

INNOVANDO EN GESTIÓN LOCAL: LA IMPORTANCIA DE DEFINIR UNA “POLÍTICA EXTERIOR LOCAL”

Marcela Petrantonio¹

INDICE

Introducción	2
1. El Desarrollo Local: el marco de las nuevas herramientas	3
2. Los componentes de una política exterior local	5
2.1. Las “Mercociudades” y la región ampliada.....	7
2.2. La cooperación internacional descentralizada	11
2.3. La promoción del comercio exterior	14
3. Reflexiones Finales	14
Bibliografía	16

¹ Prof. en Historia. Ms.Sc. en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora en temas de gestión local en la Universidad FASTA –sede Mar del Plata-. (mpetrantonio@ufasta.edu.ar)

INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía, la política y la cultura es una de las macro-tendencias que se consolida en la última década del siglo pasado delimitando nuevos escenarios para el desarrollo. Con ello, se refuerzan nuevas teorías del crecimiento, que focalizan en el concepto de territorio un conjunto de sinergias positivas conducentes a la acción de fuerzas endógenas para lograr el desarrollo.

Este nuevo proceso conlleva a la necesidad de definir nuevas políticas en el ámbito del territorio, donde el rol del Estado Local es relevante en la coordinación de las mismas. Sin embargo, para que el estado pueda ejecutar estas nuevas prácticas debe asumir una conducta innovativa que le permita efectivizar las reformas pertinentes. Es importante acordar que se entiende por el término “innovación”. Para Dosi (1988) “la innovación concierne a la búsqueda, al descubrimiento, experimentación, desarrollo, imitación y adopción de nuevos productos, nuevos procesos, y nuevas formas organizacionales”. En este último caso, se entiende que la incorporación de tecnología es facilitada por la creación de sistemas organizativos al interior (lo que incluye formas de organización del trabajo, métodos de gestión, administración del proceso productivo), así como relaciones inter-organizaciones.

Así, son numerosos los Estados Locales que en Argentina en particular, y en América Latina en general asumieron estas “conductas innovativas” dejando de ser meros administradores de los recursos, para abarcar nuevas funciones relacionadas en lo inmediato con la contención de la crisis y las necesidades básicas de su comunidad y en el largo plazo, con el desarrollo local integral. Estas nuevas funciones tornó indispensable la revisión de los instrumentos de acción propios del modelo tradicional de gestión, dando lugar a uno que “contemplara mayor apertura –entendida como democratización de las decisiones, y participación en la formulación y en el desarrollo de las políticas- e incorpore parámetros de eficacia y eficiencia”(Resse: 1998).

Como señala Cravacuore (2003) “reformular los contenidos de la agenda y modificar las modalidades tradicionales de gestión local comporta desafíos pero también oportunidades. En este plano, el gobierno local presenta como fortalezas respecto de otros niveles de gobierno la posibilidad de establecer una relación más fluida con la comunidad y conocer con más detalle las particularidades económicas, sociales, políticas e institucionales del territorio”.

Este trabajo se inscribe en una investigación más amplia de la Universidad FASTA que tiene como objetivo aportar nuevos elementos a los gobiernos locales para mejorar su gestión. El primer punto analiza el nuevo marco de desarrollo donde se deben insertar las nuevas herramientas de política local, y el segundo punto se propone aportar nuevos elementos que certifiquen la importancia de definir una política exterior en una ciudad/región: enfatizando el rol del estado local en la promoción de las exportaciones; la búsqueda de cooperación internacional que permita ejecutar los proyectos locales de

desarrollo y la consolidación del Mercosur en un trabajo de base, a partir de acciones en red de ciudades.

1. El Desarrollo Local: el marco de las nuevas herramientas

Las nuevas teorías del desarrollo sostienen que la fuerza del mercado no asegura la convergencia económica y que el crecimiento a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, humano y técnico; de externalidades y rendimientos crecientes y de la generación endógena de progreso técnico. De esta forma se inicia un tercer momento en las teorías del crecimiento económico en América Latina, superando al keynesianismo y al Neoliberalismo (De Mattos, 1999).²

Es importante resaltar que estas nuevas corrientes aun no han cristalizado en un cuerpo teórico unificado, de allí que abordar las cuestión del desarrollo local exige una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento que estructuran diferentes modos de aproximación al tema.

Arocena (1995) señala que frecuentemente los estudios sobre la cuestión local no reflexionan sobre los tipos de procesos existentes, ni sobre los cambios operados. Así, hay una tendencia a pensar el desarrollo local como algo aparte, sin contacto con lo regional, provincial o nacional, cuando por el contrario esos procesos son “pensados” a partir de las grandes corrientes de interpretación del desarrollo.

No obstante, los nuevos enfoques suponen una revalorización de la oferta territorial específica y a la vez un impulso al protagonismo del sistema de actores local y regional. Por ejemplo, Vazquez Barquero (1986) y Scott-Storper (1987) desarrollan en sus artículos la experiencia en los países desarrollados y Boissier (1995-2002) y Sabatini (1990) lo hacen en relación a América Latina.

Estos estudios concuerdan en que la competitividad tiene una base territorial específica, y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global de cada país. En otras palabras, ni las políticas nacionales por sí mismas pueden generar el medio ambiente competitivo requerido por las empresas, ni las iniciativas o acciones de promoción empresarial en el nivel micro son suficientes para ello. La articulación local-global, o micro-macro, requiere una atención específica a las estructuras y dinámicas institucionales en el nivel meso (Bervejillo, 1996).

