



# Intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada

*En cada Territorio se inventan las respuestas a las grandes preguntas actuales que prefiguran las soluciones globales de mañana. \**

Nicolás Moret \*

### PALABRAS CLAVE

Intermunicipalismo | mancomunidades | descentralización | desarrollo territorial | cooperación descentralizada |

*En este artículo se destaca al intermunicipalismo como modalidad pertinente para el desarrollo de los territorios a la hora en que muchos gobiernos locales deben asumir su conducción, buscando sus propios recursos.*

*Se analizarán las experiencias de los países europeos, Francia en particular, país que lleva más de 100 años desarrollando estructuras públicas que favorecen la cooperación intermunicipal. Más recientemente se desarrollaron también experiencias en los países de América Latina, tanto en países federales como unitarios, ambos confrontados a procesos de descentralización y regionalización. Se buscará entender las motivaciones iniciales, contextos y diferentes modalidades en las que surgieron estas experiencias. En este sentido la pregunta clave será: ¿cuáles fueron los aportes y limitantes de esta modalidad para los gobiernos locales y los territorios que representan, tanto en Europa como en América Latina?*

*La práctica de intermunicipalismo se aproxima en muchos aspectos a la que prevalece en la cooperación descentralizada (CD). Indagaremos por lo tanto en la especificidad de la CD gestionada por las estructuras intermunicipales, pero también en la CD como práctica beneficiosa para la dinámica intermunicipal.*

*Al respecto, se presentan algunas experiencias de CD efectuada desde las intermunicipalidades francesas, especialmente en relación con América Latina, para entender mejor los desafíos, interrogantes y aportes que conlleva este tipo específico de cooperación.*

\* | Tras un Master en Cooperación Descentralizada (CD) entre Europa y América Latina (IHEAL, Sorbonne Nouvelle, París) realiza varios estudios sobre experiencias de CD e intermunicipalismo en Francia, Argentina y Uruguay. Con el apoyo del programa MOST de la UNESCO participa del desarrollo de una mancomunidad en Argentina y en la organización de varios seminarios con Cités Unies France. Colabora también con el Observatorio de la Cooperación Descentralizada y la Intendencia Municipal de Montevideo para la organización de la Primer Conferencia del OCD.nicolasmoret@yahoo.fr.

\*\* | Minot, Didier (2004). *Le projet de Territoire*. Éditions de la Bergerie Nationale.

## 1. Intermunicipalidades y mancomunidades.<sup>1</sup>

*“En sentido jurídico, mancomunidad hace referencia a la asociación libre de municipios, dentro del marco legal nacional, que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, al objeto de que se preste un servicio conjunto para todos sus miembros. Las mancomunidades requieren en general, para ser creadas, que los municipios sean colindantes, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes. Las mancomunidades gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, y pueden existir sin límite de tiempo, o ser creadas únicamente por un tiempo determinado y para la realización de una o más actividades concretas. En algunos países, las mancomunidades pueden crearse de manera obligatoria para la prestación de determinados servicios cuando la ley así lo establece”.<sup>2</sup>*

Esta definición tiene el mérito de abarcar la diversidad de modalidades que adoptan las estructuras públicas de cooperación intermunicipal en los diversos países en los que se aplica.

En una reciente encuesta,<sup>3</sup> el Comité de Comunas y Regiones de Europa (CCRE)

pudo constatar que la cooperación intermunicipal existe en todos los países europeos, bajo diferentes formas. En Luxemburgo, país unitario con un solo nivel de gobierno local, los municipios (118 en total) pueden delegar a una asociación intermunicipal servicios que incumben a las comunas, como es la recolección de residuos, o la distribución de agua potable. En Finlandia, otro país unitario con un solo nivel de gobierno local, existen 20 consejos regionales (*Maakunnan Liito*), autoridades intermunicipales, responsables del ordenamiento territorial del país.

Bélgica y Austria, países federales, también cuentan con estructuras intermunicipales para la realización de actividades que incumben a los gobiernos locales. En el caso belga, por ejemplo: la distribución de gas, de la electricidad, del agua o el desarrollo económico. En Austria la Ley obliga incluso a la creación de intermunicipalidades para el cumplimiento de algunas competencias.

En España el intermunicipalismo es considerado una herramienta pertinente para el desarrollo territorial. Se distinguen las mancomunidades, agrupaciones voluntarias de municipios para la gestión en común de determinados servicios de competencia municipal, de las comarcas que son creadas por la Comunidad Autónoma para la gestión de estos mismos fines. Actualmente, un proyecto de reforma de la Ley básica de los gobiernos locales prevé recurrir al modelo de intermunicipalidad para garantizar a la vez una distribución territorial del poder, la cooperación inter-administrativa y la adecuada distribución de servicios para el acceso de todos los ciudadanos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> | Si bien históricamente estos dos términos tienen orígenes diferentes, en este artículo, que no pretende entrar en el detalle técnico de las estructuras intermunicipales, se abordarán los términos de intermunicipalismo, intercomunalidad o mancomunidad de igual manera.

<sup>2</sup> | Wikipedia publicada por la enciclopedia en línea Wikipedia (<http://es.wikipedia.org>)

<sup>3</sup> | 30/09/2005, Séminaire coopération intercommunale. [http://www.ccre.org/communiques\\_de\\_presse](http://www.ccre.org/communiques_de_presse)

<sup>4</sup> | Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. <http://www.map.es>



## 1.1. Gobiernos locales con mayores responsabilidades

Es de notar que, por lo tanto, en la mayoría de los países europeos la cooperación intermunicipal gana relevancia como modelo necesario, ante las realidades a las que se enfrentan los entes territoriales. En Francia, país que conoció recientemente un importante proceso de descentralización, el intermunicipalismo fue promovido como la forma más adecuada para el desarrollo de los territorios. En el mismo sentido, la reciente declaración del CCRE a propósito de la Agenda Territorial Europea propone al intermunicipalismo como la forma legítima de atención de servicios a los ciudadanos.

