



Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño

Sinoel Batista*
Ana Carolina Evangelista**

A lo largo de las últimas décadas, las ciudades vienen asumiendo un papel más relevante en la concepción, estructuración, implementación y ejecución de políticas públicas. Cada vez más, las ciudades están descubriendo que una de las principales alternativas como forma de participar de las articulaciones y negociaciones sobre las cuestiones globales y políticas macro, reside en el fortalecimiento de la acción en redes de cooperación, asociaciones, intercambios, entre otros, y en el desempeño de un nuevo papel: el ejercicio de la diplomacia municipal. Esto comprende la formación de espacios adecuados de interlocución internacional para intercambios de información, de definición de estrategias regionales para el enfrentamiento de los problemas comunes de las regiones y de las diferentes dinámicas del proceso de toma de decisiones en el ámbito del poder local. Las acciones y políticas de cooperación descentralizada se insertan en este contexto.

Pero ¿de qué estamos hablando? ¿Qué significa cooperación descentralizada? ¿Qué significa inserción internacional de las unidades subnacionales? ¿Cómo y en qué contexto ocurre en el caso brasileño? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuáles son las limitaciones y desafíos? Estas y otras cuestiones relacionadas con el proceso de internacionalización de las ciudades brasileñas serán abordadas a lo largo del documento.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Ciudades |
Municipios brasileños |
Unidades subnacionales |
Relaciones internacionales |
Cooperación internacional |
Redes internacionales
de ciudades |

*Sinoel Batista es matemático, fue Prefeito Municipal de Penápolis (1989-1992), Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Municipales de la Fundación Escuela de Sociología Política de San Pablo – FESPSP, Coordinador ejecutivo de la Red URB-AL 10 “Lucha contra la pobreza urbana” de la Comisión Europea y Jefe de Gabinete de la Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales de San Pablo (2002-2005). Co-autor del estudio *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada* (Observatorio de Cooperación Descentralizada, Montevideo 2007) y autor de diversos artículos sobre cooperación internacional y gestión pública.

**Ana Carolina Evangelista es investigadora del área de Relaciones Internacionales. Maestría y grado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, fue investigadora visitante en el Instituto de Estudios Políticos de Paris – Sciences Po (2005-2006) y asesora de Relaciones Internacionales de la Prefeitura de San Pablo (2002-2005).

1. Introducción

El documento reflexiona sobre la cooperación descentralizada y la inserción internacional de las ciudades, a partir de la observación del caso brasileño.

En Brasil, en la década de los ochenta, se iniciaron los primeros movimientos de creación, en el ámbito de los gobiernos subnacionales, de estructuras institucionales para el desarrollo de acciones internacionales. Los ejemplos más citados son: el Estado de *Rio de Janeiro* y el Estado de *Rio Grande do Sul* (Salomón 2008). Desde entonces, y principalmente a partir de 2000, no sólo proliferaron las iniciativas de institucionalización de las relaciones internacionales en el ámbito subnacional y de cooperación descentralizada, sino que en la literatura y el debate político y académico también cobraron vigor.

Pero ¿de qué estamos hablando? ¿Qué significa cooperación descentralizada? ¿Qué significa inserción internacional de las unidades subnacionales? ¿Cómo y en qué contexto ocurre en el caso brasileño? Estas y otras cuestiones relacionadas con el proceso de internacionalización de las ciudades brasileñas serán abordadas a lo largo del documento.

Este trabajo hará referencia al concepto “unidades subnacionales”, tanto para los gobiernos locales como para los regionales. Ambos niveles de gobierno realizan actividades de producción de bienes y servicios y mantienen una relación de vínculos, jerarquías y atribuciones exclusivas, compartidas o en competen-

cia, con disputas políticas, económicas y sociales, que constituyen los elementos naturales de las tensiones internas de los Estados nacionales. Esta relación existe tanto en países con sistema parlamentarista como presidencialista, como es el caso brasileño. En Brasil, los gobiernos locales reciben el nombre de municipios y la instancia inmediatamente superior, recibe el nombre de Estado, lo que sería el equivalente a lo que muchas veces se denomina gobierno regional.

Por tanto, estamos hablando, en el caso brasileño de Unión – para referirnos al gobierno central –, Estados – como referencia a la instancia regional, intermedia entre el gobierno federal y el gobierno local y los municipios, como denominación de la instancia local de gobierno.

Serán objeto de observación en este documento, los municipios dotados de personalidad jurídica propia, con funciones de mando y capacidad para realizar la gestión de las políticas públicas compartidas entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Cabe resaltar también, que la discusión sobre la internacionalización de las ciudades parte de algunos supuestos. Primeramente, las ciudades son contempladas como parte integrante de los Estados nacionales. En segundo lugar, consideramos que el complejo de poder que representa el gobierno de una ciudad es la cara más visible y próxima a los ciudadanos en lo que concierne al ejercicio de las acciones del Estado.

Cuadro 1 | El concepto de ciudad en Brasil

En Brasil, según el criterio adoptado por el del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), órgano oficial del Gobierno Federal responsable de los censos demográficos, el concepto de ciudad se refiere a cualquier comunidad urbana caracterizada como sede de municipio, independientemente del número de habitantes, siendo la parte urbanizada de sus distritos considerada como prolongación de estas ciudades. En el censo brasileño, normalmente se asocia un municipio a una ciudad. Cuando una ciudad se une físicamente a otra (pero no políticamente) forman una conurbanización, que se le da el nombre de región metropolitana.

El IBGE caracteriza la red urbana de la siguiente manera:

Ciudad pequeña: de 500 a 100.000 habitantes
Ciudad mediana: de 100.001 a 500.000 habitantes
Ciudad grande: mayor a 500.000 habitantes
Metrópolis: mayor a 1.000.000 de habitantes
Megaciudad: mayor a 10.000.000 de habitantes

2. El estado del arte de la federación brasileña

Desde la proclamación de la República Federal del Brasil en 1890, el sistema federativo brasileño pasó por diferentes momentos en lo que se refiere a la centralización del poder en manos del gobierno federal. La Constitución de 1891 que marcó el inicio del sistema federal brasileño, fue muy influenciada por la Constitución de los Estados Unidos que ya reconocía a los municipios como entes autónomos. A lo largo del siglo XX el sistema federal brasileño pasó por momentos de mayor o menor control por parte del gobierno central. Con el golpe militar de 1964, por ejemplo, hubo un retorno a la centralización y el gobierno federal, bajo el régimen autoritario pasó a controlar los niveles subnacionales de poder y los Estados y municipios perdieron toda autonomía política.

En la Constitución de 1988, que marca el retorno a la democracia en el país, el sistema federal brasileño adopta el principio de reconocimiento de la autonomía de los Estados, Municipios y Distrito Federal y consolida el modelo de organización territorial del poder político. Esta Constitución marca, por tanto la descentralización en la organización del Estado brasileño y el reconocimiento del municipio como ente federado y una reforma tributaria que determina la transferencia de mayores recursos a los municipios. Los gobiernos locales – municipios – y regionales – Estados – pasan a tener nuevas atribuciones y una autonomía mayor. En aquel momento, el fortalecimiento del poder local era la etapa esencial en la reconstrucción del Estado democrático en Brasil.

Según Eduardo Kugelmas, de la Constitución de 1988 “[...] emergió un

modelo de Federación notablemente descentralizado con una peculiaridad que lo singulariza de forma marcada en el contexto internacional, que es la mención explícita del municipio como ente federado dentro del propio texto constitucional (artículo 18)” (2001:29). Esto trajo también cambios estructurales en la ejecución de las políticas públicas, principalmente en las áreas sociales, una vez que los municipios pasaron a tener responsabilidades sobre una parte importante de esta ejecución.

En el federalismo brasileño, las tres esferas de gobierno – federal, estadual y municipal – tienen sus propios poderes legislativos y los niveles federal y estadual sus propios poderes judiciales.

¿Cuál es el papel de cada uno de los niveles de gobierno? Y ¿cuáles son las competencias de los municipios?

Por tratarse de un régimen político presidencialista, el Presidente de la República es el jefe de estado y de gobierno y ejerce también el comando de las Fuerzas Armadas. El poder público, en sus tres esferas puede desarrollar políticas públicas bajo la forma de administración directa – con presupuesto, gestión y controles propios – o bajo la forma de administración indirecta, atribuyendo a las autarquías, empresas públicas y agencias reguladoras, la ejecución de las políticas.

Más allá de que las tres esferas de gobierno tienen la responsabilidad de la provisión de la mayoría de los servicios públicos (como salud y asistencia públi-

ca; preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural; protección del medio ambiente y de los recursos naturales; cultura, educación y ciencia; vivienda y saneamiento; combate a la pobreza y la exclusión social; seguridad en el tránsito, entre otros), a partir de la Constitución de 1988, los municipios pasaron a ser los principales proveedores de servicios tales como la atención básica en salud y de educación inicial fundamental, bajo las modalidades de comedores y jardines preescolares (los años de enseñanza fundamental son 9), con reglas y mínimos recursos a ser aplicados (15% del presupuesto total del municipio destinados a Salud y el 25% para Educación) establecidos en la Constitución.

La descentralización¹ de importantes políticas sociales colocó en manos de los municipios la tarea de conducir los cambios en los indicadores de desarrollo social del país.

Los municipios, como se mostró anteriormente, gozan de autonomía según los términos de la Constitución Federal. Cada municipio se rige en una Ley Orgánica, una especie de “Constitución Municipal”, que en la práctica concede a los municipios brasileños una autonomía casi inexistente en la mayoría de los países. El jefe del poder Ejecutivo municipal es el *Prefeito* (Intendente o Alcalde), que es elegido por los ciudadanos mediante voto directo, para ejercer un mandato de cuatro años, pudiendo ser reelegido por un mandato más.

¿Qué tiene que ver todo lo desarrollado anteriormente con la cooperación

¹ Desde el punto de vista conceptual, el término define una transferencia o delegación de autoridad legal y política a los niveles subnacionales de gobierno (de la Unión para Estados y municipios) para planificar, tomar decisiones y gerenciar funciones públicas del gobierno central. Pero también puede incluir un proceso de transferencia de atribuciones del Estado para el sector privado. (Farah, Jacobi 2000)

descentralizada y la inserción internacional de las ciudades brasileñas?

El proceso de redemocratización, en Brasil, propone un papel político y de gestión más relevante para los gobiernos locales a pesar de que no se haya ampliado la capacidad financiera para ejecutarlo. El nuevo régimen político no proporcionó recursos adicionales para enfrentar la crisis económica que se desarrollaba desde la fase final del gobierno militar. Por el contrario, tal como sucedió en otros países de América Latina, en los procesos de redemocratización fueron colocadas prácticas y recetas neoliberales de ajustes macroeconómicos (desregulación, apertura de la economía al capital internacional, desestatización y privatización a gran escala, ajuste fiscal más allá de la capacidad de absorción de los recortes de los ya precarios sistemas de protección social, entre otros) de adopción del modelo de Estado mínimo y economía de mercado como alternativas para el desarrollo.

Esta paradoja estimuló a que los gobiernos locales desarrollasen o ampliases las relaciones internacionales municipales como forma de encontrar recursos e soluciones técnicas para enfrentar la crisis de transición del modelo de desarrollo potenciada también por los efectos de la globalización económica en sí.

Por ejemplo, la conformación de algunos tratados de integración económica subregionales en América Latina, como el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), incentivó la creación de redes supranacionales de ciudades de estos países con sus propios recursos, como fueron los casos de la Red de Mercociudades o la Red Andina de Ciudades, con el objetivo de incidir

sobre los rumbos de la integración a partir de los municipios.

En tanto, eran básicamente las ciudades grandes y algunas de porte mediano que tenían la capacidad y los recursos para adoptar iniciativas propias en el campo internacional y mantenerlas en el tiempo. En el caso de la mayoría de las ciudades de tamaño medio y de prácticamente todas las ciudades pequeñas, las experiencias de inserción internacional fueron iniciadas, principalmente, a partir de la cooperación internacional ofrecida.

Un buen ejemplo del potencial de esta cooperación fue el Programa URBAL financiado por la Comisión Europea. Este apoyaba la formación de redes de ciudades latinoamericanas y europeas para ejecutar conjuntamente diferentes proyectos de políticas públicas urbanas. Como ya apuntó Jakobsen (2007), esto posibilitó por primera vez la participación internacional de muchas ciudades brasileñas de mediano y pequeño porte, más allá de proporcionar impulsos adicionales a las ciudades grandes que ya venían diseñando sus propias políticas externas. Muchas de estas ciudades, se vieron inducidas a desarrollar acciones de relaciones internacionales mediante este mecanismo exógeno y dieron continuidad a las mismas aún después de que las redes se extinguieron.

Considerando que el 90% de los 5.562 municipios brasileños tienen entre 10 y 50 mil habitantes (ver cuadro N° 2), ésta es una cuestión muy importante. Y si además se sumaran los municipios de tamaño medio (o sea aquellos entre 50 y 100 mil habitantes) obtenemos más del 95% de los municipios brasileños.

Cuadro 2 | Perfil de los municipios brasileños

Población	Municipios	Porcentaje
hasta 10.000 habitantes	2.674	48,07
de 10.001 hasta 50.000 habitantes	2.326	41,83
de 50.001 hasta 100.000 habitantes	309	5,56
de 100.001 hasta 500.000 habitantes	219	3,94
más de 500.001 habitantes	34	0,61
TOTAL	5.562	

Fuente: IBGE, 2004.

Cuadro 3 | Brasil en números

Población:	193,73 millones (ONU 2009)
Población urbana:	86,5% (PNUD/HDR 2009)
Expectativa de vida:	72,2 años (PNUD/HDR 2009)
Tasa de alfabetización (población mayor de 15 años):	90% (PNUD/HDR 2009)
Población debajo de la línea de pobreza (2 US\$ / día):	12,7% (PNUD/HDR 2009)
PIB:	1,62 trillones de dólares (US\$ de 2008)
PIB per cápita:	8.311 dólares (US\$ de 2008)
IDH (posición en el ranking):	75° (PNUD/HDR 2009) ²

Fuente: IBGE, 2004.

3. La cooperación descentralizada en Brasil

3.1. La ciudad como un actor internacional

En las últimas décadas, los temas urbanos y políticos vienen ganando notoria centralidad en la agenda de las ciudades. A este escenario se

le adiciona el creciente proceso de urbanización y el conjunto de nuevas necesidades y demandas sociales que desafían a los gobiernos locales, más próximos a los ciudadanos. Según datos de las Naciones Unidas, en 2008 alrededor de 3.3 billones de personas, la mitad de la población actual del mundo, está viviendo en áreas urbanas³ y esta cifra llegará a 5 billones, el 60% de la población mundial, en 2030.

²| Total de países que forman parte de este ranking: 182

³| Fondo de Población de las Naciones Unidas. Situación de la Población Mundial 2007- Desencadenar el potencial del crecimiento urbano, UNFP, 2007.



En el caso de Brasil, la población urbana representa hoy más del 80% de la población total con 68 millones de habitantes viviendo en el conjunto de las regiones metropolitanas. Según estudios y relevamientos recientes, más allá de la pobreza absoluta y relativa existente, mucho de estos nuevos habitantes de las grandes aglomeraciones urbanas son y serán pobres. Las ciudades tienen, por lo tanto, el desafío de prepararse para este crecimiento que está por venir. Para muchos analistas, “la hora para que los gobiernos nacionales [y locales] y las organizaciones internacionales actúen, aprovechen lo que este crecimiento pueda traer de bueno, es ahora”.

Paralelamente, también está ganando fuerza el debate sobre el protagonismo de las ciudades en el escenario internacional. Un debate que impulsa a la reflexión sobre los efectos de la globalización financiera y la presencia de nuevos actores y nuevas prácticas en las relaciones internacionales, antes ejercidas en exclusividad por los Estados nacionales soberanos.

Como señala Wanderley y Raichelis (2009), esta revalorización del papel de las ciudades en la agenda internacional puede adoptar formas y caminos distintos. El concepto de ciudad como “actor político” puede ser abordado desde una doble perspectiva: por un lado, como un *actor unificado*, motivado a prepararse para competir e insertarse en el nuevo mundo globalizado, o en sentido opuesto, pudiendo representar un *nuevo espacio de construcción del interés público*, una posibilidad de interacción entre diferentes actores (locales, regionales y globales) que buscan redefinir a la ciudad como un territorio múltiple, heterogéneo de disputas y convergencias, que abarque la diversidad y no las anule en nombre de la fabricación de consensos.

El debate sobre la cooperación descentralizada y el protagonismo de las ciudades como actores internacionales, puede considerar a las ciudades de dos maneras, como actores unificados o como espacios en donde existe la interacción de diferentes actores. Cuando se hable específicamente de cooperación descentralizada, estaremos centrando nuestro enfoque en la administración pública local, o sea en uno de los actores de las ciudades, lo que no significa decir que no se reconozca que la “ciudad” en el sentido más amplio, resulta de la composición de diversos actores como los movimientos sociales, las empresas, universidades, etc.

3.2. Tipos de cooperación en los municipios brasileños

En relación a los instrumentos y las modalidades que sustentan las múltiples acciones de cooperación descentralizada, se pueden identificar: hermanamientos – programas de ciudades hermanas –, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, redes del Programa URB-AL y proyectos de cooperación técnica y financiera, tanto directa como indirecta.

Basándonos en estas modalidades, en el caso brasileño, se pueden distinguir tres modelos de cooperación y de relacionamiento internacional, ellos son:

1. Modelo tradicional: está enfocado en los convenios entre ciudades hermanas que en la mayoría de los casos se celebran por presiones de las comunidades de inmigrantes que residen en las ciudades y buscan cooperaciones específicas entre su ciudad o lugar de residencia y la región de origen. Muchas veces son acciones puntuales, que no generan cambios o

contribuciones significativas en las políticas públicas locales;

2. Modelo protagonista: en este caso, tiene mayor protagonismo y empoderamiento el municipio, respecto al relacionamiento internacional y las actividades de cooperación internacional. Son iniciativas y acciones, tanto acuerdos bilaterales como acuerdos de cooperación técnico-financiera, que buscan articular a los gobiernos locales en torno a una plataforma de políticas públicas para enfrentar los efectos de la globalización en el territorio;

3. Modelo pasivo: en este caso, el municipio no presenta una política planificada de cooperación internacional como en el modelo anterior. En Brasil se trata de una visión adoptada por muchos gestores locales que estiman que no compete al municipio hacer una articulación política-económica en torno al protagonismo del municipio en el escenario internacional, sin tampoco creer que esta acción traiga beneficios para la implementación de políticas públicas a escala local. En síntesis, este modelo trata de administrar demandas de cooperación internacional que surgen fuera del municipio, en otras palabras, una reacción a las iniciativas de cooperación que surgen por medio de redes o de otras ciudades, pero sin estar en el centro de las estrategias de acciones del gobierno local.

En Brasil a partir de la década de los ochenta se puede identificar la institucionalización de las relaciones internacionales dentro de las unidades subnacionales, o sea la formación de estructuras administrativas

para la realización de acciones de cooperación descentralizada. Desde entonces, ha proliferado la creación de estructuras administrativas en el ámbito de los gobiernos locales y estatales dedicadas a las acciones internacionales.

Sin embargo, sólo recientemente, a partir de 2000 este movimiento está ganando fuerza entre las ciudades y en sus estructuras administrativas. Un mayor número de administraciones públicas ha estructurado una acción sistemática en el campo de la cooperación internacional gracias al desarrollo de una estructura técnica y presupuestaria, así como a la definición política de cooperación internacional integrada con las restantes áreas de la administración local. O sea, de una política de cooperación descentralizada que mantiene una relación bidireccional con las demás áreas de la administración.

Por un lado, la política de cooperación descentralizada definida a partir de la contribución de las restantes áreas, y por el otro alineada de forma transversal con el programa de gobierno en curso, resulta útil a la hora de fomentar e impulsar las políticas públicas que se vienen implementando en las diferentes áreas del gobierno, ya sea dándoles visibilidad internacional o captando recursos para la implementación de nuevas acciones dentro de dichas políticas, así como el intercambio de experiencias y cooperación técnica.

Como Jakobsen apuntó (Jakobsen *et al* 2007), en el caso de las ciudades brasileñas también se identifican algunas dinámicas semejantes a las que ocurre en otras ciudades latinoamericanas, ellas son:

a) el inicio de las actividades de cooperación internacional desarro-



lladas por ciudad no es superior a 20 años, concentrándose en los últimos 8 años.

b) las actividades de las que empezaron las acciones de cooperación internacional, en la mayoría de los casos involucran la participación en redes internacionales o regionales de ciudades, como la Red de Mercociudades o las redes del Programa URB-AL, más allá del establecimiento de acuerdos de hermanamientos y la realización de contactos con agencias internacionales con el objetivo de captar recursos.

En el caso de los municipios de pequeño tamaño, las redes internacionales de ciudades y las redes del Programa URB-AL desempeñaron un papel central para incentivar a estas ciudades a que iniciasen acciones de inserción internacional. En un estudio publicado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) en el 2007, se observó empíricamente que la mayoría de los municipios pequeños de América Latina, y específicamente en Brasil, habían iniciado acciones puntuales o políticas de cooperación descentralizada, a partir de su participación en redes internacionales de ciudades.

c) en relación a la estructura administrativa institucional, se puede observar que la mayoría de las ciudades que desarrollan actividades de relaciones internacionales, principalmente ciudades de mediano y gran tamaño, lo hacen a partir de un área administrativa específica normalmente subordinada jerárquicamente y/o vinculada al gabinete del *prefeito*.

d) los procesos de integración regional se suman a aquellos que están

en curso en el área internacional y que potencian la tendencia creciente de la acción internacional de los gobiernos locales brasileños, principalmente los de la región sur del país.

3.3. Articulación de los gobiernos locales con el gobierno federal en el campo de la cooperación internacional

Como se señala en el reciente estudio de la investigadora Manoela Miklos, se destacan algunos movimientos relevantes al interior del Estado brasileño, en lo que respecta a las iniciativas de colocar el tema de la inserción internacional subnacional en la agenda de la política externa brasilera (Miklos 2010). Algunas de estas iniciativas son:

1. La construcción del concepto de *diplomacia federativa* y su implementación como política de Estado a partir de 1994.

2. La creación, en junio del 1997, de la Asesoría de Relaciones Federativas (ARF) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). En 2003, la ARF se fusionó con la Asesoría de Asuntos Parlamentarios, dando origen a la Asesoría Especial de Asuntos Parlamentarios y Federativos (AFEPA).

La creación en el 1997 de esta nueva estructura en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, para mediar entre la Cancillería y las unidades subnacionales brasileras, es considerada la primera iniciativa emprendida por el Estado nacional que consolida la diplomacia federativa como política de Estado. También, existe la preocupación de crear un órgano que sea capaz de garantizar al MRE que la actuación internacional de los Estados y muni-

cipios brasileños están en consonancia con la política externa del Estado nacional. Otro de los desafíos para la Asesoría, es el de encontrar un lugar para la dimensión subnacional en los procesos de toma de decisiones de la política externa brasileña.

3. En 1997, comenzaron a funcionar los Escritorios de Representación Regional del MRE (actualmente existen ocho Escritorios en funcionamiento). De la misma manera en que se creó la ARF, los Escritorios Regionales buscan coordinar la actuación de las unidades subnacionales – Estados y municipios – intensificando la presencia del gobierno central junto a los gobiernos locales.

4. La Subjefatura de Asuntos Federativos en el ámbito del gobierno federal, es responsable por las cuestiones internacionales junto a los gobiernos subnacionales. Fue creada en 2007 y tiene como misión general, el fortalecer el diálogo entre los tres niveles de la federación – Unión, Estados y Municipios – específicamente en temas internacionales- y favorecer la actuación de las unidades subnacionales mediante el estímulo y el apoyo a procesos, actividades y proyectos de cooperación internacional de los entes federados.

Es la primera vez que el gobierno central tiene en su estructura, ligada a la Presidencia de la República, un área destinada específicamente a la inserción internacional subnacional y la cooperación descentralizada. Es verdaderamente, por lo menos conceptualmente, un cambio inédito y significativo en la relación del Estado brasileño con los Estados y municipios en el campo de la cooperación internacional descentra-

lizada. En la práctica, la creación de la Subjefatura todavía no ha conseguido promover activamente y de manera sistemática una dinámica de intercambio entre los entes de la federación respecto a las acciones y oportunidades de cooperación internacional.

5. La formulación en el ámbito del gobierno federal, del concepto de *cooperación internacional federativa* y su implementación como política de Estado.

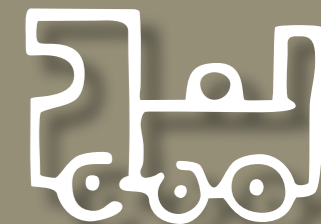
6. El nombramiento, en el 2004, de un diplomático para la Embajada de Brasil en Buenos Aires con el mandato específico de cuidar las articulaciones federativas entre Argentina y Brasil.

7. La existencia de iniciativas recientes de institucionalización de la actuación internacional de las unidades subnacionales brasileñas por parte del poder legislativo: la elaboración en el 2005 de la Propuesta de Enmienda Constitucional 474/2008, conocida como la PEC de la Paradiplomacia, cuyo autor fue el diputado André Costa; la elaboración del Proyecto de Ley del Senado 98 de 2006, cuyo autor fue el senador Antero Paes de Barros y modificado por el senador Arthur Virgílio.

8. La actuación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), dentro del MRE, en el ámbito de la cooperación que involucra a las unidades subnacionales.

3.4. El papel de las asociaciones de municipios

Dentro del campo de la cooperación descentralizada en Brasil, más allá del gobierno federal, existen otros actores rele-



vantes que merecen ser observados, las asociaciones de municipios. A diferencia de lo que sucede en muchos países latinoamericanos, el protagonismo de estas organizaciones como articuladores en el campo internacional es muy reciente. A pesar de que algunas de ellas fueron creadas hace más de 30 años, es solamente en el pasado reciente que han tenido actuaciones más sistemáticas en el campo de la cooperación descentralizada.

Dentro de las asociaciones con este perfil, en Brasil destacamos solamente tres de ellas:

1. Confederación Nacional de Municipios (CNM). Fundada en el 1980, es una entidad municipalista constituida por iniciativa de las asociaciones y federaciones estaduais de municipios que deseaban la consolidación de una entidad nacional fuerte que representase a todos los municipios brasileños. Las actuaciones del CNM abarcan todo el territorio nacional y tienen entre sus objetivos, la asistencia político-institucional y técnica a los municipios.

2. Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Creada en 1989, es una entidad suprapartidaria formada exclusivamente por *prefeitos* y *prefeitas*, de las ciudades brasileñas, en ejercicio de su mandato. La creación del FNP ocurrió después de la promulgación de la Constitución 1988, que como anteriormente señalado, concedía a los municipios por primera vez en la historia del país, una autonomía política y una gran responsabilidad en la formulación e implementación de políticas públicas. A su vez, las *prefeitas* y *prefeitos* de diversas capitales brasileñas, crearon esta entidad por la nece-

sidad de construir canales de diálogo con el gobierno central.

3. Asociación Brasileña de Municipios (ABM). Fundada en el 1946, es una organización de la sociedad civil de ámbito nacional, hoy con sede en Brasilia – DF. Opera en un régimen de estrecha colaboración con las municipalidades, instituciones congéneres y afines, ya sean entidades estaduais, federales e internacionales.

Se trata, por tanto, de organizaciones que en el caso de Brasil, son conformadas por municipios, autoridades locales y gestores locales que han, recientemente, creado áreas específicas para promover la inserción internacional de los municipios brasileños y dar visibilidad internacional a las políticas públicas locales.

Se presentan como canales de interlocución entre los municipios y los órganos internacionales, sean estos multilaterales, agencias de cooperación, redes internacionales de diversos perfiles, entre otros.

De forma general, se observa que estas asociaciones, cuando articulan acciones y estrategias de cooperación internacional, buscan promover los siguientes procesos:

- representar determinados municipios específicamente, o de forma más amplia, representar al municipalismo brasileño de manera unitaria, frente a los organismos internacionales;

- buscar, para los municipios, nuevas fuentes de recursos provenientes de agencias y fundaciones internacionales;

- brindar la posibilidad de participar internacionalmente a los municipios de ta-

maño pequeño, que muchas veces no tienen estructura ni presupuesto para acciones de inserción internacional;

- promover la cooperación técnica, es decir, el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales y difundir internacionalmente las prácticas adoptadas por los municipios brasileños;

- contribuir al fortalecimiento del proceso de institucionalización de la actuación internacional de los municipios, sean pequeños, medianos o grandes;

- producir conocimiento sobre las relaciones internacionales de los municipios, que estimule el debate en los medios académico y político sobre el tema, y sirva de apoyo constante a la propia estructura de actuación internacional de los municipios;

- fomentar la democratización de la política exterior brasileña, incentivando un mayor protagonismo y una mayor participación del municipio, un ente de la federación brasileña que no tiene formalmente participación en la formulación ni ejecución de la política exterior.

A pesar de todos estos objetivos, muchas veces las acciones desarrolladas por estas asociaciones se concentran fuertemente en dos frentes: el asesoría en el intercambio de experiencias y la articulación de políticas entre los municipios y los organismos internacionales, ya sea apoyando la organización de delegaciones internacionales de *prefeitos* y gestores locales brasileños o la recepción de delegaciones internacionales.

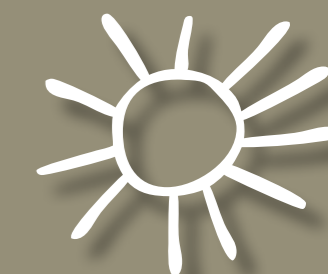
En este sentido, la actuación de estas asociaciones ha contribuido de forma significativa a la cooperación descentralizada desarrollada por los municipios de tamaño pe-

queño. Estos, al tener una estructura menos desarrollada, terminan utilizando regularmente a dichas asociaciones de municipios en el campo de la cooperación internacional. Las asociaciones muchas veces tienen la capacidad de tratar la temática internacional de manera unificada, reduciendo por ejemplo los gastos operativos, como traducciones, capacitaciones y contactos internacionales y contribuyendo también a la disminución de barreras lingüísticas y culturales que existen en el campo de las acciones de cooperación descentralizada.

La actuación de estas asociaciones no se da de manera ecuaníme. La CNM es la que presenta un mayor número de trabajos y estudios de apoyo técnico a los municipios en el campo de la inserción internacional, y ha sido también la organización más activa en redes y foros internacionales, representando al municipalismo brasileño.

Dentro de las asociaciones, la creación de las áreas técnicas destinadas a la promoción de la actuación internacional de los municipios, es un movimiento reciente – sobre todo de los últimos cinco años –, que ha sido fortalecido y estimulado por dos factores: por un lado, una fuerte y creciente actuación internacional de determinados municipios brasileños, como es el caso de Porto Alegre o San Pablo y, por el otro lado, la creciente articulación entre los municipios brasileños y las redes internacionales de municipios (sean regionales o internacionales) que ha ido ganando cuerpo y capilaridad a partir del año 2000.

El surgimiento de secretarías de Relaciones Internacionales en diferentes capitales y municipios de mediano y gran tamaño es también un factor paralelo que contribuye a llamar la atención de las asociaciones de municipios en Brasil que incursionan en este emergente campo de actuación.



3.5. Limitaciones y desafíos para la cooperación descentralizada en Brasil

Con respecto a las dificultades y limitaciones de la cooperación descentralizada, vale la pena resaltar no sólo la cuestión presupuestaria, sino también otro factor importante, la cuestión política. En la mayoría de los casos, además de que el gobierno local no tiene recursos suficientes para la realización de las actividades internacionales, este no concurre en el debate político que presupone la construcción de este tipo de actividades. Asimismo, el retorno – la ganancia, el beneficio – para la administración local suele ser lento y, además, muchos gobiernos locales no se consideran ni actores ni protagonistas de la acción definida como ‘paradiplomacia’. Realizar un debate político con los demás representantes del poder ejecutivo, con los representantes del poder legislativo local y con la propia sociedad en torno a la cooperación internacional protagonizada e impulsada por el poder local, es una tarea no siempre llevada a práctica por parte de los gobernantes locales.

El desarrollo de una política de relaciones internacionales a partir del poder local a menudo se considera por diversos sectores de la sociedad con cierta reticencia y preconcepción, y, por lo tanto, no hay estímulos hacia este tipo de políticas, por no ver en estas actividades una ganancia en el corto plazo.

Otra dificultad significativa en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional se refiere a la estructura administrativa de los gobiernos locales. Una cuestión relevante es el perfil y el tamaño de los equipos destinados a esta actividad en el ámbito de los gobiernos locales. El equipo de recursos humanos suele ser pequeño

y compuesto por profesionales que no necesariamente tienen una formación o conocimientos específicos sobre la cooperación y las relaciones internacionales. En cuanto a la estructura organizativa, los problemas más frecuentes son la inexistencia de un área específica para la realización de las actividades de cooperación internacional, la falta de recursos específicos dentro del presupuesto municipal, los problemas burocráticos y las dificultades de contacto del área de relaciones internacionales con los niveles superiores de la administración.

En cuanto a los desafíos para mejorar la articulación de las ciudades en el escenario internacional, algunos gestores locales abordados en un estudio reciente manifestaron: la necesidad de reconocer la importancia del fortalecimiento de las estrategias nacionales de apoyo al desarrollo local, o sea, cuanto mejor sea la estructura de gestión de las ciudades, mejor y más eficiente será su inserción en el escenario internacional; la necesidad de desarrollar estrategias de orientación de los gobiernos locales para la estructuración de las áreas que coordinen y articulen los temas de cooperación internacional; de mejorar y simplificar las relaciones con las agencias internacionales de cooperación y fomento, y en particular, con las agencias de créditos y fomento del sistema financiero internacional; la necesidad de fortalecer los programas de apoyo al desarrollo local y de ampliar los intercambios que propician las redes internacionales de ciudades.

4. La experiencia de algunos municipios brasileños

Existen diversos casos de actuación internacional de municipios brasileños que se podrían citar, la mayoría corresponden a

municipios de tamaño medio y grande, por tener una mayor y más consistente estructura institucional para la realización de las actividades de cooperación internacional. Es el caso de los municipios de Curitiba, Santa María y Porto Alegre en la región sur de Brasil; Salvador y Recife en la región nordeste; Belo Horizonte en la región centro-oeste; San Pablo, Santo André, Osasco, Guarulhos y Vitória en la región sudeste del país.

4.1. El caso de San Pablo

La ciudad de San Pablo, con 10.4 millones de habitantes, desarrolla actividades de relaciones internacionales desde 1989 – gracias a la gestión de la *Prefeita* por parte de Luiza Erundina –, sin embargo, fue al comenzar el 2001 con la asunción de la *Prefeita* por parte de Marta Suplicy (electa en segunda vuelta en las elecciones realizadas en el 2000), que San Pablo pasó a tener una Secretaría de Relaciones Internacionales. Se trata de un órgano formal dentro de la estructura administrativa del municipio, destinado al desarrollo y el acompañamiento de una política de relaciones internacionales con las actividades incipientes de inserción y/o cooperación internacional descentralizadas y desarticuladas (Fronzaglia 2005 y Vigevani 2007).

Inicialmente fueron definidos cinco ejes de actuación para la Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales:

1. Participar en las redes internacionales de ciudades
2. Establecer contactos y proyectos de cooperación con organismos multilaterales, buscando financiamiento no reembolsable con el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Orga-

nización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Trabajo (OIT), UNESCO, Hábitat-ONU, entre otras.

3. Desarrollar intercambios de políticas públicas y acuerdos de cooperación entre la capital paulista y otras ciudades – acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada.

4. Captar y estimular inversiones de empresas multinacionales y ampliar los proyectos de *partnernariado* entre las empresas y la *Prefeitura*.

5. Divulgar internacionalmente las experiencias exitosas de gestión pública y de proyectos sociales innovadores desarrollados por la *Prefeitura* Municipal de San Pablo.

Estos ejes fueron modificados y ampliados a medida que la gestión de las relaciones internacionales en el municipio se fue institucionalizando y consolidando.

Siempre se puso el énfasis en el eje de cooperación internacional, que se desarrolló mediante acuerdos de hermanamiento o acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada (ciudades-ciudades o ciudades-regiones) de carácter técnico, comprendiendo la transferencia y el intercambio de experiencias y/o de conocimientos, y acuerdos de carácter financiero, con transferencias de recursos financieros y de carácter técnico-financiero (Fronzaglia 2005).

La actuación de la ciudad de San Pablo en las redes internacionales de ciudades se da sistemáticamente a partir del año 2002. Las principales redes en las cuales San Pablo actúa activamente hasta hoy en día, son: la Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) miembro desde 1989; el *Internacional Council for Local Environ-*

mental Initiatives (ICLEI) miembro desde 2001; y el *Climate Leadership Group* (C40) miembro desde 2005 y actualmente parte del Comité Ejecutivo.

Hasta 2005, San Pablo actuaba de forma más activa también en otras redes internacionales: la Red de Mercociudades; la Federación Latino – Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA); Redes de Ciudades Educadoras (miembro desde 2004); el Programa URB-AL (siendo San Pablo coordinadora de la Red 10 “Lucha contra la pobreza urbana” hasta 2005); Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) miembro desde 2004, y presidente durante el primer mandato de la organización.

En relación a los proyectos de cooperación con los organismos multilaterales de crédito, se destacan:

1. el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – Agencia Hábitat-ONU. En el 2003, esta agencia firmó una Carta de Intención con la *Prefeitura* de San Pablo y el Escritorio Regional para América Latina y el Caribe de Hábitat-ONU a partir de la cual serían realizadas diversas acciones de cooperación técnica y financiera. La cooperación con esta Agencia se focaliza en las políticas de desarrollo urbano y en los asentamientos urbanos de la ciudad de San Pablo, incluyendo unas medidas de apoyo financiero y la implementación del Plan Director de los Residuos Sólidos; el apoyo a la consolidación, difusión y monitoreo de los Programas Habitacionales y de Regularización implementados por la Secretaría de Vivienda y, también, la creación del “Observatorio Urbano

de San Pablo”, estructura certificada por la ONU que monitorea los datos relativos a la ciudad.

2. el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que ha apoyado el Programa de Desarrollo Económico de la zona este de San Pablo. Este programa pretende revertir el cuadro de estancamiento económico en el que se encuentra esta región, habitada por alrededor de 3.3 millones de personas (el 33% de la población total de la capital paulista). El Programa prevé tres ejes de intervención: a) Integración Físico-territorial mediante la prolongación de avenidas y la conexión con el Aeropuerto de Guarulhos y el Puerto de Santos; b) Educación y Conocimiento, para la formación de los recursos humanos a nivel técnico y universitario, comprendiendo la creación de una institución de enseñanza superior pública y gratuita en la región y c) Articulación Institucional para la cooperación público-privada, con el objetivo de atraer inversiones y generar empleo.

3. en mayo del 2004 fue firmado un acuerdo para la cooperación entre la *Prefeitura* de San Pablo y el BID, el proyecto, financiado por el Fondo Fiduciario de Japón, permitió a la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de San Pablo y la Compañía Metropolitana de Habitación de San Pablo (COHAB), de desarrollar estudios para la gestión del “Programa de Vivienda Social”. Este Programa, coordinado por la COHAB tiene como objetivo el disminuir el déficit habitacional en la ciudad mediante la ampliación de las formas de acceso a la vivienda para la población con bajos

niveles de rentas, mediante la oferta de viviendas sociales en unidades habitacionales ya construidas, para quien no se beneficia de la posibilidad de participar en los programas regulares de financiamiento para la adquisición de inmuebles.

4. la Alianza de las Ciudades (*Cities Alliance*) creada en el 1999 a partir de una asociación entre el Banco Mundial y Hábitat-ONU, surgió como respuesta a la demanda de las ciudades para desarrollar un mayor volumen de cooperación técnica y líneas de financiamiento directamente destinadas a los municipios. En relación a las cuestiones de los asentamientos urbanos, hoy en día representa uno de los programas principales de apoyo a los esfuerzos de las ciudades para la lucha contra la pobreza urbana.. Su actuación, mediante la cooperación técnica y financiera, se concentra en dos frentes: la reurbanización de las *favelas* y la articulación de las estrategias de desarrollo para las ciudades. Desde 2002 la entidad viene estableciendo un importante proceso de cooperación con la ciudad de San Pablo, mediante un financiamiento no reembolsable destinado al Programa Barrio *Legal* (Barrio Bueno) I y II de la Secretaría Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano.

5. la Comisión Europea a través de sus innumerables áreas de actuación y cooperación ha sido un gran aliado en la realización de múltiples actividades de la *Prefeitura* de San Pablo. Algunas de estas acciones son: a) un proyecto de la Red URB-AL 5 sobre mujeres y generación de empleo y renta, siendo la *Prefeitura* la coordi-

nadora; b) la coordinación de la Red URB-AL 10 de lucha contra la pobreza urbana, en la que se involucraron más de 100 ciudades de América Latina y la Unión Europea; c) el Programa Nosotros del Centro Grande, relativo a la rehabilitación de los barrios centrales de la ciudad de San Pablo en articulación con las demás áreas sociales.

6. la Región *Ilê de France* (Francia), como resultado del Acuerdo de cooperación entre la *Prefeitura* de San Pablo y el Consejo Regional de *Ilê de France* firmado en 2004. En el 2006 se firmó un Término de convenio que tuvo como objetivo la implementación de proyectos en las áreas de salud, cultura y desarrollo económico en la ciudad de San Pablo. Fueron concebidos cinco proyectos que otorgaron recursos económicos no reembolsables, con una contrapartida igual o superior por parte de la *Prefeitura*.

Actualmente, la gestión del área de cooperación internacional de la ciudad de San Pablo tiene como objetivo no solamente dar continuidad a los acuerdos de financiamiento no reembolsable y a las inversiones, sino también aumentar el comercio exterior brasileño desde San Pablo y atraer nuevas inversiones externas para proyectos internacionalmente competitivos. Por lo tanto, la actual gestión propone que la municipalidad sea el agente facilitador de proyectos autosustentables oriundos también de iniciativas privadas.

4.2. El caso de Recife

La actual administración de la *Prefeitura* del Municipio de Recife asumió su primer mandato en el 2000, cuando fue reelegido el *prefeito* Joao Paulo Cunha en



el 2004. Las anteriores administraciones no dejaron legado alguno en el área de relaciones internacionales, salvo un acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Oporto en Portugal, que aparentemente se mantenía por las relaciones personales entre los respectivos *prefeitos*, dado que la actual administración aún no ha logrado reactivar las relaciones bilaterales entre las ciudades.

Durante el primer mandato del actual *prefeito*, la mayor preocupación en el ámbito de las relaciones internacionales era la posibilidad de captar recursos de cooperación, particularmente de las instituciones financieras internacionales como el BID o BIRD. Por lo tanto, se contó con el apoyo de un asesor vinculado directamente a su gabinete. Mientras tanto, por intermediación de diferentes secretarías municipales, se establecieron algunos convenios de cooperación técnica y de participación en algunas de las redes del Programa URB-AL, además de la participación de la Secretaría de Salud en el Programa @lis de la Comisión Europea, para informatizar sus actividades.

A partir del segundo mandato, se realizó una reforma administrativa en la *Prefeitura*, creándose la Coordinadora de Relaciones Internacionales, subordinada a la Secretaría de Gestión Estratégica y Relaciones Internacionales.

Las actividades se ampliaron, principalmente, con el ingreso de Recife en la Red de Mercociudades, con la firma de dos acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada: uno con la ciudad de Nanterre (Francia) y el otro con la región de Guangzhou (China), además de la participación de la ciudad en un proyecto para regiones metropolitanas brasileñas, apoyado por la Agencia de Cooperación y Desarrollo Internacional (ACDI) de Canadá.

La manera en la que empezó la inserción internacional, siguió de cierta manera el modelo de muchas ciudades brasileñas. Comenzó por la captación de recursos, casi sin estructura, con pocas inversiones en la política internacional, y luego, con dando algunos pasos más decididos a partir de la renovación del mandato. Aún así, la estructura del organismo responsable de la gestión de la política, es pequeña y subordinada a un segundo escalón.

5. Consideraciones finales

Como fue descrito anteriormente, a lo largo de las últimas décadas, las ciudades vienen asumiendo un papel destacado en la concepción, estructuración, implementación y ejecución de las políticas públicas, en particular, aquellas orientadas al combate de la exclusión social. A pesar de que los gobiernos locales no sean invitados a participar en el proceso de concepción e instauración de las políticas macroeconómicas, que compete exclusivamente a los Estados nacionales, las unidades subnacionales son, con enorme frecuencia, llamadas a responder a las consecuencias de estas políticas que se manifiestan localmente.

Cada vez más, las ciudades están descubriendo que las principales alternativas para contrarrestar- sin pretender sustituir ni rivalizar con los gobiernos nacionales en relación a los procesos de negociación de las políticas macroeconómicas-, residen en el fortalecimiento de la acción en redes de cooperación, asociaciones, intercambios, y el desempeño de un papel relativamente nuevo en el escenario internacional, gracias al ejercicio de la diplomacia municipal. Esta comprende la formación de espacios adecuados para los intercambios de informa-

ción y la definición de estrategias regionales de enfrentamiento a los problemas comunes de las regiones y a las dinámicas de la toma de decisiones en el ámbito del poder local.

La descentralización del poder en la organización del Estado, transfirió buena parte de las competencias del Estado en las áreas sociales hacia la esfera municipal, ocasionando un enfrentamiento directo entre las grandes demandas de la población en las áreas sociales y la prestación de los servicios públicos por parte de las *Prefeituras* Municipales brasileñas. Por lo tanto, es importante tener en mente este escenario cuando se discute sobre la cooperación descentralizada en Brasil.

Los municipios en Brasil tienen una gran responsabilidad cuando se trata de la implementación de las políticas básicas, como la educación y la salud, y muchas de las experiencias de cooperación descentralizada han lidiado con este factor. Los acuerdos bilaterales y las iniciativas de cooperación técnica promovidas por los municipios brasileños, muchas veces miran a complementar o auxiliar a los municipios en su ardua misión de implementar sus políticas locales.

Existen muchas las dificultades en gran parte de los municipios que buscan

tener iniciativas concretas de cooperación descentralizada, a partir de la cuestión de la estructura administrativa hasta la dificultad presupuestaria en ejecutar las políticas volcadas a la cooperación descentralizada. Aún así, el movimiento de inserción internacional de las unidades subnacionales brasileñas, y en especial de los municipios, han crecido mucho desde el inicio de 2000. Como observado, diversos actores, tanto las administraciones locales, estatales y federales, como las asociaciones de municipios, comenzaron a definir estructuras y estrategias de apoyo e interacción con los municipios en el campo de la cooperación descentralizada.

Diez años atrás, se podían citar pocos ejemplos exitosos de inserción internacional de municipios, en cambio, hoy se pueden mencionar varios ejemplos que muestran como las acciones y el movimiento de cooperación descentralizada por parte de los municipios, se viene intensificando y fortaleciendo cada vez más. Obviamente este proceso presenta altibajos, avances y retrocesos, considerando que está hablando de política, de concepciones sobre la ejecución de la política internacional, en definitiva, es una acción que concretamente depende de la voluntad política y de la actuación de los gobernantes de los Estados y municipios.