Otro aspecto a resaltar es que no existe una definición excluyente de desarrollo local. Boisier (1999) señala que, en general existe una confusión acerca de su significación

² De Mattos (1999) define tres períodos básicos en las corrientes teóricas que explicaron las políticas de desarrollo regional en América Latina., en función de la influencia de las ideas y explicaciones de las teorías de crecimiento económico en boga en cada período. Así, distingue: un primer momento entre 1930-1975 donde la influencia procedió principalmente de las ideas y recetas keynesianas. Un segundo momento (1975-1990) donde las explicaciones fueron de corte neoclásico bajo la hipótesis básica “el libre juego de las fuerzas del mercado propicia la convergencia económica”. Y un tercer período que se inicia en los '90 donde aparecen nuevas teorías neoclásicas del crecimiento o del crecimiento endógeno.

por lo menos por dos motivos. En primer lugar, es aún una práctica sin teoría y en segundo lugar, reconoce por lo menos tres vectores de origen: muestra una lógica de regulación horizontal, es una respuesta a la crisis macro-económica y al ajuste y expresa la dialéctica global/local.

Vazquez Barquero (1993), acentúa el aspecto “económico” de estas estrategias y su materialización a través de una alianza de sectores. Explica el fenómeno a partir de la asociación y cooperación entre agentes públicos y privados. Por su parte, Albuquerque (1996) resalta el carácter “endógeno” del desarrollo, entendido como potenciación de los recursos locales y define al desarrollo local como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local”.

En una perspectiva integral, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. De allí que el desafío de las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego. Por ello, lo local no existe para compensar problemas o inequidades que se producen en el proceso de globalización; la perspectiva local implica una forma de ver y actuar desde el territorio en las tareas del desarrollo, la cual tiene sentido incluso en los contextos de crecimiento económico y social.

El desarrollo local supone una visión estratégica del territorio, actores con capacidad de iniciativa; iniciativa cultural como palanca de desarrollo y articulación de actores público y privados en torno a un proyecto colectivo. Di Pietro Paolo (2001) identifica aspectos que son comunes, que “conviene resaltar” y que están incluidos en todas las conceptualizaciones de desarrollo local (la visión humana, territorial, multidimensional, integrado, sistémico, sustentable, institucionalizado, participativo, planificado, identitario, innovador)³.

En términos generales, las comunidades locales presentan diferencias en cuanto a su percepción de cómo insertarse en el escenario global. Si bien la globalización de las fronteras competitivas y la aceleración del progreso técnico-productivo, han impuesto el

³ Di Pietro Paolo (2001) define a los distintos aspectos de la siguiente manera: **Humana:** se centra en el progreso material y espiritual de la persona y la comunidad. **Territorial:** se despliega en un espacio que opera como unidad de intervención. Generalmente coincide con alguna división política-administrativa. **Multidimensional:** abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad, municipio o región. **Integrado:** articula las políticas y programas verticales y sectoriales desde una visión territorial. **Sistémico:** supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de diversos intereses sectoriales. **Sustentable:** se prolonga en el tiempo a partir de la movilización de los recursos locales. **Institucionalizado:** establece reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales. **Participativo:** intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas. **Planificado:** es fruto de una “mirada estratégica” por parte de una concertación de actores que definen procedimientos, metas y objetivos. **Identitario:** se estructura contemplando la identidad colectiva de la comunidad. **Innovador:** en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo, de participación social.

replanteo de los términos referidos al papel de las instituciones locales y de las empresas, la respuesta a estos cambios ha sido diferente.

Al mismo tiempo, en contextos locales donde se han desarrollado ambientes favorables para instalar políticas de desarrollo local, se puede constatar que las mismas han permitido generar ambientes propicios para actuar con esta modalidad.

Esta nueva forma de “pensar lo local”, implica el uso de herramientas que no son tradicionalmente usadas por las instituciones públicas y privadas de una ciudad. De allí, que el objetivo de esta presentación es profundizar una de los instrumentos menos implementados: la política exterior local.

2. Los componentes de una política exterior local

Desde una perspectiva local, podemos afirmar que las vinculaciones con el exterior de las ciudades-regiones de Argentina se remontan con el propio origen de sus habitantes – alto porcentaje de inmigrantes y descendientes- quienes a partir de lazos afectivos con el exterior, han intentado sostener vínculos a lo largo de sus historias de vida.

Internacionalizar una región no debe relacionarse solamente con el intercambio de bienes y servicios con el exterior, el desarrollo del comercio es solo un aspecto de la internacionalización. Las relaciones con otras regiones o localidades del mundo deben contemplar el encuentro de culturas e identidades diferentes; los intercambios educativos; el intercambio tecnológico; la ayuda solidaria con aquellas comunidades que más lo necesitan; la colaboración política con ciudades o regiones que encuentran peligrar el sistema democrático como forma de gobierno. Por ello, los inmigrantes fueron los primeros que internacionalizan las regiones a partir de largas cartas donde dieron a conocer a sus países de origen las características de la ciudad donde decidieron habitar. Así, los inmigrantes y sus descendientes dieron origen a un número importante de colectividades – dependiendo de la ciudad que se estudie- que iniciaron una labor de contención u de vinculación organizada entre ambas regiones.

El transcurrir del tiempo y el propio desarrollo de las regiones llevó a que otros actores locales comenzaran la labor de internacionalizar la región, pero ya no con un argumento afectivo sino con el directo propósito de colaborar con el propio desarrollo local e institucional. Así, las Universidades, los Institutos de Investigación y generación de tecnología desarrollan un fuerte accionar externo en el intercambio de recursos humanos (estudiantes y docentes) y a partir de investigaciones conjuntas. Del mismo modo, las Cámaras Empresarias, se convierten en otro actor local que se vincula con el mundo a través de acuerdos con otros organismos empresarios y propiciando los negocios internacionales de las empresas socias. Asimismo, y producto del gran desarrollo mundial que tuvieron en la última década del siglo pasado, los Organismos No Gubernamentales (ONG) se convierten en el tercer actor que se internacionaliza. Las ONGs de las ciudades requieren de la cooperación de otros organismos nacionales e internacionales para obtener recursos que les permita consolidar la labor que desarrollan a nivel del territorio local.

Finalmente, son las empresas exportadoras las que indirectamente contribuyen a internacionalizar la región.

Esta breve presentación permite afirmar que desde hace largo tiempo ciertos actores locales se vinculan con el exterior más allá de otras instancias territoriales, como pueden ser la Provincia o la Nación. De hecho, las vinculaciones son directas y solo se requiere de cierto tipo de intervención externa extra-territorial según el programa de trabajo del que se trate.

En términos generales, los Estados Locales no acompañaron el proceso de internacionalización indirecta de la región, y menos aún lograron planificar en forma concensuada con los actores intervinientes una estrategia única de la ciudad-región en el exterior, bajo un principio de solidaridad donde cada actor tuviera su rol, pero donde prevaleciera el mismo concepto de internacionalizar la región, no superponiendo esfuerzos.

A mediados de la década pasada, comenzaron a encontrarse en Argentina ejemplos de Municipios que iniciaron “tíbiamente” a definir una política exterior local. Actualmente, muchos de ellos, superados por la crisis política y/o socio-económica han dejado la herramienta de lado, sin embargo, otros han podido sostenerla y han convertido a la política externa local en una cuestión de estado. Del mismo modo, se puede constatar que otras ciudades están incursionando en la temática desde los últimos tres años⁴.

No es objetivo de este trabajo realizar una descripción de casos de ciudades que desarrollan una activa política exterior. Más bien es aportar elementos concretos que deberían considerarse ante la definición de una política exterior local, donde obviamente han debido analizarse los casos empíricos más relevantes a nivel nacional⁵.

En principio, los tres temas que deben contemplarse en la definición de una política exterior local son:

- ✓ Consolidar el Mercosur
- ✓ Cooperación Internacional para ejecutar los proyectos locales
- ✓ Búsqueda de nuevos negocios para las empresas de la región

Antes de abordar cada tema, es importante insistir -como se mencionó a priori- la relevancia que el Municipio inicie esta política de acción –o las profundice- en articulación con los otros actores de la ciudad que también desarrollan actividades en el exterior. Hasta se puede plantear la conformación de una mesa de trabajo local que, coordinada por el Estado, lleve adelante internacionalización la región.

⁴ Actualmente se está iniciando una investigación que tiene como objetivo armar una base de datos de ciudades, que con la coordinación de los Municipios, estén llevando adelante acciones de política exterior.

⁵ La política exterior local ha sido implementada por ciudades de diversa dimensión, y con énfasis en diversos aspectos, lo que determina una gran heterogeneidad en su análisis. Entre las ciudades que iniciaron esta herramienta se encuentran: Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Rafaela, Pergamino, Mar del Plata, Malvinas Argentinas, La Rioja, Viedma, La Plata, Mendoza, entre otras.

2.1. Las “Mercociudades” y la región ampliada.

La discusión acerca del origen débil del Mercosur, como un espacio territorial ampliado, que permita el desarrollo económico, social y cultural de los países del Cono Sur ha sido abordado por varios autores. No es el objetivo de esta presentación instalar este debate, porque somos muchos los que coinciden en que esa debilidad de construcción desde la cúspide, sin considerar las bases, es lo que determina lo difícil que resulta la integración regional. Si a esto se le agrega, las crisis políticas y sociales históricas de nuestros países, es muy difícil definir claramente el destino que tendrá esta organización territorial.

Sin embargo, han aparecido otras experiencias que demuestran que el Mercosur es posible, necesario y eficiente para el desarrollo de las propias comunidades locales. Y esta experiencia que se inicia en 1995, apenas cuatro años después de la firma del Tratado de Ouro Preto que formalizó el Mercosur, es la que permite afirmar que la consolidación de este territorio ampliado desde las bases locales es posible.

Dado que tampoco es objeto de este apartado analizar la conformación y los indicadores que caracterizan el Mercosur y sus países asociados, solo se enunciarán algunas características señaladas por Mario Rapoport (2000) quien explica la conformación de este espacio como novedoso, si se lo compara con otros bloques regionales.

- ✓ No se trata de naciones que pertenezcan a la constelación de países más desarrollados o con una potencia que preside el proceso de integración, como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o el bloque asiático: sus integrantes son todos países en desarrollo que, además, debieron atravesar experiencias económicas y políticas traumáticas.
- ✓ Las características y la velocidad del proceso de integración no fueron similares a las de otros procesos anteriores, como el de la Unión Europea, que se afirmó a una coyuntura mundial expansiva, con el beneficio de la ayuda norteamericana y a través de largas etapas de negociaciones y acuerdos.
- ✓ A diferencia de otros modelos, el Mercosur cuenta con un eje principal, la Argentina y el Brasil, de la evolución de cuyas relaciones dependerá su éxito o fracaso.

A estos aspectos, se debe sumar un cuarto aspecto: el proceso acelerado de la integración de las ciudades.

En la década de los noventa -congruente con la utilización de la cooperación internacional en forma descentralizada por parte de las ciudades como herramienta para su propio desarrollo- las ciudades del Mercosur y de los países asociados, inician en el mismo período, un fuerte proceso de cooperación horizontal basado en por lo menos dos premisas:

- ◆ La consolidación del Mercosur a través del accionar de las ciudades
- ◆ La integración regional se erige como necesaria para el desarrollo local.

A partir de allí se inicia una permanente y creciente integración regional de las comunidades locales, a partir del crecimiento cuanti y cualitativo de un nuevo espacio regional: la Red de Mercociudades. En 1995 fueron quince las ciudades que iniciaron este

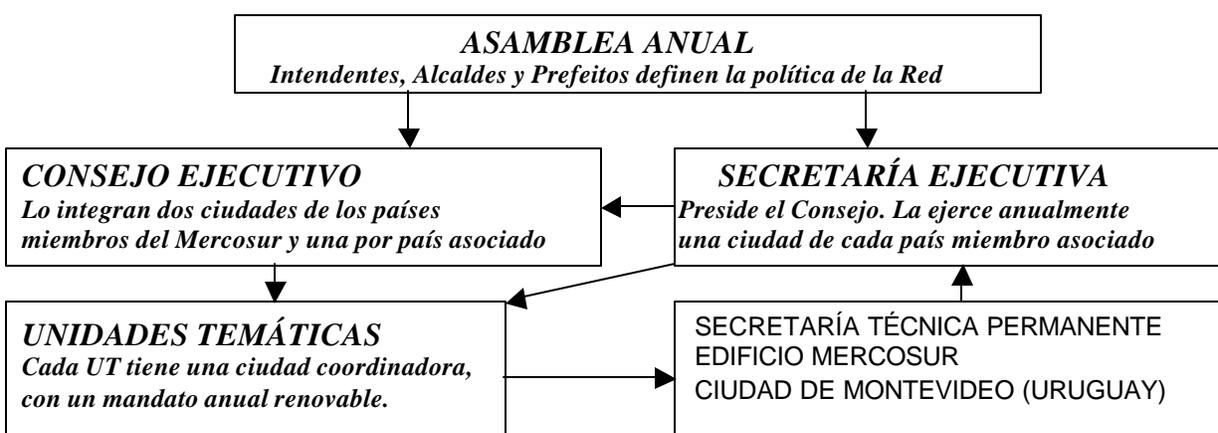
proceso de cooperación horizontal. Actualmente, más de cien ciudades se sumaron a este desafío.

Sin lugar a dudas, la integración regional es un anhelo histórico y una necesidad contemporánea para América Latina. Para profundizarla es necesaria traducirla en formas concretas de convivencia, cooperación e intercambio de todos los sectores económicos y sociales de los estados involucrados en el proceso de integración. Con estos conceptos de base nace la Red de Mercociudades.

Los habitantes del Mercosur y países asociados, viven en ciudades y en ellas, los ciudadanos sienten directa y cotidianamente las repercusiones del proceso de integración. Asimismo, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizan el papel de las ciudades, en paralelo a la redefinición de su rol producto de la globalización.

El análisis del Estatuto de la Red, permite afirmar que tiene una organización flexible y sencilla, que prioriza la obtención de resultados por sobre estructuras burocráticas y rígidas. El esquema que se presenta a continuación sintetiza esta afirmación.

Gráfico 1: Esquema Organizativo de la Red de Mercociudades



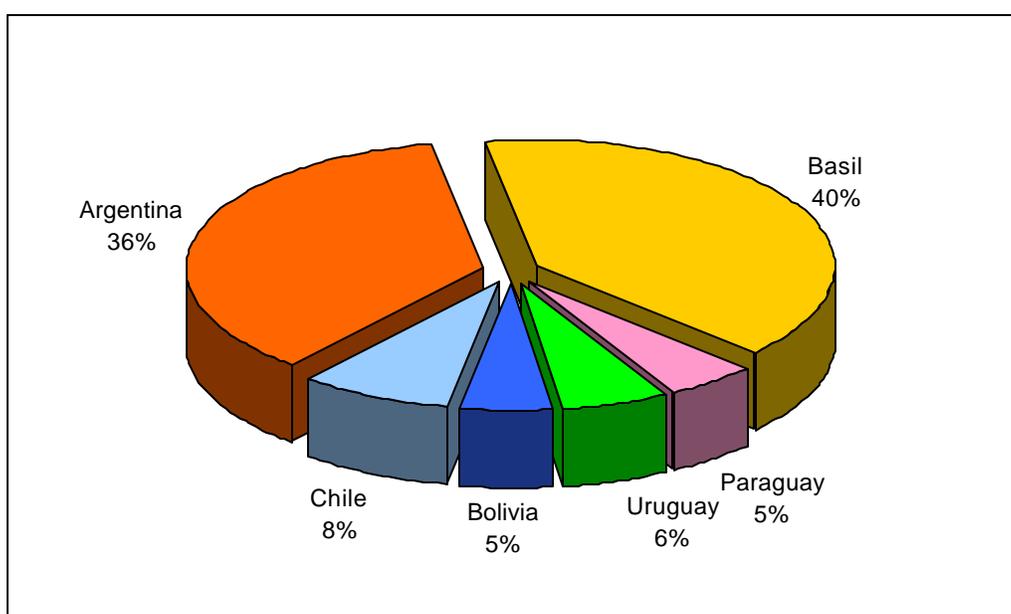
Las Unidades Temáticas definidas por la Asamblea de la Red son: autonomía y gestión local; ciencia y técnica; cultura; desarrollo económico; turismo; planificación estratégica; desarrollo urbano; desarrollo social; medio ambiente; género y municipio; educación y cooperación internacional. Cada una de ellas define un plan de trabajo anual, que refleja las prioridades de las ciudades en el proceso de integración.

La Secretaría Técnica Permanente permite no sólo sostener una oficina estable con todos los antecedentes de la Red, sino que, fundamentalmente permite un real acercamiento técnico con la Secretaría Administrativa del Mercosur. En definitiva, articula las necesidades de información de cada una de las Unidades Temáticas o del Consejo

Ejecutivo con las actividades y nuevas legislaciones que surgen de los diferentes grupos de trabajo o diferente foros de discusión del Mercosur.

La participación relativa de las ciudades por países integrantes y asociados, se puede observar en el Gráfico 2. Su análisis permite comprobar, que los países dominantes en la estructura de este megamercado, son los que aportan la mayor cantidad de ciudades a la Red. No obstante, en el último año han solicitado el ingreso ciudades de características intermedias de Paraguay, Uruguay y Chile (las ciudades capitales de estos países integran la organización desde su fundación), siendo las ciudades bolivianas las de menor participación⁶.

Gráfico 2: Participación de las ciudades en la Red por país de origen



Actualmente, toda ciudad del Mercosur y países asociados que desee trabajar en pos de la integración regional, puede solicitar su ingreso formal a la Red. Hasta el 1999 sólo podían ingresar aquellas que tenían más de 500000 habitantes, lo que limitaba el ingreso a ciudades que, aunque más pequeñas, presentaban un interés en ingresar, ya sea por su posicionamiento geográfico estratégico o su propio interés político en trabajar a favor de la integración regional.

El avance de la cooperación horizontal entre las ciudades miembros se muestra por un lado, a partir del resultado de las acciones ejecutadas por las diferentes áreas temáticas (con resultados dispares según de qué área se trate) y por otro, el espacio formal obtenido en la estructura orgánica del Mercosur.

⁶ El 18 y 19 de setiembre de 2003 se realizó la Cumbre Anual de la Red de Mercociudades en la ciudad de Montevideo. En ese momento, la Asamblea autoriza el ingreso de nuevas ciudades y evalúa el resultado del año. Esto motiva a realizar la aclaración que los datos presentados pueden tener alguna modificación.

Los proyectos que se definen en el ámbito de cada área temática conllevan fuertes vinculaciones entre los actores locales de las comunidades: universidades, cámaras empresarias, institutos tecnológicos y gobiernos locales, articulan su accionar a través de un proyecto regional. Asimismo, la Secretaría Técnica Permanente, intenta que cada uno de estos proyectos se vinculen con la agenda Mercosur, para lograr mayor presencia de las ciudades en los órganos formales que conducen el proceso de integración.

Otro de los resultados exitosos de este ejemplo de cooperación horizontal de ciudades, lo constituye el espacio formal logrado en la estructura orgánica del Mercosur. Desde su reunión constitutiva en junio de 2001 en Asunción, Paraguay, la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) ha venido elaborando un programa de actividades, en el que se ha fijado, como uno de los ejes prioritarios a abordar, la autonomía municipal y el financiamiento internacional.⁷

En este sentido, el Grupo Mercado Común instruyó por resolución a que los distintos organismos y foros, dentro de sus respectivas competencias, incorporen la dimensión local de las problemáticas que traten, tomando en cuenta las facultades y los objetivos de los gobiernos municipales.

Por lo expuesto brevemente hasta aquí, se puede afirmar que la Red de Mercociudades ha mostrado ser un instrumento válido para profundizar la integración regional. El desafío actual constituye profundizar su labor, mejorar sus mecanismos de articulación con la Agenda Mercosur y desarrollar proyectos que empíricamente ejecutados, brinden resultados a los diferentes actores de las comunidades, permitiendo mejorar su calidad de vida.

Como han afirmado diferentes analistas de Redes de Ciudades (Borja, 1997) los principales objetivos de estas cooperaciones horizontales giran en torno a:

- ✓ Estructuración de un sistema de lobby frente a terceros
- ✓ Consolidación de unos espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, etc. Mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y actividades de punta.
- ✓ La inserción en un sistema internacional que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías.
- ✓ La obtención de funciones de liderazgos.
- ✓ La inserción de las ciudades a través de las redes, en espacios superiores.

⁷ En este esfuerzo colabora desde noviembre de 2001 la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La UPD es Secretaría Técnica de la *Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana*, RIAD, red de cooperación interamericana en estos temas.

La participación de las ciudades en la Red, es parte de su estrategia de inserción en un entorno internacional y una búsqueda de mejorar su competitividad. La mayor debilidad de estas organizaciones es el carácter sumamente heterogéneo de sus integrantes, que lleva en algunas ocasiones a conflictos de intereses. Por ello, es necesario consolidar la conducción democrática de la organización, que garantice la participación y la circulación de la información en forma permanente.

Finalmente, y para afirmar la importancia que tiene continuar con el desarrollo de las cooperaciones horizontales, es importante señalar las diferencias que existen entre las redes de ciudades y los organismos de representación formal existentes, tal como lo muestra el siguiente esquema:

Organismos Formales

Estructura Orgánica
Base Territorial
Base de Representación Estatal
Visión Global
Representación
Organización Burocrática
Miembros Homogéneos
Estable/poco adaptable
Jerarquías

Redes

Estructura Asociativa
Base Actores/Agentes
Plurinacional-Sin base estatal
Objetivos Específicos
Presencia
Organización Flexible
Miembros Heterogéneos
Cambiantes/Adaptables
Horizontalidad

En definitiva, un mundo dividido en bloques como es el ejemplo del Mercosur, no se contradice con la globalización, sino que constituye su contracara. El trabajo regional y a través de redes horizontales debe implicar una estrategia dirigida a contrarrestar los efectos negativos de la globalización.

Mercociudades ha demostrado a través de su institucionalización en el organismo formal regional, que el desarrollo local es el método para construir una sociedad más justa y sustentable y tiene numerosos ejemplos que confirman esta afirmación. El desafío futuro, será consolidar aspectos esenciales para lograrlo, fundamentalmente la participación de los ciudadanos en la identificación y priorización de los problemas; en la puesta en práctica de las soluciones y en la toma de las decisiones correspondientes. También deben participar activamente en el proceso de integración. Este es el desafío y el futuro: la integración en la Red, de todos los actores que intervienen en el desarrollo de las ciudades.

2.2. La cooperación internacional descentralizada

La idea de cooperación internacional se ha ido formando con el crecimiento de las organizaciones internacionales, el fortalecimiento de órganos regionales y el aumento de las demandas de los países en vías de desarrollo, basado en el principio de igualdad o equidad, para que éstos puedan acceder a determinadas oportunidades específicas para promover el progreso y posibilitar la igualación del comercio internacional y mejorar la calidad de vida de los habitantes que residen en su territorio.

La tendencia de los años ochenta era concebir a la cooperación de forma sectorial y generalmente con la modalidad de ayuda sin contraprestación del receptor. Paralelamente y con continuidad en nuestros días, se desarrolla la cooperación bilateral, en que la negociación es desempeñada por los órganos centrales de los países involucrados.

A partir de los noventa, con una concepción más moderna y funcional, se comienza a plantear la "cooperación descentralizada" en la que los actores principales son los gobiernos locales, tanto a través de sus representantes electos como de entidades de la sociedad civil. En esta modalidad, es en el nivel local, donde por decisión propia entran en contacto con otras entidades locales de base y con instituciones otorgantes, con cierta autoridad para la negociación.

Como ya se ha manifestado, la globalización definió un nuevo escenario en donde las ciudades debieron buscar su nuevo lugar en el mundo, considerando la paulatina pérdida de control de sus economías por parte de los Estados Nacionales. Esta tendencia, señalada por varios analistas, llega a plantear que ante el proceso de reestructuración económica global, el papel del Estado Nacional llega a reducirse al de mediador entre el exterior y la población local, erosionando con ello los fundamentos sociales del ejercicio de su poder y la lealtad de sus ciudadanos (Harris, 1996). Por otro lado, esta disminución en el monopolio del poder de los Estados Nacionales está altamente asociado a las grandes tendencias que impulsan la descentralización y que conduce a una redistribución de atribuciones y toma de decisiones en distintos niveles de gobierno (Boissier, 1993).

Este fenómeno es planteado por diversos autores y del análisis de sus posiciones se encuentran argumentos muy extremos: los que auguran el fin del Estado-nación y como resultado, el surgimiento del Estado-región (Robert Reich, 1993) y otros que definen roles diferenciados y necesarios que permitirán la coexistencia de poderes locales-regionales frente al mundo, conviviendo con los estados nacionales que seguirán siendo necesarios como forma macro de organizar el sistema global.

Otro de los aspectos a considerar, y donde no hay posiciones extremas, es que sin lugar a dudas, la conformación de localidades/regiones fuertes y con un desarrollo sostenido y sustentable conduce a un crecimiento y desarrollo nacional más firme. Por lo tanto, más allá del nuevo rol que en este proceso de permanente cambio tendrán los Estados Nacionales, está claro que el liderazgo y compromiso de las organizaciones locales (tanto del Estado local como de la sociedad civil en su conjunto) en el destino de la comunidad radicada en su territorio, es cada vez mayor. De esta forma, lo "regional" y lo "local" se convierte en un factor clave que contribuye a los grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza entre los más importantes. González (1997) señala que los objetivos de una política regional deben pasar de un enfoque netamente "especialista" y / o "asistencialista" a un enfoque donde el propósito central sea identificar y poner en práctica mecanismos para que las diferentes regiones de un país puedan organizarse, mejorar la capacidad de gestión de su propio desarrollo y potenciar su contribución al constante proceso de transformación productiva. La política regional debe buscar, simultáneamente, el realce del desarrollo del potencial endógeno y aprovechar al máximo las ventajas competitivas en los mercados externos.

En definitiva, son las ciudades, a través de sus gobiernos y de sus asociaciones de base, las que deben crear sus propios mecanismos y definir su estrategia de desarrollo, lo que permitirá consolidar su identidad regional frente a un mundo globalizado. Esas definiciones deben necesariamente considerar la vinculación con otras comunidades, con diferentes identidades y diversas ventajas competitivas. Así, a través de asociaciones y acuerdos, encontrar los mecanismos, que, bajo un principio de solidaridad, permita lograr la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Este cambio debe ser entendido como una oportunidad, y para ello es necesario planificar políticas que se adelanten a los cambios y puedan obtener los resultados deseados cuando el cambio suceda. La cooperación internacional, apareció como una herramienta legítima para el desarrollo y si bien, con sus recursos limitados no puede ciertamente, por sí sola ofrecer todas las soluciones a las problemáticas locales o regionales, se convierte en un instrumento útil para que las comunidades locales enfrenten conjuntamente los temas de "interés común", que podríamos enumerarlos en los siguientes temas, como los más importantes:

- Un ambiente favorable al desarrollo social
- Eliminación de la pobreza
- Crecimiento del empleo productivo y reducción del desempleo
- Integración social a partir de la distribución equitativa del ingreso

En este marco, la cooperación descentralizada es el nexo entre las comunidades locales organizadas de los países en vías de desarrollo y los países industrializados, en el ámbito de acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales. La cooperación puede permitir organizar redes de trabajo temáticas, o solamente buscar acuerdos bilaterales entre dos territorios determinados.

Las instancias locales se están convirtiendo en actores de primera línea tan importantes como las naciones en el ámbito del intercambio mundial. Como centros de producción y consumo, ellas representan los motores del crecimiento económico y del desarrollo. Son numerosos los ejemplos exitosos de obtener de la cooperación internacional colaboración para las políticas de desarrollo local. Sin embargo, el proceso de la cooperación internacional descentralizada para muchas de las fuentes de cooperación -y casualmente, las que cuentan con más fondos- sigue siendo excesivamente burocrático y dependiente del poder central. En este sentido, se debe seguir trabajando para lograr una mayor vinculación directa entre las distintas formas de organización de la sociedad civil.

En América Latina no son demasiadas las ciudades que tienen como política de estado a la "cooperación internacional" y menos aún una oficina que coordine y trabaje esta herramienta. Las ciudades de Brasil, son las que cuentan con las mayores experiencias en este sentido, le siguen las capitales de países como Uruguay, Paraguay, Chile, Colombia, Perú y existen casos aislados en el resto de los países.

En el caso de Argentina, son cerca de quince las que cuentan con oficinas de cooperación internacional. En la mayoría de los casos, el uso de la herramienta es

atribución de las áreas de desarrollo económico o de producción, y se utiliza básicamente para profundizar las relaciones comerciales de las empresas de la región. Asimismo, el tema de los “hermanamientos” entre ciudades o aquellas visitas del exterior que reciben las ciudades, son de incumbencia de las áreas del “ceremonial” de la ciudad, por lo que quedan en meras acciones protocolares. No obstante, en los últimos dos años, las acciones directas de varias fuentes de cooperación que propiciaron ayudas a la crisis Argentina y la difusión de la herramienta en sí misma, motivó a que varias ciudades se sumaran a utilizarla.

3. La promoción del comercio exterior

El tercer aspecto a considerar entre los temas que debería abordar una política exterior local se relaciona con el fortalecimiento del aparato productivo del territorio a través de la búsqueda de mercado externo a las empresas radicadas en el territorio. Esta herramienta debe formar parte de la política productiva y de desarrollo económico que defina la ciudad, y el rol que asuma el estado local en ese proceso, definirá cuál será su accionar en el exterior.

Siguiendo a Dabat (2003) , las políticas que puede asumir el estado local pueden clasificarse en tres categorías y depende el protagonismo que desee asumir el gobierno local, si ejecuta una u otra.

- a) Asesoramiento: destinado a mejorar el desenvolvimiento de los exportadores y/o importadores locales potenciales o efectivos. Se trata de actividades de bajo costo y resultados de corto plazo.
- b) Intermediación: destinado a vincular a los productores poseedores de una oferta exportable con instituciones nacionales e internacionales que financien o gestionen operaciones de comercio exterior. La intervención es indirecta.
- c) Ejecución: destinado a mejorar la competitividad individual de los productores de bienes exportables, la competitividad sistémica local o a comercializar en forma directa o indirecta la oferta exportable local.

Dado que no es objetivo de esta presentación indagar acerca de las necesidades de las PyMES de los diferentes sectores productivos en relación al mercado externo, no se profundizan aspectos vinculados con las formas en que el Estado local puede asistirlos. De hecho, el interés en este tema radica en la importancia que tiene la vinculación externa para la realización de negocios con el exterior, no solo desde lo comercial, sino también en la atracción de inversiones externas.

4. Reflexiones Finales

Las ciudades argentinas han demostrado la importancia de vincularse con el mundo: a través de redes de trabajo (como es el caso de Mercociudades en el ámbito del Mercosur); buscando cooperación internacional (ya sea técnica o fondos no reembolsables o créditos internacionales) para poder ejecutar sus proyectos locales y promocionando el comercio internacional de las empresas radicadas en su territorio.

Si bien los tres temas que se identificaron en la definición de una política exterior local tienen independencia entre sí, es de relevancia integrarlos en una misma lógica de acción local. Una ciudad o región debe diferenciarlos, porque a partir de allí podrá definir mejor las herramientas que va a requerir para poder ejecutar su política externa, pero su imagen hacia el exterior debe ser una sola, más allá del objetivo que persiga.

Evidentemente, las ciudades que se internacionalizan con todos sus actores, se convierten en líderes del cambio⁸. El cambio debe ser entendido como una oportunidad, y para ello es necesario planificar políticas que se adelanten a los cambios y puedan obtener los resultados deseados cuando el cambio suceda. Como señala Kotler (1992) “las localidades deben aprender a pensar más como negocios, desarrollando productos, mercados y clientes. Las perspectivas de los beneficios de la colaboración entre empresarios y gobierno, moldeados por culturas diferentes, tradiciones e instituciones, son importantes en todos los niveles y tamaños del lugar para meditar sus respuestas. Si las tendencias hacia el levantamiento de las fronteras económicas entre las naciones se aceleran, como creemos que sucederá, las regiones y lugares económicos trascenderán las fronteras políticas. En una economía sin fronteras, las ciudades surgirán como los actores nuevos del escenario mundial”.

De allí que es importante que los Estados Locales sean capaces de coordinar una política exterior local. Las alianzas con los actores de la ciudad, permitirá que no signifique incrementos presupuestarios, al contrario, se podrán obtener fondos de la cooperación internacional.

Para la implementación de este tipo de política debe considerarse al interior del gobierno local dos aspectos: en primer lugar, es un área transversal, y no sólo ligada a un aspecto del desarrollo de la ciudad. La herramienta puede ser válida para los temas sociales, culturales, económicos, medio-ambientales, deportivos, turísticos, económicos, tecnológicos. De allí, la importancia que tenga autonomía de cualquiera de las áreas mencionadas. En segundo lugar, debe ser un área altamente profesionalizada, capaz de entender en la formulación de proyectos y con conocimientos claros de las relaciones y organismos internacionales vigentes. En tercer lugar, el accionar en lo comercial debe estar coherentemente relacionado con la política económica local definida y en estrecha relación con el área productiva del Municipio, con acciones coordinadas en todos los demás temas que se impulsen hacia el exterior.

En definitiva, el Estado Local, debe ser capaz de coordinar con los demás actores de la ciudad que actúan en la esfera internacional (ong's, universidades, cámaras empresarias, institutos, etc.) una política internacional de la ciudad y su hinterland de su influencia, congruente con la política internacional del país pero directamente relacionado con los intereses y el plan de desarrollo de la región.

⁸ Peter Drucker (1999) sostiene que en un período de rápido cambio estructural, los únicos que sobreviven son los líderes al cambio.

Finalmente, otra reflexión que es importante realizar, es enfatizar en que las ciudades no se encuentran solas en la ejecución de esta política: cada vez es mayor el posicionamiento que están teniendo en el mundo las asociaciones que reúnen ciudades. Las asociaciones de gobiernos locales han constituido durante décadas un marco para la representación colectiva de ciudades y entidades locales a nivel nacional. Recién a principios del siglo XX comenzaban a intercambiarse experiencias entre asociaciones locales nacionales, en búsqueda del reconocimiento de los gobiernos locales nacional e internacionalmente. En la actualidad existen varias asociaciones que contribuyen a la coordinación de las operaciones de los gobiernos locales en las distintas regiones del planeta. Se pueden definir como organismos que agrupan ciudades y gobiernos locales de un determinado tamaño o tipo, o que comparten interés por un tema determinado, así como están los que se concentran en una determinada región geográfica (entre los más importantes, se debe tener en cuenta a la Federación Mundial de Ciudades Unidas y a la Unión Internacional de Autoridades Locales, a la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas; a la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal; la Red Iberoamericana de Desarrollo Estratégico; la Red de Mercociudades, las Eurociudades, entre otras).

Las diferentes asociaciones han demostrado su potencial como colaboradoras de los gobiernos nacionales y de las instituciones de las Naciones Unidas a la hora de ejecutar decisiones de las Conferencias de la ONU y de otros organismos intergubernamentales. Así, muchos de estos organismos han adoptado marcos de ejecución para actividades relacionadas con la Agenda Local 21 y con las Plataformas de acción de Beijing y de Habitat.

En definitiva, frente a la globalización es importante que la ciudad se consolide en el espacio internacional. Para ello, se necesitan referentes locales que trabajen con una estrategia en: profundizar la identidad, agudizar la creatividad, impulsar el espíritu innovador, minimizar la adversión al riesgo, fomentar el asociativismo y buscar el consenso con reales acciones de participación ciudadana.

Bibliografía

- BOISIER, Sergio, *“La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”*, Publicaciones CLAD, 2000
- BORJA, J. (1988): *Democracia Local: descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la ciudad y la participación popular*. Documentos de Autonomía Municipal. Barcelona. Nro. 1
- CARRION, F. (1996): “Ciudad, comunicación y cultura”. Revista EURE. Nro. 66. Santiago.
- CARRION, F. (1997): “Gobiernos locales y nuevos liderazgos”. En: Revista Iconos Nro. 3. Quito. Ediciones Flacso.
- CRAVACUORE, D. (2003) (COORD.): “Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes, desafíos”. Editorial Dunken.

- DABAT, G. (2003): “Tecnologías en las políticas municipales en comercio exterior”. Artículo de Noticias Municipales. Proyecto “Evaluación de las políticas municipales de comercio exterior”. Universidad Nacional de Quilmes.
- DOSI, G (1988): *The Nature of the Innovative Process. In Technical Change An Economic Theorie.* Dosi Freeman, Nelson Silverberg, Soete Etc. Pinter Publisher.
- EIGEN , Peter, “*The Central Role of Civil Society in Combating Corruption in the Era of Globalisation.*” Transparency International, May 4, 1999. http://www.transparency.org/documents/speeches/pe_carter_address.html
- IANNI, Octavio; 1996, “*Teorías de la globalización*”, Siglo XXI editores.
- KOTLER, P. y otros (1992): “*Mercadotecnia de localidades*”. Editorial Diana. México.
- FOUNDATION CENTER. Traducido por Laura Moraña. www.fdncenter.org
- MUJAL LEON, Eusebio, ” *La Globalización y sus consecuencias políticas*”, Maestría en integración Regional, Marzo de 2003, Universidad de Georgetown.
- PÉREZ LINDO, Augusto, “*La Reconstrucción del Estado*”, de *Foreign Affairs en español*, 2001
- PETRANTONIO, M. (2002): “La cooperación internacional descentralizada como herramienta para el desarrollo local”. Seminario Internacional Ciudades del Siglo XXI. Buenos Aires. Noviembre.
- PETRANTONIO. M. (2002): “La cooperacion internacional descentralizada: la experiencia de las Mercociudades”. En: Seminario Internacional “Ciudades inclusivas y ciudades exclusivas”. Santo André (Brasil).
- PETRANTONIO, M. (COORD.) (2000): “Las ciudades en el escenario internacional”. Publicación Red. De Mercociudades.
- RESSE, E. (1998): *Memorias del Encuentro “El Buen Gobierno Local. Experiencias en América Latina”.* Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de Quilmes.
- SASSEN, S. (1997): “Las ciudades en la economía global”. Ponencia presentada en el Simposio: *La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo.* Barcelona.
- UNIÓN INERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES (1999): “Asociaciones de Gobiernos Locales: activas en el contexto internacional y regional”. Monografía IULA.
- WON GONZÁLEZ (1997): *La paradoja regional y regionalismos emergentes: entre la globalización y el centralismo.* Documento 97/36. Serie Ensayos. Ciad. México.