Los procesos de descentralización, que conocen o conocieron en las últimas décadas países de Europa y de América Latina, significaron una creciente delegación de responsabilidades a los gobiernos locales. Se les atribuye así nuevas competencias, anteriormente exclusivas de los Estados nacionales. Por otra parte, estos procesos de internacionalización ponen directamente a los territorios en competencia interna, obligándolos a generar estrategias de futuro para asegurar un posicionamiento mundial, cuya responsabilidad recae en los gobiernos locales. Estos procesos implican una mutación en el rol de estos gobiernos que pasan a ser promotores de su propio desarrollo económico y social.

Las responsabilidades que asumen los gobiernos locales ante el desarrollo de los territorios varían según los países. Pero más allá de lo que establecen las normativas sobre las competencias delegadas, en todos los casos los entes locales son en definitiva los que están en primera línea expuestos a las consecuencias del desarro-

llo exitoso o no. Por lo tanto su intervención en la conducción de los procesos de desarrollo local es inevitable, por ejemplo, facilitando el acceso de sus ciudadanos a nuevos servicios (transporte, acceso a las TIC,<sup>5</sup> aprovisionamiento de energías, proporcionando formaciones y capacitaciones), promocionando la economía local (política de atractivo territorial, planificación y ordenamiento del territorio, inversiones estructurantes), cuidando la integración y dinámica social de sus habitantes (políticas de cohesión e inclusión social) y logrando una integración exitosa, en el presente y hacia el futuro, en un mundo en constante transformación.

En este sentido los gobiernos locales deben desarrollar competencias que, muchas veces, exceden las capacidades institucionales de las que disponen, para responder de forma calificada a las expectativas y necesidades nuevas. Esto es especialmente relevante en los territorios rurales, con poblaciones escasas, o en el caso de gobiernos municipales de pequeñas ciudades con pocos recursos. También en aquellas ciudades con fuerte crecimiento, que no cuentan con experiencia y capacidades desarrolladas para enfrentar sus rápidas transformaciones.

En la reciente Convención internacional de los territorios, que se realizó en Marsella en Marzo 2007,<sup>6</sup> los participantes, representando gobiernos locales de diversos continentes del planeta, recalcaron justamente esta “mutación del papel que les tocaba a los entes territoriales, implicando nuevos retos en términos de capacidad de los entes y de sus agentes para responder, de forma cualificada, a las expectativas y a necesidades nuevas.”

Enfrentándose también a la dispersión de esfuerzos en territorios demasiados segmentados los participantes buscaron escalas

territoriales que permitieran diagnosticar los problemas y darles respuestas satisfactorias. Pidiendo que se “estructuren territorios coherentes para luchar contra la dispersión de los esfuerzos (...) y que se fortalezca la escala regional como escala *mezzo* económica, social y medioambiental”.<sup>7</sup>

## 1.2. El Intermunicipalismo como modalidad de desarrollo

Se puede decir que en su forma primaria la cooperación intermunicipal habilita la puesta en socialización y maximización de los recursos existentes, humanos y materiales, lo que permite generar importantes economías de escala.

Una de las primeras y más comunes formas de cooperación municipal consiste, por ejemplo, en la compra en común de insumos y maquinarias, permitiendo acceder a mejores precios y repartir el importante costo entre los miembros asociados. De ahí la puesta en común de ciertos servicios básicos que incumben a los municipios como, por ejemplo, la recolección de los residuos y su tratamiento, el aprovisionamiento de agua potable, o el servicio de reparto escolar en municipios pequeños y colindantes. En estos casos la necesidad de poner en común infraestructura y servicios responde a una lógica de economía de recursos. Pero implica niveles importantes de coordinación y planificación entre los miembros asociados.

La creación de un ámbito de gestión compartida permite también generar un espacio para el intercambio y la búsqueda de soluciones ante problemáticas comunes. El intercambio de experiencias induce el aprendizaje de las experiencias exitosas de sus pares, así como de los errores a no cometer, lo que permite muchas veces fortalecer la gestión propia de los gobiernos locales. La puesta en común

de recursos humanos y materiales permite también generar sinergias provechosas.

Un grado más integrado de cooperación intermunicipal consiste en la elaboración de una agenda regional común, que unifique intereses y permita la planificación a mediano y largo plazo del desarrollo del territorio. Se habla específicamente aquí de planificación económica: desarrollar una política de atractivo territorial hacia las empresas, impulsar inversiones estructurantes y generar dinámicas virtuosas que permitan reactivar regiones en procesos de reconversión económica. Pero también de políticas sociales: atención a la exclusión social, fortalecimiento del tejido social, equipamiento en infraestructuras deportivas y culturales, etc.

En muchos casos este tipo de agenda se puede gestionar con el respaldo o impulso del Estado, quien co-financia el proyecto de desarrollo. Es el caso de Francia donde, por ejemplo, el Estado puede co-financiar un proyecto presentado por una intermunicipalidad.

En otros casos, las asociaciones intermunicipales fueron impulsadas desde el Estado con el propósito explícito de generar estas dinámicas. Fue el caso en Argentina, con la creación de los corredores productivos que, uniendo a varios municipios con características geográfico-económicas similares o complementarias, buscó generar espacios propicios al desarrollo económico endógeno.

A continuación, a partir del ejemplo francés, veremos cómo se fue estructurando y fueron evolucionando las modalidades de cooperación intermunicipal.

## 1.3. El caso francés

Francia es probablemente el país donde se ha desarrollado en mayor grado la intermunicipalidad como modalidad de

<sup>5</sup> | *Nuevas tecnologías de la información y comunicación.*

<sup>6</sup> | *Primera Convención Internacional para un Enfoque Territorial del Desarrollo, Marsella, 5/7 de marzo de 2007. Síntesis : [http://www.crpm.org/pub/agenda/262\\_syntheseateliers-es.pdf](http://www.crpm.org/pub/agenda/262_syntheseateliers-es.pdf)*

<sup>7</sup> | *Convención Internacional de los Territorios, Marsella, 5-7 Marzo 2007.*

cooperación. En este país, que cuenta con más de 36.000 comunas,<sup>8</sup> de las cuales más de los dos tercios tienen menos de 4.000 habitantes, se planteó muy tempranamente la necesidad de cooperación intermunicipal para la satisfacción de servicios básicos, como la recolección y tratamiento de la basura, el transporte local, el saneamiento, etc. El cumplimiento de estos servicios resulta muy costoso para las comunas más pequeñas, especialmente en el medio rural.

Por otro lado, los intentos de fusionar municipios no resultaron, de acuerdo al fuerte apego que los franceses tienen por este tipo de estructura, representante de la pertenencia y arraigo a lo local.

Las primeras estructuras de cooperación intermunicipal legalmente reconocidas datan de fines del siglo XIX. Fueron evolucionando de acuerdo a las necesidades y realidades a las que se enfrentan diariamente los gobiernos locales, para ir incorporando cada vez mayores competencias. Después de la Segunda Guerra Mundial (1955) se distinguen dos figuras, que son la forma más simple de cooperación intermunicipal: los SIVU, Sindicatos con Vocación Única, o con Vocación Múltiple, y SIVOM, que suman diferentes atribuciones delegadas por los gobiernos locales. Se trata de organismos creados por los gobiernos locales para el cumplimiento de una o varias competencias a cuenta de los gobiernos locales, de manera conjunta, especialmente para el territorio de los municipios que lo componen. Para ello cuentan con un presupuesto propio que se alimenta con la contribución de cada uno de los municipios miembro.

Los SIVU, que no suelen reunir más de diez comunas, tienen en general como vocación el servicio de aguas municipales, el transporte escolar y peri escolar o el sa-

neamiento. Los SIVOM, a diferencia, suelen unir entre diez y 20 comunas y se ocupan de la vialidad, la recolección de residuos, el saneamiento, el transporte escolar, el turismo, los equipamientos públicos e infraestructuras en zonas de actividades económicas.

Estas dos modalidades han permanecido durante varias décadas como las únicas formas de cooperación, y siguen hasta hoy en día respondiendo a las necesidades de muchas comunas, especialmente en el medio rural.

Sin embargo, más recientemente, las mutaciones que han sufrido los territorios implicaron nuevas necesidades en términos de cooperación intermunicipal. El importante proceso de descentralización por el que pasó el país propulsó al intermunicipalismo como la forma más adecuada para el desarrollo territorial y su ordenamiento. También fueron evolucionando estas modalidades de acuerdo con las necesidades y contextos en las que se desarrollaban, siempre con competencias más importantes y niveles de integración mayores. En particular la cooperación intermunicipal se desarrolló de manera importante en el medio urbano, donde las tradicionales funciones de los municipios no permitían responder adecuadamente al rápido crecimiento de las aglomeraciones. De tal manera, se crearon figuras jurídicas específicas que permiten la agrupación de comunas formando una importante área metropolitana. Hoy en día se aprecian diferentes modalidades de EPCI (Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal) correspondientes a diferentes realidades territoriales (territorios rurales y pequeñas ciudades, ciudades de tamaño intermedio y metrópolis) y a grados de integración diversos. Cada mo-

dalidad institucional contiene competencias obligatorias definidas por la Ley y otras que los municipios pueden elegir. Cada competencia transferida, por lo tanto, no puede ser ejercitada más por los propios municipios que la han delegado.

Entre éstas conviene distinguir las intermunicipalidades de “gestión”, que tienen

mentales o regionales, y no constituyen por lo tanto un nivel de gobierno. El presidente de la intermunicipalidad es elegido por los representantes de cada uno de los municipios parte, para ejecutar las políticas aprobadas por la asamblea deliberante, pero de ninguna manera una intermunicipalidad puede sustituir a los gobiernos locales que representa.

Como se aprecia en el esquema existen

Cuadro 1 | Establecimientos de cooperación intermunicipal en Francia

SIN FISCALIDAD PROPIA	CON FISCALIDAD PROPIA
SIVU SIVOM Sindicatos mixtos	Comunidades Urbanas Comunidades de Comunas Comunidades de Aglomeración Sindicatos de Aglomeraciones Nuevas (SAN)

como finalidad principal la satisfacción de ciertos servicios básicos, de las intermunicipalidades de “proyectos”, con una finalidad de planificación y proyección a mediano y largo plazo. En estas últimas, que se podrían denominar segunda generación de intermunicipalidades, el ámbito de competencias y de integración de los municipios es mucho mayor. Estas estructuras son las verdaderas herramientas de la planificación y organización del territorio, con una visión a largo plazo.

En todos los casos se forman por la libre asociación de los municipios involucrados, con la posibilidad de retirarse si así lo desean. Pueden ser de duración definida, aunque la evolución muestra que estas asociaciones tienen tendencia más bien a perpetuarse y crear niveles de integración cada día mayor.

Cabe aclarar que en el caso francés las estructuras intermunicipales no tienen el estatuto de una colectividad territorial, al igual que los municipios y los gobiernos departa-

dos modalidades de financiamiento. Por un lado intermunicipalidades financiadas principalmente por el aporte de los municipios miembros (caso de los SIVU y SIVOM) y entidades intermunicipales que cuentan con una fiscalidad propia, es decir con capacidad para aplicar un impuesto propio. Se trata de la más reciente modalidad de cooperación intermunicipal y es hoy en día la modalidad que conoce el mayor desarrollo en Francia. Además, las intermunicipalidades pueden recibir subvenciones del Estado, la región o el departamento, o cobrar el acceso a ciertos servicios que brinda, como puede ser el transporte, el acceso a un centro deportivo o cultural, etc.

## 2. Experiencias de intermunicipalismo en América Latina

En América Latina el intermunicipalismo es un fenómeno mucho más reciente, poco desarrollado, y con niveles de integración no tan extenso. Si bien se encuentran

<sup>8</sup> La comuna, estructura de gobierno local más reducida, es producto de la Revolución Francesa que transformó las antiguas parroquias medievales en comunas libres. Es por lo tanto el equivalente de un municipio. Por eso también se habla en el caso francés de intercomunalidades.

experiencias de cooperación intermunicipal en países como Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México, Uruguay, no todos los países cuentan con legislaciones que contemplen la creación de estructuras específicas para la concertación y cooperación entre los entes locales.

No deben confundirse con las asociaciones de municipios que existen en la mayoría de los países, y que se asimilan más a instancias de representación nacionales de los intereses de los municipios. Si bien las mancomunidades pueden tener un rol político importante, siendo los portavoces de reclamos locales, no suele ser su rol principal, más abocado al desarrollo económico y al acceso a servicios públicos.

Tampoco las mancomunidades son organizaciones sociales, a la manera de una ONG, una asociación local o una comunidad indígena. Se trata de organismos públicos, contemplados por las jurisdicciones nacionales, que se insertan en el entramado de la organización territorial nacional, con personería jurídica, equipos técnicos y planes de trabajo. Entre los países que conocen experiencias de cooperación intermunicipal, ésta toma diferentes formas, acorde al contexto en el que se gestaron, tanto de países federales como unitarios.

De manera general, la autonomía de los municipios ante el poder provincial y nacional es una noción muy reciente, que aparece a la par de los procesos de descentralización y regionalización. Por eso no se puede entender el fenómeno intermunicipal sin analizarlo en el contexto de estos procesos recientes.

La historia de la descentralización varía

según los países, pero en los años noventa estos procesos se generalizan a escala continental. En esta década predominan las teorías neoliberales, preconizando la no intervención del Estado en la conducción de los asuntos económicos y sociales. Por lo general, la descentralización de las competencias hacia los gobiernos locales se debe al retiro del Estado de sus principales funciones en el desarrollo económico y social. Después de varias décadas de intervencionismo estatal fuerte, éste pasa a ser un simple gestor de los asuntos públicos, dejando a la iniciativa privada la conducción del desarrollo económico y delegando a los gobiernos locales la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, estas transferencias de competencias no están generalmente acompañadas por sus equivalentes recursos, debido a las bajas recaudaciones del gobierno central.

Por lo tanto, el intermunicipalismo aparece en muchos casos como una necesidad a la hora de la transferencia de competencias desde el Estado hacia las entidades locales. Las agrupaciones intermunicipales surgen ante la necesidad de generar recursos y capacidades, así como escalas óptimas de desarrollo, tanto en zonas rurales como urbanas.

En Bolivia, por ejemplo, la Ley de Participación Popular promovió las intermunicipalidades como una herramienta privilegiada para el acceso a los recursos descentralizados. La creación de las intermunicipalidades, si bien estaba contemplada por la Ley desde ya varias décadas, conoció entonces un importante desarrollo con el proceso de descentralización. En 2003, sobre los 316 municipios, 269 (85%) estaban incluidos en una de las 76 mancomunidades del país.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> | *Municipalización: Diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización. Tomo 1. Bolivia: Ed. Plural.*

Otro elemento contextual por considerar fue la apertura de los mercados nacionales, sometiendo la economía local a una intensa competitividad. Si bien aceleró los procesos de integración en bloques regionales, también favoreció procesos de regionalización local. Fue el caso, por ejemplo, de Argentina con la creación de los Corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. El Estado, con un apoyo económico importante, promovió la creación de regiones, asociando municipios con características similares y complementarias, fortaleciendo las economías locales, y generando importantes sinergias virtuosas.

## 2.1. Territorios urbanos y rurales

Ante el rápido crecimiento de las áreas urbanas que sobrepasan las limitaciones administrativas existentes, el intermunicipalismo aparece también como una solución interesante. Sucede generalmente que la jurisdicción capitalina concentra la mayoría de las infraestructuras mientras que las periferias agrupan una parte cada vez más importante de la población urbana que vive con escasez de servicios públicos: transporte, saneamiento, recolección y tratamiento de residuos. Estos temas, así como el desarrollo económico, necesitan ser abordados de manera colectiva por las autoridades locales.

Así es como, por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo está elaborando con los departamentos vecinos de San José y Canelones una Agenda Metropolitana para una gestión compartida del sistema de transporte, el tratamiento de residuos y la preservación de los recursos naturales que comparten. De la misma manera la municipalidad de Asunción se unió a los departamentos vecinos creando un consorcio mixto para la gestión compartida del depósito y tratamiento de los residuos.

En los territorios rurales las necesidades

son generalmente de otro tipo: las distancias de los centros de decisión, el mal estado de la vialidad o la ausencia de servicios públicos son las mayores dificultades a las que se tienen que enfrentar los territorios.

En Bolivia, por ejemplo, una mayoría de mancomunidades se ha constituido con el objetivo de mejorar caminos, acceso a centros de salud o a la educación básica. Los municipios del CODENOBA, un consorcio intermunicipal de la provincia de Buenos Aires, se organizaron en un primer momento para hacer presión sobre el gobierno central para encontrar una solución ante las repetidas inundaciones que devastaban las cosechas de esta área rural.

Luego, tras conformar un organismo de gestión intermunicipal adaptado, han podido desarrollar proyectos intermunicipales en las áreas de la salud, del desarrollo económico, pero también en los ámbitos de la cultura, turismo y deporte. Así es que conjuntamente han podido definir un plan estratégico de desarrollo regional que abarque todo el territorio, promocionando su cultura y el turismo regional.

## 2.2. Aportes específicos

Los ejemplos en las áreas urbanas y rurales son numerosos. Todos responden a la necesidad de encontrar soluciones a los problemas compartidos, incitándolas a unir sus esfuerzos, desarrollar competencias específicas y generar soluciones comunes. Los municipios que deciden unirse en una gestión intermunicipal se benefician ganando mejores condiciones de negociación ante terceros, fortalecen sus gobiernos recíprocos por el intercambio de experiencias locales y el acceso a nueva información.

En un plan económico, una acción concertada se beneficia al generar impor-

tantes economías de escala, lograr mayores niveles de producción y en definitiva de productividad, y poder generar así estrategias concertadas de gran atractivo territorial. “En este sentido, el asociativismo constituye una apuesta creativa, que viene contribuyendo a la articulación de los actores económicos y a la planificación estratégica del desarrollo”.<sup>10</sup> En un plan social, también se pueden aprovechar acciones concertadas para la formación y capacitación de los actores locales, propiciar el acceso al mercado del trabajo, tejiendo lazos entre diferentes sectores, favoreciendo así la cohesión social.

El intermunicipalismo incita también a mejorar la gobernabilidad, como explica Carlos Frías Coronado: “representa una forma en la que los gobiernos locales piensan el desarrollo en términos de alianzas y manejo eficiente del territorio y los recursos locales; nos dice que las municipalidades no sólo deben ser proveedores de servicios, deben ser promotores del desarrollo local y facilitar la tarea de concertación de los diferentes actores. Además, con más perspectiva, nos habla de la aparición de nuevas capacidades locales, nuevas identidades y una revalorización y preocupación por lo local en un escenario de globalización y homogeneización, en el cual la dimensión territorial del desarrollo se revalora.”<sup>11</sup>

Es interesante notar que las diferencias de afiliaciones políticas entre los municipios de un mismo consorcio no suelen ser una dificultad mayor para el buen funcionamiento de la estructura, ya que el interés superior prevalece al interés particular. Esto se ha notado en diferentes experiencias tanto en Europa

como en América Latina. Existen también experiencias de cooperación intermunicipal transfronteriza, que abarcan municipios de diferentes países, en espacios de importantes actividades de vida que se desarrollan en ambos lados de la frontera. Los objetivos generalmente de estas formas específicas de cooperación intermunicipal consisten en buscar una gestión común a problemas compartidos y que dificultan estas fronteras. En los países europeos se favorecen por la creación de un espacio común de normativas y ambiciosos programas de cooperación interregionales.

Pero en América Latina cuentan con la dificultad de legislaciones poco adaptadas a este tipo de situaciones y muy diferentes de una zona a otra. Resulta sumamente interesante el programa Fronteras Abiertas,

## Cuadro 2 | Cooperación Transfronteriza

*Un caso reciente de mancomunidad transfronteriza se conformó en Centro-América, donde unos 12 municipios colindantes de Guatemala, Honduras y El Salvador conformaron legalmente una mancomunidad para trabajar proyectos comunes de desarrollo sostenible y proteger la cuenca del Río Lempa. Seis de ellos pertenecen a Guatemala, cuatro son de Honduras y dos de El Salvador. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, tiene como principal objetivo la protección y conservación de la cuenca del Río Lempa, una región de importante biodiversidad donde viven unas 700.000 personas.*

*<http://www.latribuna.hn/news/45/ARTICLE/10169/2007-05-25.html>*

<sup>10</sup> Frías Coronado, Carlos. “El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia”. Perú: Soluciones Prácticas-ITDG, Oficina Regional para América Latina, p.3.

<sup>11</sup> Op. Cit., p.4.

<sup>12</sup> IILA: Instituto Italo Latino-Americano; CeSPI: Centro de Estudios de Política Internacional; OICS: Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo, presentación del proyecto en la Tercera Conferencia Nacional Italia – América Latina y Caribe, Octubre 2007. <http://www.conferenzaitaliaamericatlatina.org/es/seminari.asp>

promovido por el IILA y el CESPI con la colaboración del OICS y el apoyo de la cooperación italiana, que promueve los intercambios entre regiones europeas y latinoamericanas fundamentalmente en el área de integración transfronteriza.<sup>12</sup>

## 2.3. Limitaciones

Ahora, estas experiencias encuentran aún muchas dificultades para lograr su concreción. Existen, en primer lugar, limitantes exteriores a los mismos gobiernos locales. En particular la ausencia de un marco legal a nivel nacional que respalde la creación de los entes intermunicipales. Si bien en ciertos países como Brasil, o Bolivia, se han diseñado marcos normativos bastante completos, no es el caso en la mayoría de los países, obligando a las estructuras a inventar formas que están en muchos casos al margen de la legalidad, por ejemplo cuando se trata de gestionar un presupuesto común, recibir fondos o establecer relaciones de cooperación internacional. Los municipios ven sus actividades impedidas por el Tribunal de Cuentas y deben buscar formas alternativas que limitan la capacidad de la institucionalización de los consorcios. Una de éstas es por ejemplo la de crear una asociación sin fines de lucro que interviene en todo el territorio a nombre de los municipios miembros.

En Argentina, país federal donde cada provincia cuenta con una constitución provincial, la situación es bastante variada. En la mayoría de las provincias se contempla la posibilidad de establecer organismos de cooperación intermunicipal. Pocas, sin embargo, posibilitan la firma de convenios de cooperación con entes internacionales o gobiernos locales extranjeros. La constitución de la provincia de Chubut en este sentido es una de las más avanzadas, ya que prevé que

los municipios “pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica, financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, así como también con organismos nacionales o internacionales o municipios de otras provincias” (art. 237).

También son pocos los países que permiten una fiscalidad propia a los entes intermunicipales, o la redistribución de ingresos fiscales a estructuras intermunicipales, por lo que los municipios generalmente sólo cuentan con sus recursos propios, nunca muy elevados. De manera general las intermunicipalidades latinoamericanas tienen niveles de institucionalización muy limitados. En muchos casos suelen ser más un espacio de concertación o reivindicación que herramientas para el desarrollo regional. También los proyectos intermunicipales están muy sometidos al cambio político, implicando el abandono de muchos de ellos a cada cambio de mayoría. La ausencia de una planta permanente de funcionarios no permite la continuidad de los proyectos o requiere un desgaste de energía importante, ya que implica muchas veces empezar todo desde el comienzo.

En un importante esfuerzo de sistematización de experiencias de intermunicipalismo en América Latina, el Grupo Chorlavi inició una reflexión sobre el tema destacando estas limitaciones que son comunes a muchas asociaciones intermunicipales.<sup>13</sup>

Pero existen también problemas no tan formales que se refieren a las modalidades de trabajo específicas del intermunicipalismo y

<sup>13</sup> [www.grupochorlavi.org](http://www.grupochorlavi.org)

la cultura territorial. La creación de una intermunicipalidad es un proceso largo, implicando más que nada un importante cambio en las modalidades de trabajo de los municipios, la apertura del territorio más allá de sus tradicionales límites administrativos, para generar una visión más amplia de las realidades regionales. Implica también el aprendizaje del trabajo conjunto, horizontal y en definitiva generar confianza mutua. Tiene que lograr definir un proyecto de territorio a largo plazo, que sea consensuado y compartido por todos miembros. Por lo tanto exige importantes capacidades de escucha, diálogo, negociación, y consenso: “El asociativismo es un proceso de desarrollo organizacional que, como tal, involucra compromisos, niveles básicos de confianza, liderazgo, trabajo en redes, visiones, estrategias, proyectos y otros elementos”.<sup>14</sup>

Las experiencias muestran que la primera dificultad consiste en aprender a trabajar en común, a cooperar, a compartir información de interés regional, a desarrollar relaciones de confianza, a aprender a ceder tiempo y recursos. Se puede decir que es la etapa más difícil en la construcción de una dinámica territorial. De manera general, al no existir una cultura territorial tanto a nivel administrativo como en la percepción de sus habitantes, cuesta pensar un territorio más allá de los tradicionales límites administrativos.

Los aportes más significativos de la cooperación intermunicipal consisten, por lo tanto, en la horizontalidad de las modalidades de trabajo, la necesaria apertura de los territorios a realidades vecinas, la práctica de compartir sus experiencias, aprender de los demás y de sus propios errores. Estas relaciones implican el in-

tercambio, la reciprocidad, el trabajo en red, la capacidad de escuchar y consensuar.

Esta práctica tiene mucho que ver con la que prevalece en las relaciones de cooperación descentralizada. Por este motivo resulta muy provechosa la CD ejercitada desde las intermunicipalidades.

Veremos a continuación que muchos de los proyectos de cooperación desarrollados por los entes intermunicipales consisten en primer lugar en un apoyo técnico para la gestión administrativa. Esto es concretamente el fortalecimiento de las capacidades de las estructuras intermunicipales en creación.

### 3. La cooperación descentralizada desde las intermunicipalidades

Pocos son los países en que las mancomunidades realizan Cooperación Descentralizada (CD). Si la práctica de la CD es aún novedosa para muchos Gobiernos locales, su desarrollo en estructuras públicas de cooperación intermunicipal es, con más razón, incipiente.

En España las mancomunidades no suelen ejercer directamente la competencia de CD, ya que son en muchos casos los Fondos Regionales de Cooperación los que gestionan la ayuda oficial al desarrollo en nombre de los gobiernos locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Mancomunidades y Gobiernos Autonómicos). Aunque sin embargo veremos que algunas mancomunidades han desarrollado áreas específicas de cooperación.

En Italia, la CD es fundamentalmente llevada a cabo por las grandes ciudades y las

regiones. Estas son las que buscan federar las acciones de cooperación de las colectividades locales.

En Francia es donde se encuentran más experiencias de CD ejercitadas desde establecimientos intermunicipales. Desde 1992, la Ley francesa reconoce la acción exterior de los gobiernos locales y de sus agrupaciones, incluyendo las intermunicipalidades.<sup>15</sup>

### 3.1. Prioridades Temáticas

Los textos de Ley consideran la CD de los gobiernos locales como una modalidad de ejercicio de sus competencias, por lo que en muchos casos la orientación temática de la cooperación tiene que ver con las prioridades que a ésta le atribuyeron los municipios, como el tratamiento de los residuos, el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, tanto urbano como rural.

Por otro lado ciertas atribuciones, que implican costos de inversión elevados (es el caso

por ejemplo de los grandes equipamientos urbanos), quedan generalmente excluidas del ámbito de la cooperación, por implicar inversiones demasiado importantes para los gobiernos locales.

Por lo tanto se puede notar que la cooperación desarrollada es más bien técnica, implicando el intercambio de experiencias en ámbitos de competencias específicas.

Entre éstas, el apoyo a la creación, desarrollo u optimización de estructuras de cooperación municipal ocupa un lugar destacable en las experiencias de cooperación descentralizada llevadas a cabo por las intermunicipalidades francesas con sus homólogos latinoamericanos, así como de Europa Central, África o Asia.

Estas cooperaciones se traducen generalmente en misiones de asesoramiento de expertos o visitas de delegaciones de ediles y personal técnico para conocer el funcionamiento de mancomunidades europeas y sus modalidades de trabajo. Los gobiernos dan seminarios de sensibilización o de capacitación.

### Cuadro 3 | Ejemplo de cooperación entre la Comunidad Urbana de Burdeos y las colectividades de Laquinillas, Maracaibo y El Tigre en Venezuela.

*La CU de Burdeos lleva a cabo acciones de CD con varios gobiernos locales de Venezuela en el ámbito de la gestión urbana (transporte, equipamientos colectivos, residuos, agua). Para ello pone a disposición de estas colectividades personal técnico, facilita la capacitación de técnicos en Francia y transfiere sus conocimientos en la realización de grandes proyectos de infraestructura (por ejemplo para el ordenamiento de muelles).*

*Sin embargo, ciertas acciones de ayuda a la gestión financiera o de apoyo al intermunicipalismo han sido necesarias para el desarrollo del partenariado. Así es que a menudo la CU organiza coloquios en Venezuela, que reúnen un centenar de participantes, para emprender temas como la elaboración de un presupuesto, la gestión de recursos financieros, las ventajas y modalidades de una agrupación intermunicipal.*

*Por lo tanto en esta cooperación existen componentes tanto técnicos, administrativos o financieros, pensados con una visión de reciprocidad. \**

\* | Ministerio de Asuntos Extranjeros (Francia): *Vade Mecum - Intercommunalités et coopération décentralisée*. Diciembre 2004.

<sup>14</sup> | *Subdere-Chile.*

<sup>15</sup> | *Ver el artículo de Massiah sobre el sistema francés de Cooperación Descentralizada (Anuario 2005, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina).*

Aquí es importante recalcar el rol que juegan los gobiernos regionales o el Estado, a través de sus servicios de cooperación o el Ministerio de Asuntos Exteriores, para facilitar el desarrollo de estos programas.

Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia como la Agencia Española de Cooperación Internacional han apoyado programas de fortalecimiento de gobiernos locales, en los que se promociona el intermunicipalismo como una modalidad de desarrollo interesante para los gobiernos locales de América Latina. Esto implicó en varias oportunidades la visita de ediles latinoamericanos hacia mancomunidades europeas o la organización de talleres y seminarios para la difusión de estas prácticas.

La región Ile de France (Francia) financió por ejemplo la visita de funcionarios procedentes de países como México, Colombia, Chile, Venezuela, Brasil, Costa Rica o Argentina, unos 47 funcionarios en los últimos cinco años, para realizar estudios técnicos sobre temas tales como el intermunicipalismo, la profesionalización de la función pública territorial o la democracia local.<sup>16</sup>

### 3.2. Generando espacios de intercambio

En este sentido es interesante recalcar también un ciclo de seminarios organizados por Cités Unies France y Local,<sup>17</sup> con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores Francés, para promocionar y fortalecer el intermunicipalismo en los países del Cono Sur latinoamericano. Iniciados en la ciudad de Rosario (Argentina) en el 2005, luego en Montevideo y Canelones (Uruguay 2006)

y en Chiloé (Chile 2007), estos seminarios se basan en el intercambio de experiencias entre estructuras de cooperación intermunicipal francesas y latinoamericanas.

Cuenta, entre sus participantes, con representantes de gobiernos locales de Francia y de los cinco países de la sub-región (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil). Reunidos en talleres y mesas redondas, los participantes analizan las diferentes formas de cooperación intermunicipal en Francia (pequeños municipios rurales, ciudades intermedias y grandes áreas urbanas) y en los países del Cono Sur, a través de sus logros pero también de sus dificultades.

En estas jornadas no se trataba tanto de ir copiando fórmulas exitosas, sino de ir aprendiendo de los errores cometidos, las dificultades encontradas y los modos de resolverlas.

Es interesante notar que los temas sobre los que se han articulado los intercambios refieren mayoritariamente a la gestión común de los transportes, del desarrollo local y del medio ambiente. También estas jornadas mostraron un interés particular en el armado institucional de las estructuras intermunicipales francesas, así como en la formación de los funcionarios públicos territoriales.

Estos seminarios han permitido crear un espacio de intercambio y conocimiento que contribuyen al fortalecimiento de gobiernos locales del Cono Sur y al establecimiento de convenios de cooperación “constatándose que más allá de las diferencias que

caracterizan los municipios de Francia y de los países del Cono Sur por sus contextos históricos y políticos, éstos compartían problemáticas similares en términos de gestión del transporte como del desarrollo local y del medio ambiente”.<sup>18</sup>

### 3.3. El apoyo institucional

Más allá de estos seminarios, el apoyo al fortalecimiento de las estructuras intermunicipales del Cono Sur fue favorecido gracias a viajes de estudio de técnicos municipales y la presencia de expertos y pasantes en estas estructuras. El programa “Voluntarios Expertos”, impulsado por el Fondo Extremeño de Cooperación al Desarrollo, envía cada año a profesionales de la administración local, autonómica, y de diferentes mancomunidades para prestar una asesoría a mancomunidades latinoamericanas de Bolivia, Ecuador o Uruguay.

El apoyo institucional aparece por lo tanto como la forma privilegiada de cooperación desde las intermunicipalidades europeas hacia sus homólogas latinoamericanas. Se puede entender como una primera etapa necesaria para consolidar las bases de un trabajo en común a futuro, tanto desde la perspectiva institucional (partenariados que comparten una misma modalidad institucional), como de trabajo (el aprendizaje de gestionar problemáticas en común a un nivel intermunicipal). Y en este último aspecto, es muy interesante ver que la práctica del intermunicipalismo puede facilitar experiencias de CD.

Como ya hemos subrayado, el aprendizaje de modalidades de trabajo horizontales, inclusivas, basadas en el intercambio de experiencias y la puesta en común de problemáticas individuales para la búsqueda de una solución compartida con miras a futuro,

se asemeja en mucho a los principios que prevalecen en las prácticas de CD.

En este sentido es que el aprendizaje del intermunicipalismo puede favorecer el desarrollo de relaciones de partenariados de CD. De la misma manera constatamos que el desarrollo de experiencias de CD ha podido favorecer el desarrollo de experiencias intermunicipales.

### 3.4. Aportes de la cooperación descentralizada para el desarrollo de los intermunicipios.

En muchos aspectos, la cooperación desde las intermunicipalidades no se diferencia mayoritariamente de la cooperación desde cualquier otro tipo de gobierno local.

#### Cuadro 4 | La búsqueda de sinergias a nivel local

*La Comunidad de Aglomeración de Cergy Pontoise, que reúne diferentes comunas de la periferia noroeste de París, abrió recientemente una oficina de relaciones internacionales. Una de sus primeras misiones consistió en mapear las relaciones que unían el territorio con el resto del mundo. Esto le permitió consolidar los vínculos con una escuela de ingenieros especializados en sistemas agrarios tropicales, logrando una serie de intercambios de experiencias con mutuos beneficios. En base a un proyecto de mejora de saneamiento en Porto Novo (Benin), logró implicar a sus propios servicios de saneamiento para la búsqueda de soluciones en situaciones muy diferentes. También trabajó con asociaciones localizadas en el territorio. Esto le permitió a la estructura ganar eficiencia en sus modalidades de intervención, pero a la vez visibilidad y legitimidad en su propio territorio y consolidar la concertación de sus propios equipos municipales.*

<sup>16</sup> Fortaleciendo juntos la democracia local América Latina-Ile de France. Cooperación de la región Ile de France para la profesionalización de los gobiernos locales latino-americanos. Región Ile de France, LOCAL, 2006. CUF-

<sup>17</sup> Cités Unies France, Esta asociación coordina la acción internacional de los gobiernos locales franceses. Perteneció a la CGLU. LOCAL - Observatorio de Cambios en América Latina, asociación creada en el seno del Instituto de Altos Estudios de América

<sup>18</sup> Síntesis del Seminario Francia Cono Sud. Intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada. Montevideo Canelones, septiembre 2006.



Sin embargo la cooperación desde las intermunicipalidades tiene algunas características que vale la pena de resaltar. Partiendo de la base de que las EPCI nacen en sí mismas de un proceso de cooperación intermunicipal,<sup>19</sup> tienen una experiencia propia valiosa a la hora de establecer una cooperación específica con otros gobiernos locales. Veremos aquí como las EPCI pueden facilitar la apertura hacia lo internacional de los territorios que la integran.

Hemos visto como la creación de estructuras intermunicipales es la oportunidad para desarrollar nuevas competencias que

no son generalmente consideradas dentro de las funciones tradicionales de los gobiernos locales. Por ejemplo el caso del ordenamiento territorial, o de una política de atracción al territorio. La apertura internacional de un territorio a través de acuerdos de cooperación, la búsqueda de recursos financieros, técnicos o de nuevos mercados forma parte de estas nuevas funciones que se desarrollan con facilidad en las estructuras intermunicipales y pueden beneficiar a todos sus miembros, sin que implique una inversión humana demasiado pesada para un gobierno local. Es especialmente interesante para municipios con pocos recursos, a los

que la estructura intermunicipal permite ganar visibilidad a nivel internacional.

Por otro lado, el intermunicipalismo permite así armonizar y darle mayor trascendencia a acciones de cooperación que, por ser llevadas con mayor infraestructura y recursos, ganan en eficiencia y visibilidad. En el caso de agrupaciones de constitución más reciente, buscan aprovechar los vínculos ya establecidos tanto los gobiernos locales que lo integran como también las asociaciones, especialmente cuando están orientadas hacia las comunidades de inmigrantes que habitan el territorio, las universidades con programas de intercambio de estudiantes y profesores, etc.

En este sentido un proyecto de Cooperación Descentralizada llevada por un EPCI puede favorecer la concertación a nivel local con otros actores no pertenecientes a los gobiernos locales, generando ámbitos de negociación e intercambio horizontales. En este

sentido participa de una gobernabilidad local más incluyente y más participativa.

Una experiencia de CD puede también fortalecer una estructura intermunicipal al consolidar el sentimiento de pertenencia identitaria local. Por ejemplo, cuando viajan funcionarios municipales, la confrontación con realidades a veces muy diferentes permite tomar conciencia de lo mucho que se tiene en común localmente. Es relevante cuando se sabe que el sentimiento de identificación con un espacio territorial mancomunado, con una corta historia compartida, tarda mucho en concretizarse. Para muchos ediles desarrollar un proyecto de cooperación descentralizada tiene esa meta: reunir los diferentes actores de un territorio alrededor de un proyecto estructurante.

A tal efecto resulta muy provechosa la creación de un espacio de concertación específico al proyecto de cooperación, exterior a la

### Cuadro 5 | Un Consejo Metropolitano de Cooperación para el Desarrollo

La Mancomunidad Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) reúne 31 poblados y ciudades que comparten un ámbito territorial común densamente poblado e interviene en el espacio público realizando infraestructuras viales, plazas, equipamientos sociales y deportivos, en la preservación del medio ambiente y la gestión del transporte público, entre sus competencias principales. Para ello creó tres entidades específicas: la Mancomunidad de Municipios, la Entidad Metropolitana de Transporte, y la Entidad Metropolitana de Medio Ambiente.

En 1996 el AMB se dota de un Consejo Metropolitano de Cooperación para el Desarrollo, que está formado por representantes de los grupos políticos metropolitanos, el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo y la Federación Catalana de ONG's para el desarrollo, así como el grupo de trabajadores del AMB "0'7 i més". Este consejo reparte su presupuesto de la siguiente manera: 25% para los proyectos del AMB, 30% para los proyectos de los municipios que conforman el AMB, 30% para proyectos de ONG's, 10% para campañas de información y sensibilización y 5% para las situaciones de emergencia.

Las intervenciones de la AMB sólo se hacen en sus ámbitos de competencia: el territorio y las infraestructuras, el medio ambiente, la gestión del agua y de los residuos, la movilidad y el transporte, y las estrategias de desarrollo local.

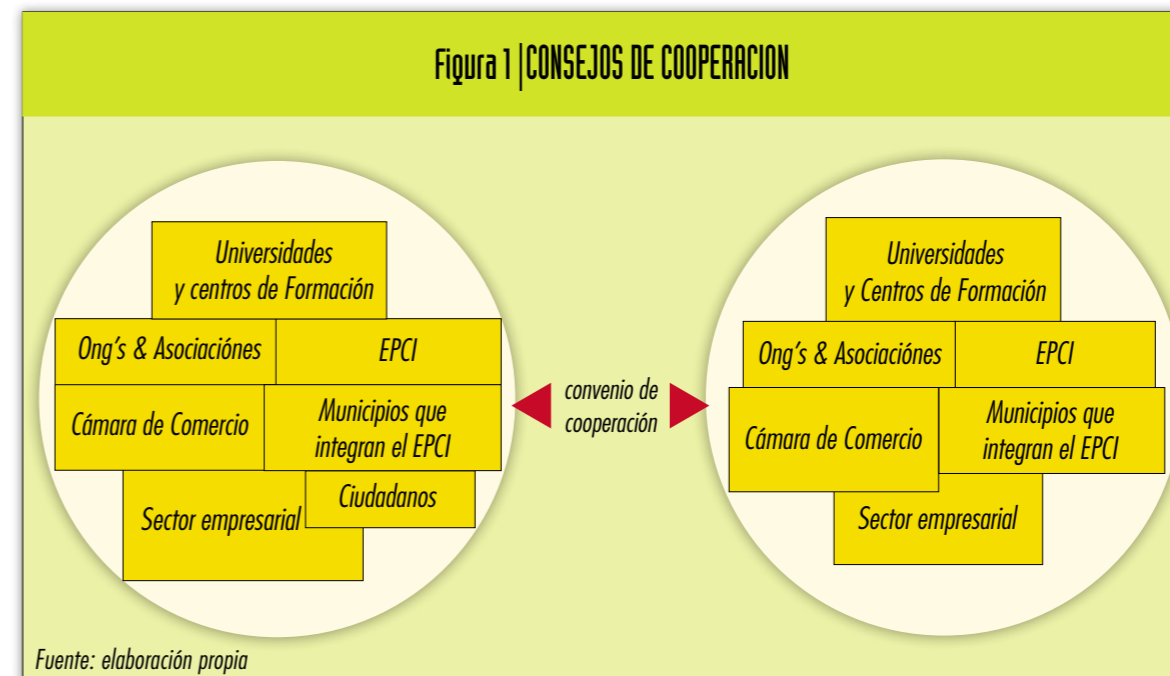
Cada una de las entidades que conforman el AMB puede desarrollar proyectos de cooperación propios, en coordinación con el Consejo de Cooperación.

La Entidad Metropolitana de Medio Ambiente, a la vez de integrar varias redes internacionales de ciudades sobre programas ambientales, ofrece soporte técnico a aquellos proyectos de iniciativa metropolitana, y también de iniciativa municipal, que respaldan mejoras en la gestión ambiental en otros países del sur, aportando su conocimiento, gestión y experiencia en este campo. