sub-nacionales han aumentado hasta 442.8<sup>6</sup> y 85<sup>7</sup> millones de € en el 2006 respectivamente.

Sin embargo, tal como se ha mencionado con anterioridad, dichas cifras son una mera aproximación. Entre los motivos más importantes que dificultan el disponer de datos más fiables destacan los siguientes:

- No se disponen en muchos casos de cifras sobre flujos de AOD aportados por gobiernos sub-nacionales de la UE desagregadas por áreas geográficas, por lo que no se pueden diferenciar con claridad cuánto se destina a AL.
- Son cifras referidas a todo tipo de actividades de cooperación al desarrollo financiadas por gobiernos sub-nacionales (convocatorias de subvenciones a ONGD's, actividades de sensibilización, etc), y no sólo a las relaciones de cooperación entre gobiernos locales.
- No están contabilizados los costes de los recursos técnicos aportados por los gobiernos sub-nacionales para desarrollar su labor. Por ejemplo se omite en muchos casos el coste del personal técnico implicado en este tipo de actividades.
- Las actividades de intercambio técnico como podrían ser las aportaciones locales en los proyectos URB-AL no están contabilizadas, ya que no son consideradas como cooperación al desarrollo.

## **2.1. Análisis de modalidades: las relaciones bilaterales<sup>8</sup>**

Entre las diferentes modalidades de relaciones entre gobiernos sub-nacionales, las **relaciones bilaterales** destacan con respecto a otras multi-partenariado como pueden ser las redes, debido a que potencian vínculos más estrechos. En el caso de

relaciones AL y UE el Observatorio ha detectado hasta la fecha 1.131 relaciones en las que existe un acuerdo de partenariatio entre dos administraciones públicas para iniciar un proceso de colaboración y/o intercambio. En dicha identificación no se han hecho distinciones en función de los contenidos de las relaciones, habiéndose agrupado conjuntamente aquellas relaciones más enfocadas a actuaciones de cooperación al desarrollo en sentido clásico, con intercambios culturales o relaciones enmarcadas en el fenómeno más genérico de la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales<sup>9</sup>. Tampoco se han efectuado distinciones en función de la duración de los acuerdos. En consecuencia es posible encontrar desde vínculos de carácter permanente o casi permanente como por ejemplo hermanamientos, hasta actuaciones limitadas en el tiempo como pueden ser los proyectos.

La distribución por países de dichas relaciones que se muestra en la tabla 1, ofrece algunas tendencias interesantes de destacar. En primer lugar se observa un grado de concentración elevado en algunos de ellos. Este fenómeno es más acusado en la UE donde 5 países (España, Italia, Francia, Alemania y Portugal) concentran el 86% de las relaciones del total de 25 que forman la UE (la mayoría del Sur de Europa). A esto se suma que la participación es escasa o nula en la mayoría de sus países, particularmente en los últimos incorporados a la Unión y en los del Norte de Europa.

En el caso de AL, aunque dicho fenómeno es menos acusado, también se observa cierta concentración de relaciones en algunos países. En concreto 6 de los 18 países estudiados (Argentina, Brasil, Nicaragua, Cuba, Chile y México) concentran el 79% de las relaciones identificadas. Sin embargo, a diferencia de la UE, se han identificado relaciones de todos los países, y son pocos los casos en los que éstas son escasas (Costa Rica, Honduras, Panamá y Paraguay).

Tabla 1: Matriz de relaciones bilaterales por países

Países	España	Italia	Francia	Alemania	Portugal	Holanda	Bélgica	Reino Unido	Austria	Suecia	Grecia	Chequia	Polonia	Eslovaquia	Finlandia	TOTAL
Argentina	71	142	14	6	2	1	1	3	1		3	1	2			248
Brasil	18	43	55	8	49	1	1	1			1	1	2			177
Chile	32	12	14			1	2	1	1	3						66
Uruguay	22	8	1		2		1									34
Paraguay	5			1	1											7
ST. Cono Sur	148	205	84	15	54	3	5	5	2	3	4	1	2	0	1	532
Nicaragua	87	14	7	39		21	5	17	12	7	1	6		2	1	219
Cuba	74	27	13		4		1	2								121
El Salvador	31	3	2													36
Guatemala	11	3	1	1			5									21
Honduras	7			1												8
Panamá	6															6
Costa Rica	4		1													5
ST. Centroamérica + Cuba	220	47	24	41	4	21	11	19	12	7	1	6	0	2	1	416
Perú	10	5	12	2		2	1		1		1					34
Colombia	16	6	2													24
Bolivia	6	2	6	1			5			1						21
Ecuador	14	1	2				2			1						20
Venezuela	11	2	4	1	1											19
St. Zona Andina	57	16	26	4	1	2	8	0	1	2	1	0	0	0	0	118
México	37	3	14	5					1	1	2		2			65
<b>TOTAL</b>	<b>462</b>	<b>271</b>	<b>148</b>	<b>65</b>	<b>59</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1131</b>

En la tabla 1 también se muestran concentraciones de vínculos entre países que destacan por su elevado número. Concretamente, las relaciones España con Argentina, Nicaragua, Cuba y México, Italia con Argentina, Brasil con Francia y Portugal y Nicaragua con Alemania suman más del 50% del total de relaciones identificadas.

Los resultados obtenidos facilitan visualizar algunas tendencias mayoritarias en las motivaciones por las cuales se han establecido vínculos de cooperación entre administraciones sub-nacionales de AL y UE. En concreto los vínculos históricos que surgen en los periodos de colonización y posteriormente de emigraciones desde UE a AL, así como los procesos de solidaridad, inicialmente políticas y posteriormente de disminución de los índices de pobreza, pueden estar detrás de un porcentaje importante

de las relaciones identificadas. Estas tendencias serán analizadas en el apartado 2.3.

## **2.2. Análisis de modalidades: las redes<sup>10</sup>**

Las redes consisten en la asociación de diversos gobiernos sub-nacionales sobre temas que les son comunes. El hecho de que sus actuaciones no están vinculadas a intervenciones sobre territorios concretos les permite obtener una fuerte diversificación geográfica de sus miembros, y por lo tanto, un amplio alcance internacional.

Una de las particularidades de este fenómeno es que es muy reciente. De hecho aunque surge en la década de los 90's, muchas de las 21 redes que ha identificado el Observatorio que cuentan entre sus integrantes con gobiernos sub-nacionales de AL y UE, se han formado del año 2000 en adelante. Dichas redes se muestran en la tabla 2 clasificadas según si están especializadas en abordar una temática concreta (redes temáticas), o si entre sus miembros comparten alguna característica común que hace que se asocien. Este segundo caso sería por ejemplo el de ser ciudades situadas en la periferia de grandes capitales como es el ejemplo de la red FALP (redes con perfiles comunes).

Las redes suelen estar orientadas a incidir políticamente sobre instituciones que no participan en las mismas, o a fortalecer la capacidad operativa de sus miembros. En el primer caso pueden actuar como portavoces de sus miembros ante gobiernos nacionales u organismos multilaterales. En algunas ocasiones llegan a ser consideradas como la voz de municipios o regiones en algunos foros internacionales. Otro ámbito de incidencia suele ser el fomento de ciertas políticas (medio ambientales, culturales, sociales, democráticas, etc) por parte de gobiernos sub-nacionales no vinculados a la red. En el segundo caso las redes suelen fomentar intercambios técnicos entre sus miembros. El seminario de Quito es un buen ejemplo de cómo se desarrollan este tipo de actividades.

### 2.3. Factores que facilitan o motivan las relaciones entre gobiernos sub-nacionales

Los factores que posibilitan o motivan la generación de vínculos entre dos gobiernos sub-nacionales de AL y UE son variados. En todo caso el origen territorial junto con otras características de las instituciones implicadas en relaciones bilaterales, dan pistas que facilitan identificar algunas motivaciones comunes.

*- Lazos históricos y humanos: colonización y emigración de UE a AL*

Sin duda el factor que más facilita la generación de vínculos entre gobiernos subnacionales son los **lazos históricos** entre ambas áreas geográficas, los cuales proceden de la época de colonización europea en AL, y en menor medida, de la existencia de lazos culturales más recientes, fruto principalmente de flujos migratorios de Italia y España.

El periodo de colonización dejó como uno de sus más importantes legados el idioma portugués en Brasil y el castellano en el resto de AL, hecho que facilita enormemente las relaciones con Portugal y España respectivamente. La importancia de la existencia de una historia, lengua y cultura en común se observa claramente en el caso de España, cuyos gobiernos sub-nacionales tienen una presencia discreta en Brasil (10% respecto al total de las relaciones de Brasil), y mayoritaria en el resto de AL (más del 40% respecto del total de relaciones identificadas).

El mismo fenómeno sucede en el caso de Portugal en el que la gran mayoría de sus relaciones se concentran en Brasil.

Tabla 2: Redes con participación de gobiernos sub-nacionales de AL y UE

Nombre de la red	Web	Institución coordinadora	Nº participantes <sup>1)</sup>
<b>Redes temáticas</b>			
Asociación Internacional de Ciudades Educadoras	<www.edcities.bcn.es>	Ayuntamiento de Barcelona	319
C40 Cities	<www.c40cities.org>	C40 cities climate leadership group	13
Red de Ciudades Iberoamericanas Vinculadas por la Planificación Estratégica Urbana	<www.cideu.org>	CIDEU	77
Cities for Mobility (URB-AL 8)	<www.cities-for-mobility.org>	City of Stuttgart	189
Global City Dialog	<www.globalcitiesdialogue.org>	Municipalité de Issy-les-Moulineaux	124
International Association of Peace Messenger Cities	<www.iapmc.org>	Municipality of Slovenj Gradec	42
Mayors for Peace	<www.mayorsforpeace.org>	Municipality of Hiroshima	>900
Local Governments for Sustainability (ICLEI)	<www.iclei.org>	Gobiernos Locales para la Sostenibilidad	152
Medio Ambiente Urbano (URB-AL 6)	<www.urbalmalaga.com>	Ayuntamiento de Málaga	177
Mujer y Ciudad (URB-AL 12)	<www.diba.es/urbal12/castellano.htm>	Diputación de Barcelona	274
Observatorio Internacional de la Democracia Participativa	<www.oidp.net>	Ayuntamiento de Barcelona	147
Organization de las ciudades del patrimonio mundial	<www.ovpm.org>	Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial	135
Red de autoridades locales para la sociedad de la información	<www.it4all-regions.org>	Gobierno Vasco	128
Red Iberoamericana de Ciudades Digitales*	<www.iberomunicipios.org>	Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones	>2400

Red INTERLOCAL de ciudades iberoamericanas para la cultura	<www.redinterlocal.org>	Ayuntamiento de Zaragoza y Municipalidad de Escazú	65
Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible-nrg4SD	<www.nrg4sd.net>	Gobierno Vasco	20
Redes de gobiernos con perfiles comunes			
América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)	<www.aeryc.org>	Secretaría Técnica de AERYC	10
Foro de Autoridades Locales de la Periferia (FALP)	<www.nanterre.net/falp>	Municipalité de Nanterre	31
Metropolis	<www.metropolis.org>	Metropolis	27
União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA)	<www.uccla.pt>	Secretaría Técnica de UCCLA	8
Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)		Ayuntamiento de Madrid	23

El segundo país europeo con más relaciones en AL es Italia, las cuales se concentran principalmente en Argentina, y en menor medida en Brasil, precisamente donde se concentró un volumen importante de emigrantes italianos.

Lo descrito en el caso de Italia también se reproduce en el caso de algunas zonas de España como Galicia, Canarias o el País Vasco con importantes movimientos de emigrantes hacia Argentina, Cuba y Chile respectivamente.

Finalmente, la importancia del factor histórico como facilitador y promotor de relaciones entre gobiernos sub-nacionales,

explicaría a excepción de los casos de Francia y Alemania, la gran desproporción en número de participaciones entre países de la UE que se observa en la tabla 1.

*- La solidaridad: afinidades políticas y disminución de desigualdades*

La solidaridad es otro de los factores que motivan el establecimiento de relaciones entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE. En concreto, **la solidaridad con los más desfavorecidos** es quizás la tendencia que más prima para incentivar que los municipios y otros niveles administrativos europeos se involucren en relaciones de cooperación descentralizada debido a que buena parte de la población de AL vive en condiciones de mayor empobrecimiento. Sin embargo dicho fenómeno difícilmente puede visualizarse concentrado en alguna zona de AL ya que la pobreza afecta en mayor o menor medida a la mayoría de sus países.

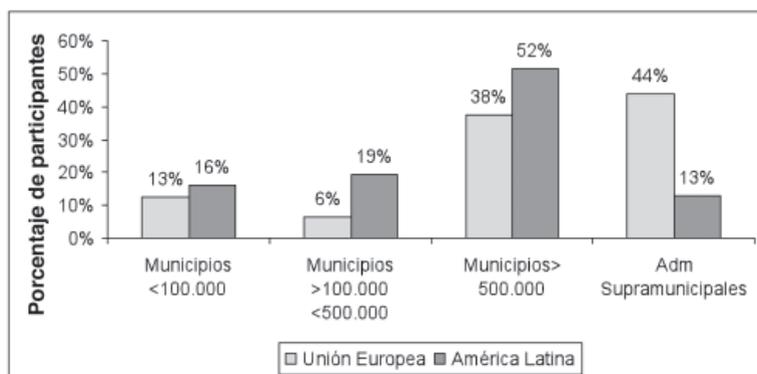
En los que sí puede acotarse el fenómeno solidario es en aquellos países con los que ha habido desde Europa una **solidaridad política** extensa con movimientos revolucionarios en la década de los 70 y 80 del siglo XX. El país latinoamericano que más han capitalizado dicho fenómeno ha sido Nicaragua seguido a distancia por Cuba y El Salvador.

En Nicaragua, muchos de sus hermanamientos se inician como apoyo europeo al Movimiento Sandinista, y posteriormente continúan debido, en parte, a la situación de pobreza en que vive la población nicaragüense y a la solidaridad para paliar catástrofes naturales, especialmente las provocadas por el huracán Mith (1998). La distribución de la participación europea en las relaciones con Nicaragua tiene la particularidad de que concentra la mayor parte de las relaciones de los países no ubicados en el sur de Europa. En particular concentra la gran mayoría de relaciones de Alemania, Austria, Chequia, Eslovaquia, Holanda, Reino Unido y Suecia (ver tabla 1).

- *La internacionalización de las regiones y de las grandes ciudades*

La entrada en la arena internacional de las grandes ciudades y de otros gobiernos supra-municipales<sup>12</sup> como son las regiones, provincias o áreas metropolitanas, reviste una importancia particular debido al volumen de relaciones en las que están inmersas. En el caso particular de las relaciones bilaterales identificadas por el OCD dichas instituciones son las más activas si se compara con municipios de pequeño tamaño (ver figura 2).

Figura 2: Distribución de los gobiernos sub-nacionales más activos<sup>13</sup> por tramos de población/ nivel administrativo



Las motivaciones de dicha elevada actividad internacional son diversas, y con toda probabilidad no se circunscriben únicamente a las relaciones culturales fruto en muchos casos de lazos históricos, o a las actuaciones vinculadas a la solidaridad con movimientos políticos o con los más desfavorecidos. Otros factores como el marketing urbano, las estrategias corporativas de las empresas transnacionales y su impacto en lo local, o las alianzas entre ciudades como estrategias de ejercer de lobbies mundiales, están presentes en las agendas internacionales de los gobiernos sub-nacionales<sup>14</sup>, principalmente de los de mayor tamaño.

### *- Relaciones inducidas por programas o encuentros*

Desde mediados de la década de los 90 están surgiendo programas de cooperación descentralizada que facilitan el encuentro entre gobiernos sub-nacionales. En el caso de AL destacan el ya mencionado programa URB-AL<sup>15</sup> y los Programas de Desarrollo Humano Local (PDHL) implementados en Cuba y Colombia<sup>16</sup>. Uno de los frutos de dichos programas son las relaciones propiciadas entre gobiernos sub-nacionales.

Además de los programas internacionales, están surgiendo iniciativas en marcos nacionales con potencial de generar relaciones. Entre ellas se encuentran programas (Por ejemplo “Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal” o “100 Città per 100 Progetti per il Brasile” entre Italia y Brasil), y encuentros de gobiernos sub-nacionales como el “Seminario entre estructuras inter-municipales de Francia y Cono Sur” o el “Encuentro de la cooperación descentralizada franco-brasileña” celebrados en Montevideo y Marsella respectivamente en el 2006.

### *3. Algunas consideraciones finales sobre enfoques*

El panorama ofrecido en este texto muestra algunas facetas de las relaciones entre gobiernos sub-nacionales (modalidades, territorios implicados, orígenes y flujos económicos generados). Para complementarlo es necesario profundizar en sus contenidos, lo que incluye enfoques, modelos y tendencias, entre otros aspectos. A este respecto se aconseja la lectura del artículo de Jean-Pierre Malé publicado en el Anuario 2007 del Observatorio<sup>17</sup>. En él se encuentra un análisis sobre evoluciones posibles de los modos en que los gobiernos sub-nacionales abordan sus relaciones entre ellos.

En todo caso, para aportar una pinceladas sobre contenidos en este documento, se destaca el hecho de que el contexto en el que

se enmarcan las relaciones entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE está en parte caracterizado por desigualdades -económicas, institucionales, sociales, etc- entre ambas áreas geográficas. Este factor ha llevado a que la asistencia del norte al sur haya primado como concepción del rol que debían jugar los gobiernos sub-nacionales en sus relaciones UE-AL. Desde el punto de vista europeo, ha tenido como consecuencia que se primaran los instrumentos tradicionales para abordar la cooperación al desarrollo. Entre dichos instrumentos destacan la apertura de convocatorias de subvenciones a ONGD's, gestión de expedientes, justificaciones financieras, etc. En aquellos casos en que dichas instituciones se han relacionado con instituciones de AL, las actividades desarrolladas han estado en muchas ocasiones marcadas por esta perspectiva. Esto ha implicado un modelo más burocrático que político al afrontar las relaciones UE-AL. Por el lado de los gobiernos sub-nacionales de AL esta visión de cooperación asistencial ha generado a su vez una caza de recursos de cooperación internacional muchas veces más condicionadas a las bases de las subvenciones que a las visiones estratégicas que estas instituciones pudieran desarrollar.

Un enfoque alternativo al asistencial es el establecimiento de relaciones horizontales entre gobiernos sub-nacionales con un carácter más político. Aunque las desigualdades existentes entre AL y UE condicionan las relaciones, el modo de afrontarlas puede realizarse generando espacios de debate conjunto en el que se debatan y/o acuerden políticas en pro de resolver cuestiones concretas. De esta forma se da cabida a oportunidades de beneficio mutuo como las que ha brindado el seminario de Quito que acoge este documento.

## Notas

1 Se entiende gobiernos sub-nacionales como el conjunto de gobiernos locales y regionales, así como de las asociaciones o agrupaciones que de éstos se derivan.

2 Ver información de la convocatoria en <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm)>.

3 Ver actividad y servicios que ofrece el OCD UE-AL en su centro de recursos: <[www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org)>.

4 Ayuda Oficial al Desarrollo.

5 OCDE (2005), "Aid extended by local and state governments", París.

6 Carlos A. Asenjo Ruiz, Martin Jerch y María Villanueva Serrano (2007), "Informe de Seguimiento del PACI 2006", Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

7 Gildo Baraldi (2008) "Panorama de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: El papel fundamental de las regiones", Anuario 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

8 Para profundizar en el análisis de las relaciones bilaterales entre gobiernos sub-nacionales AL-UE ver artículo: Sarraute, Santiago y Théry, Hervé (2007): "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea" Anuario 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

9 Francisco Aldecoa y Michael Keating (1999): "Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments" Frank Cass, Londres.

10 Para profundizar más sobre aspectos organizativos de las redes se recomienda: Rainer Rothfuss (2008) "Las redes transnacionales de ciudades como herramienta del desarrollo sostenible y de una globalización justa" Anuario 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

11 Los participantes contabilizados son gobiernos sub-nacionales o agrupaciones de los mismos de AL y UE identificados por el OCD UE-AL.

12 Se entiende como gobiernos supra-municipales a aquellas instituciones sub-nacionales de alcance territorial mayor al municipal. Por ejemplo: áreas metropolitanas, provincias, regiones, etc.

13 Se considera gobiernos sub-nacionales activos a aquellos que participan en 5 o más relaciones.

14 Javier Sánchez (2006): "La acción internacional de las autoridades locales", Módulo 1 de la formación on-line, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona.

15 Para más información ver artículo: Rómulo Caballeros (2007) "URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada" Anuario 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

16 Para más información ver documento UNOPS (2004): "Report on multilateral human development programmes", Roma.

17 Jean-Pierre Malé (2008) "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública", Anuario 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

## Bibliografía

**Aldecoa, Francisco y Keating, Michael** (1999): *“Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments”* Frank Cass, Londres

**Asenjo Ruiz, Carlos A., Jerch, Martin y Villanueva Serrano, María** (2007), *“Informe de Seguimiento del PACI 2006”*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid

**Baraldi, Gildo** (2008) *“Panorama de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: El papel fundamental de las regiones”*, Anuario 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo

**Caballeros, Rómulo** (2007) *“URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada”* Anuario 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo

**Malé, Jean-Pierre** (2008) *“Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”*, Anuario 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo

**OCDE** (2005), *“Aid extended by local and state governments”*, París

**Rothfuss, Rainer** (2008) *“Las redes transnacionales de ciudades como herramienta del desarrollo sostenible y de una globalización justa”* Anuario 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo

**Sarraute, Santiago y Théry, Hervé** (2007): “*Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y la Unión Europea*” Anuario 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo

**Sánchez, Javier** (2006): “*La acción internacional de las autoridades locales*”, Módulo 1 de la formación *on-line*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona

**UNOPS** (2004): “*Report on multilateral human development programmes*”, Roma

## 7. Los pactos fiscales en América Latina. Volumen 12. BID. Departamento de Investigación. Enero-Abril, 2007.

Aunque en América Latina se han dado grandes avances institucionales y políticos que han permitido controlar la inflación y disciplinar la política fiscal, en muchos países los recursos de que dispone el Estado para ejercer sus funciones son muy limitados, la forma como se recaudan los impuestos es percibida por grandes segmentos de la población como inequitativa y engorrosa, y reina la opinión de que hay malversación y uso ineficiente de los recursos. Como lo ha expresado en forma elocuente y precisa la CEPAL (1998), para corregir las deficiencias del estado se requiere “un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar la institucionalidad democrática”.

Puesto que no es difícil estar de acuerdo con estos objetivos, la pregunta que surge es cómo alcanzar y hacer efectivos los acuerdos para mejorar el funcionamiento del estado y, más específicamente, de la política fiscal. Este número de IDEA busca contestar esta pregunta.

¿Cuan grave es la percepción popular del desempeño del Estado en materia fiscal? Según las encuestas del Latinobarómetro de 2003, 75% de los latinoamericanos considera que los impuestos no se utilizan eficientemente, solo 31% está satisfecho con la cali-

dad de los servicios de salud y 51% con la educación que reciben. Según las encuestas de esta misma fuente para 1998, los latinoamericanos piensan que el estado debería gastar más en salud (92% de los encuestados), en educación básica (57%) y en seguridad social (75%). Las opiniones de los empresarios reflejadas en el Informe de Competitividad Mundial de 2005 no son más favorables: en una escala de 1 a 7, la calidad de las escuelas públicas se califica con 2,5, la calidad de la infraestructura con 3,1 y la calidad del gasto público en general con 2,6.

Mejorar esta percepción no es tarea fácil dado la estructura de los ingresos y gastos fiscales y los factores económicos, políticos e institucionales que limitan la flexibilidad de esta estructura. Los pactos fiscales lucen como una respuesta pero cual es su viabilidad? Hay prioridades de política fiscal y de reforma institucional que podrían mejorar sus posibilidades de éxito? Los principales rasgos de las estructuras fiscales de América Latina son, ante todo, el resultado de fuerzas políticas e institucionales profundas, que no son fácilmente modificables.

Si bien la búsqueda de consensos sobre el régimen fiscal que ayudaría a lograr los objetivos deseados es una tarea loable, la probabilidad de éxito de los pactos fiscales depende ante todo de las presiones y restricciones políticas y sociales que enfrenta el estado para recaudar impuestos, de la contestabilidad pública de las decisiones fiscales, de la competencia de la administración tributaria, y de las instituciones y prácticas que contribuyen o no a que haya transparencia e integridad en el manejo fiscal.

No obstante esta nota de cautela, al revisar como han cambiado estos factores en las últimas décadas, se concluye que las posibilidades de un pacto fiscal nunca habían sido mejores en la región. Los gobiernos latinoamericanos pueden además fomentar la aparición de pactos fiscales duraderos mediante diversas políticas y estrategias. En particular, los gobiernos pueden promover

diversas normas y prácticas que ayudarían a mejorar la transparencia fiscal, pueden también liderar la discusión amplia y franca de los problemas fiscales, pueden dar apoyo a instituciones con independencia política y capacidad técnica que pueden enriquecer el debate y pueden impulsar algunas formas innovadoras de participación directa de los ciudadanos en las decisiones fiscales. Este número de IDEA examina el futuro de los pactos fiscales. Resume los principales rasgos de las estructuras fiscales de la región y describe una historia ficticia, pero muy típica, que ilustra los factores de economía política que rigen estas estructuras. Identifica los factores que facilitan el surgimiento de pactos fiscales, y sugiere las políticas y estrategias que pueden adoptar los gobiernos para mejorar su viabilidad.

### Las estructuras fiscales de América Latina

En una región tan diversa como América Latina, toda generalización es disputable. Sin embargo, hay varios rasgos de las estructuras fiscales que son bastante comunes a la mayoría de países. En relación con los **ingresos fiscales**, hay seis rasgos especialmente destacados:

- **Cargas tributarias bajas.** En promedio, el recaudo tributario (sin incluir contribuciones a la seguridad social) es 16,3% del PIB, prácticamente lo mismo que a mediados de la década del ochenta (15,4%), a pesar de numerosas reformas. Las cargas tributarias en América Latina están por debajo de los patrones mundiales en 6,8% del PIB. Brasil y Argentina, con cargas tributarias de 21% y 18% son los dos países con mayores recaudos; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas de 10% del PIB aproximadamente, son los países con menor carga tributaria.
- **Bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales,** que resultan en sistemas complejos, poco neutrales (en el sentido de que interfieren en las decisiones

sobre dónde, cómo y en qué invertir), y en impuestos de baja productividad (es decir, que recaudan muy poco para las tasas de tributación estatutarias).

- **Estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el IVA.**

Mientras que los recaudos por impuestos directos han estado en promedio en torno al 4% del PIB en las dos últimas décadas (y están 3,5 puntos por debajo del patrón mundial), los recaudos del IVA pasaron de 2,9% del PIB a fines de los ochenta a 5% en la actualidad.

- **Impuestos personales muy progresivos en papel, no en la práctica.**

A mediados de los ochenta, las tasas marginales máximas de impuesto a la renta eran en promedio 50%. Aunque actualmente están por debajo de 30%, implicando una menor progresividad, el ingreso mínimo que puede ser gravado ha aumentado considerablemente (de 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 230% en la presente década), tratando de compensar esa menor progresividad. Sin embargo, ni antes ni ahora, los impuestos a las personas representan una proporción importante del recaudo, debido a muchas otras exenciones, a prácticas deficientes de administración tributaria y a franca evasión. Los impuestos a la propiedad o a las herencias tampoco generan recaudos de importancia.

- **Importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (corrientes).**

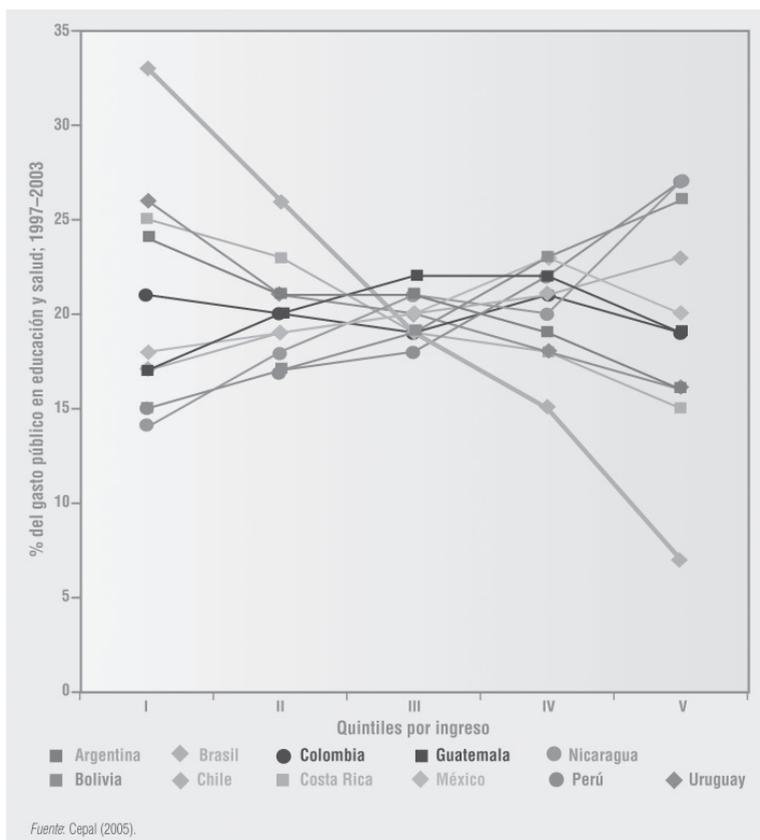
La propiedad estatal de algunos recursos naturales es fuente importante de ingresos fiscales en varios países. Por ejemplo, en el período 2000-03 los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y México recibieron rentas de sus empresas de hidrocarburos equivalentes a 9,8%, 6,8%, 4,9% y 2,1% del PIB respectivamente. En Panamá las rentas del Canal y en Paraguay las rentas de las hidroeléctricas también son muy importantes (2,2% y 3,9% del PIB respectivamente). Aunque de una naturaleza muy distinta, las donaciones internacionales y préstamos condonables constituyen una fuente muy importante de ingresos no tributarios para algunos

de los países más pobres: 17,5% del PIB en Nicaragua, 8,7% del PIB en Bolivia y 7,6% del PIB en Honduras.

- **Muy poca descentralización tributaria.** Exceptuando nuevamente a Argentina y Brasil, que son países con una fuerte tradición federal, los asuntos tributarios en América Latina son casi exclusivamente materia de los gobiernos y las legislaturas centrales. Aunque la descentralización del gasto público es una tendencia bastante generalizada en la región, no ha sido financiada con mayores recaudos tributarios a nivel departamental o municipal, sino principalmente con mayores transferencias desde el gobierno central y, en algunos países, con mayor endeudamiento. Por su parte, las estructuras del *gasto público* en América Latina se caracterizan por:

- **Montos modestos de gasto público total,** que están significativamente por debajo de los patrones mundiales actuales, pero no de los patrones históricos de los países desarrollados. Considerando los niveles de desarrollo de los países, se esperaría que, en promedio el gasto público total en América Latina representara 31,8% del PIB, pero en realidad llega solo a 23,1% del PIB, o 20,4% si se excluye a Argentina, Brasil y Uruguay, que son casos que no se ajustan a esta generalización. Sin embargo, estas comparaciones internacionales están sesgadas por la inclusión de los países desarrollados, cuyo gasto público aumentó especialmente entre 1960 y 1980. Si la comparación se hace entre América Latina en la actualidad y los países desarrollados cuando tenían niveles de desarrollo semejantes a los nuestros actualmente, los resultados son muy diferentes. La participación promedio del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante la década de los años treinta era aproximadamente 22%, el mismo nivel promedio para las economías de América Latina en 2000. Por supuesto, en ambos contextos han existido países relativamente alejados de este parámetro (El Salvador o Guatemala en la actualidad o Noruega y España en los treinta presentan niveles de gasto público inferiores a 13% del PIB).

Gráfico 1 / Distribución del gasto público social (educación y salud) entre quintiles de ingreso



• **Elevada y creciente participación del gasto social.** En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (en educación y salud) una proporción **mayor** de recursos fiscales (6,2% más del presupuesto) que otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, puesto que el gasto público total en la región está por debajo de los patrones mundiales actuales, como proporción del PIB el gasto social total es inferior en 1% al de otras regiones en desarrollo. Pero si la comparación se hace con los

países desarrollados cuando tenían los niveles de ingreso actual de los latinoamericanos, nuevamente se encuentra que el gasto social latinoamericano supera lo esperado, tanto en educación como en salud. El gasto público social promedio en América Latina, como porcentaje del PIB, aumentó cerca de 3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003, al pasar de 9,6% a 12,8%. En niveles reales per cápita también se registra un importante incremento de \$314 por persona (en US\$ constantes de 2000) a principios de los noventa a \$457 por persona trece años más tarde. (CEPAL, 2005).

- **Poca focalización del gasto social.** Con la excepción de Chile donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud tienden a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso (ver Gráfico 1). En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingreso más altos, debido a que la deserción escolar se concentra en los grupos de ingreso más bajo. En salud, la distribución de los gastos difiere mucho de unos países a otros: es francamente progresiva en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y fuertemente regresiva en Bolivia.

- **En la área de seguridad social, altos beneficios para muy pocos y elevados déficit corrientes y actuariales.** Solo 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Puesto que en América Latina las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. Aunque la población en edad de retiro en los países latinoamericanos es una proporción menor de la que tenían los países desarrollados cuando alcanzaron nuestro nivel actual de desarrollo, y aunque las tasas de cobertura pensional en América Latina son muy bajas, los sistemas de pensiones

están ya agobiados por elevados déficit corrientes (o de caja) y actuariales (es decir, la diferencia entre las reservas acumuladas y las obligaciones adquiridas).

- Finalmente, conviene desmontar algunos mitos sobre la situación de deuda en América Latina. Los niveles de endeudamiento en la región no se diferencian en forma sistemática de los del resto del mundo desarrollado o en desarrollo. Lo que sí es diferente es la composición de la deuda, ya que en América Latina, a diferencia de otras regiones, se encuentra muy concentrada en títulos en dólares y en moneda local a plazos cortos. En contra de lo que debería esperarse por simples principios de contabilidad, las enormes fluctuaciones en los niveles de endeudamiento de los países latinoamericanos no son principalmente el resultado de déficit fiscales excesivos. Sólo 5% de las variaciones de la deuda se explican por los resultados fiscales tradicionales. El resto viene de devaluaciones del tipo de cambio (que elevan el valor de la deuda en dólares), crisis bancarias, y contingencias y gastos inesperados o no presupuestados, por negligencia o por falta de transparencia en las cuentas fiscales. (BID, 2007)

### *Una comedia inconclusa en cinco actos*

El problema fiscal o tributario no se reduce al diseño técnico de los regímenes de impuestos, como tampoco al establecimiento de ciertas reglas de control del gasto o del déficit fiscal. También juega un papel importante aquello que en forma vaga se denomina “falta de voluntad política”, que implícitamente le atribuye la responsabilidad del problema fiscal al gobierno o al congreso, pero es en realidad un entramado complejo de restricciones políticas, institucionales y sociales, es decir, de economía política, que limitan las posibilidades usualmente bien intencionadas de los gobiernos o de sus ministros de finanzas. Para usar un estilo menos académico, se resume las principales razones de economía política que explican las estructuras fiscales de América Latina como la trama de una comedia inconclusa en cinco actos.

En el primer acto es día de elecciones en una sociedad muy desigual. Hay mucha algarabía, y no todos los pobres que hay en el escenario se acercan a las urnas a votar. Al final del día se sabe que ha quedado elegido mayoritariamente el partido que ha propuesto que se cobren impuestos muy altos a los ricos para financiar mayores gastos sociales en beneficio de todos.

En el segundo acto, mientras los políticos están repartiendo cerveza a algunos campesinos que están en una esquina del escenario, varios corrillos de ricos están discutiendo cómo arreglárselas para no pagar los impuestos: unos deciden que van a sobornar a ciertos funcionarios de la administración de impuestos; otros van a hablar con los políticos para conseguir una exención porque están convencidos de que sus empresas son cruciales para la libertad de prensa, o para la generación de empleo, o para las exportaciones; un tercer grupo se va del escenario para nunca volver.

En el tercer acto los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad cívica a los ricos y el cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante.

En el cuarto acto, hay trabajadores de todas las condiciones esparcidos por todo el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a todos los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría

vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van saliendo poco a poco por el lado izquierdo del escenario.

En el quinto y último acto el grupo de los que aceptaron pagar las contribuciones han envejecido y vienen acompañados por sus hijos, quienes están vestidos de oficinistas como ellos antes.

De repente empiezan a discutir con los recaudadores de impuestos y con los políticos, que están en el fondo del escenario (no se ven las caras), a quienes les exigen que les paguen las pensiones que les prometieron. Estos tratan de explicarles que la única forma de pagárselas sería exigiéndoles mayores impuestos a ellos mismos o a sus hijos, porque casi todos los demás han desaparecido del escenario sin pagar los impuestos. La comedia está inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

### Los ingredientes de un pacto fiscal exitoso

El éxito de un pacto fiscal no puede medirse solamente por el recaudo tributario, por el grado de consenso social sobre los objetivos de la política fiscal, ni por la capacidad de los líderes políticos para lograr acuerdos. Todas estas cosas son ingredientes necesarios, pero no suficientes para un pacto fiscal exitoso. Un pacto fiscal social requiere además que los ciudadanos estén dispuestos a acatar sus obligaciones tributarias y quieran y puedan involucrarse en forma regular, directamente y a través de sus representantes, en vigilar el manejo de los recursos públicos. Como en cualquier contrato, el éxito de un pacto fiscal depende de los incentivos que tengan las partes para participar y de los mecanismos disponibles para verificar y hacer efectivos los acuerdos alcanzados. Más específicamente, los siguientes factores pueden ayudar a producir o reforzar ese tipo de contratos sociales:

- Por el lado del gobierno, los incentivos para convocar un pacto fiscal dependen de la **necesidad de recaudar impuestos** para responder a sus compromisos financieros y políticos. Esa necesidad será menor en la medida en que el estado cuente con fuentes alternativas de recursos fiscales, tales como donaciones o rentas no tributarias (por ejemplo, las derivadas del petróleo u otros recursos naturales). El acceso a créditos o a recursos de emisión monetaria también puede disminuir (o más bien aplazar) las necesidades de allegar recursos tributarios. La necesidad de recaudar aumentará en la medida en que el electorado, las organizaciones de representación o los grupos de interés cuenten con mecanismos de presión para hacer valer sus demandas de gasto público.

- Por el lado de los políticos, los incentivos para involucrarse en un pacto fiscal dependen del papel que ellos jueguen en los procesos de decisión e implementación de las políticas fiscales. En general, los incentivos serán mayores en la medida en que **las decisiones fiscales deben ser negociadas abiertamente en los foros institucionales de representación política**, en particular en el congreso, siempre que además los congresistas tengan que responder de cerca a sus electores, más que a las jerarquías partidistas. Cuando el congreso actúa como un contrapeso efectivo del gobierno, impone límites a las demandas de recursos del ejecutivo y contribuye a vigilar el uso de los recursos. Congresos que no ejercen esta función otorgan facultades tributarias excesivas al gobierno o no ejercen control sobre ciertos impuestos y rentas (tradicionalmente, los impuestos sobre las importaciones o las exportaciones eran fijados por el gobierno sin control del legislativo; aún son comunes fuentes de rentas denominadas “parafiscales” con destinos específicos que pueden haber sido establecidas por el legislativo pero no son controladas por él).

- Por el lado de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, los incentivos para participar dependen de la **contestabilidad pública** de las decisiones fiscales, es decir la posibilidad de cues-

tionar mediante la discusión pública las decisiones tributarias y de asignación de los recursos fiscales. La contestabilidad pública es esencial para que los impuestos sean percibidos como legítimos por la mayoría de los ciudadanos, de forma que haya “cumplimiento cuasi-voluntario” de las obligaciones tributarias. La contestabilidad pública de la política fiscal depende de varios factores:

- La **visibilidad de los impuestos** contribuye a que los asuntos tributarios ocupen un papel destacado en los debates de políticas públicas y, por este canal, favorezcan el surgimiento de pactos fiscales sociales.
  - Los impuestos al comercio internacional o a la producción son menos visibles que el IVA, que a su vez es menos visible que el impuesto a la renta y que el impuesto a las propiedades.
  - La contestabilidad pública es mayor **en la medida en que los sistemas tributarios sean más simples** y por lo tanto haya menos espacio para que los intereses individuales ejerzan influencia por mecanismos encubiertos. Sin embargo, en su búsqueda de apoyo entre los diversos grupos de electores, los políticos tienden a hacer que los sistemas fiscales y tributarios se vuelvan más complejos.
  - La contestabilidad pública es mayor en **democracias consolidadas**, las cuales toleran muy poco la indisciplina fiscal.
- Finalmente, el éxito de un pacto fiscal depende de que se cumpla y los resultados sean verificables. Varios factores inciden en la posibilidad de cumplimiento de los acuerdos fiscales:

-La **competencia de la administración tributaria y de la administración pública** en general para hacer cumplir las decisiones tributarias y de gasto en forma rutinaria.

-La **transparencia fiscal** para que los legisladores y el público conozcan el estado verdadero de las cuentas fiscales.

-La **integridad fiscal** para que haya control financiero y auditoria independiente de las operaciones fiscales.

• Aunque todas estas condiciones parecen imposibles de lograr, las reformas que han tenido los sistemas políticos, los regímenes tributarios y las instituciones fiscales en las dos últimas décadas han aumentado las posibilidades de éxito de los pactos fiscales. Las reformas de los sistemas electorales han mejorado los incentivos para que los votantes se relacionen directamente con los legisladores y, en general, también han fortalecido la representatividad de los diferentes partidos políticos en los parlamentos. Ha aumentado la capacidad de deliberación y escrutinio de las propuestas del ejecutivo, de forma que los congresos latinoamericanos han dejado de ser la instancia formal de aprobación de las iniciativas del gobierno, para convertirse en su contraparte activa. La rama judicial también ha adquirido notable independencia, con capacidad para impugnar efectivamente las acciones del gobierno y las decisiones del congreso que puedan considerarse contrarias a los principios constitucionales y a las normas de procedimiento. Todo esto implica que hay más incentivos para que la clase política se involucre en los pactos fiscales.

### Como fomentar los pactos fiscales

Acordar un pacto fiscal y ponerlo en funcionamiento es más fácil de decir que de lograr, pero hay algunas políticas que pueden mejorar sus probabilidades de éxito. La política más obvia es el

fortalecimiento de las instituciones fiscales, especialmente para mejorar la **transparencia y la rendición de cuentas** en materia fiscal. Varias recomendaciones más específicas incluyen:

- La expedición de leyes que establezcan el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales (como lo han hecho varios países como parte de las normas de responsabilidad fiscal).
- La incorporación al presupuesto de las operaciones de entidades públicas descentralizadas y de los recursos parafiscales de asignación específica.
- La inclusión explícita en el presupuesto de los “gastos tributarios” que resultan de las exenciones y tratamientos tributarios especiales que se concedan a cualquier grupo o sector, y la cuantificación del costo tributario de cualquier nueva exención o incentivo que sea propuesta en el Congreso. (Se calcula que el costo fiscal de las exenciones asciende a 9,2% del PIB en Colombia, 7,3% en Guatemala y 6,3% en México, para mencionar los tres casos más críticos.)
- La fijación de fechas explícitas de terminación de los programas de gasto público, de forma que se reduzca el sesgo al status quo y se eleve el costo político de continuación de los programas de gasto (especialmente aquellos gastos financiados con impuestos de destinación específica).
- El fortalecimiento de las instituciones de control fiscal y de los mecanismos de rendición de cuentas fiscales. El control fiscal expost por parte de los órganos legislativos, que es prácticamente nulo en la región, debería ser una pieza central del sistema de rendición de cuentas.

No obstante, el desarrollo de verdaderos pactos sociales debe concebirse como un objetivo de largo plazo, que requiere

un trabajo paciente en varios frentes, sólo uno de los cuales es el mejoramiento de las instituciones fiscales.

Primero que todo, no puede haber pacto fiscal sin **liderazgo político**. Un pacto fiscal requiere involucrar a los grupos sociales, no solo a la discusión fiscal, o al goce de los beneficios del gasto público, sino también al cumplimiento “cuasivoluntario” de las obligaciones tributarias. Cuando solo unos pocos grupos sociales se incorporan, lo más posible es que el pacto fiscal fracase, porque no logra ofrecerles suficientes beneficios a todos. El talento de un líder reside en asegurar que los beneficios sobrepasen a los costos para un número suficientemente amplio de grupos sociales, de forma tal que a todos les convenga ser parte del pacto. Para incorporar al mayor número posible de grupos sociales, el líder debe reconocer los retos y las limitaciones fiscales y tributarias, no solamente en relación con el objetivo de la estabilidad macroeconómica (como suele ser el sesgo de los ministros de finanzas) sino también en relación con los objetivos de equidad social, eficiencia del gasto y control de la corrupción

Diversas **instituciones fuera del gobierno** pueden contribuir a la discusión fiscal y a la vigilancia pública de los asuntos fiscales. El gobierno debe no solamente tolerar, sino apoyar la participación de estas entidades en el debate fiscal:

- Las comisiones especializadas del Congreso, que son responsables de la presentación de las propuestas de reforma tributaria y de los proyectos de presupuesto.
- Los bancos centrales independientes, cuyo conocimiento de los problemas fiscales es en algunos países mejor que el del gobierno o el congreso.
- Las universidades y centros de estudios no partidistas, que cuentan con capacidades técnicas y un horizonte de largo plazo del cual usualmente carecen otros actores del debate fiscal.

- Las oficinas independientes de apoyo técnico al congreso en asuntos fiscales, del tipo de la Congressional Budget Office de los Estados Unidos, que pueden contribuir al debate bien informado de los asuntos fiscales, tanto dentro como fuera del congreso. La limitada experiencia con este tipo de oficinas en América Latina (en particular los casos de Venezuela y México) sugiere que su efectividad depende no solo de las capacidades técnicas, sino más fundamentalmente de los incentivos políticos que enfrentan.
- Las auditorías y contralorías, que por regla general están vinculadas a los parlamentos, y cuya función no debe limitarse a vigilar el cumplimiento de los procesos y normas de control, sino que debe avanzar hacia el control de la gestión y de los resultados.

Finalmente, una estrategia promisorio para fomentar los pactos fiscales sociales son los **mecanismos de democracia directa**, especialmente a nivel local. En la medida en que exista una cierta cultura macroeconómica, el referendo y otros mecanismos de consulta popular directa pueden contribuir a la disciplina fiscal y a la sostenibilidad política de la política tributaria y del gasto público. En América Latina no existe una tradición de consulta directa al electorado sobre asuntos fiscales a través del referendo.

El único país donde ha habido consulta popular con cierta frecuencia sobre asuntos que tienen implicaciones fiscales importantes es Uruguay, donde se han sometido a referendo decisiones de privatización de empresas estatales, por ejemplo. La evidencia, que proviene de países desarrollados, sobre los efectos de la consulta popular en materia fiscal indica que contribuye a moderar el gasto público, y a reducir los déficit y los niveles de deuda pública. La democracia directa sobre temas tributarios contribuye a reducir la evasión y a mejorar la administración tributaria. La democracia directa también puede limitar el poder de los grupos de interés para recibir transferencias fiscales y otros beneficios a costa del público.

En América Latina, lo más próximo a la democracia directa en materia fiscal son los presupuestos participativos. La experiencia de Porto Alegre en Brasil ofrece importantes enseñanzas:

- La participación comunitaria directa puede resolver el bloqueo y la consecuente tendencia al status quo fiscal que caracteriza a los sistemas políticos muy fragmentados.
- La participación comunitaria puede contrarrestar el sesgo del gasto público hacia los sectores económica y políticamente más influyentes.
- La influencia de las comunidades en las decisiones de gasto público facilita el control del gasto, reduce la corrupción y mejora la efectividad de los programas públicos.
- En la medida en que se logran estos resultados hay una mayor disposición del público a pagar impuestos, generando así un círculo fiscal virtuoso.
- No obstante, como suele ocurrir con las innovaciones institucionales, los presupuestos participativos no han sido fáciles de trasplantar a comunidades con condiciones sociales o culturales diferentes. Pero esto no descarta que puedan encontrarse otros mecanismos de participación para comunidades muy diferentes.
- También cabe advertir que la democracia directa puede ser lesiva para la institucionalidad cuando se generan expectativas que la administración pública no está en capacidad de satisfacer.

Las posibilidades de lograr pactos fiscales en América Latina han mejorado en años recientes, y algunos esfuerzos adicionales de los gobiernos pueden ayudar a mover la balanza para que se conviertan en realidad. No obstante, es importante cerrar

con una nota de cautela sobre lo que pueden y lo que no pueden hacer estas iniciativas. Pueden despertar el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, mejorar la vigilancia sobre las acciones de los políticos y facilitar el logro de acuerdos sociales sobre las prioridades de gasto público y las formas de financiarlo. Pero por exitosos que sean en estas dimensiones, estos intentos de lograr pactos fiscales no son suficientes para superar las limitaciones de los procesos políticos de decisión pública ni las deficiencias de la administración pública. Si los sistemas políticos son propensos al bloqueo fiscal porque algunos actores clave tienen poder de veto, puede ser riesgosa la estrategia de promover un pacto fiscal con la intención de saltarse esas barreras políticas. A fin de cuentas, los pactos fiscales son apenas una pieza dentro del proceso de decisión e implementación de las políticas fiscales.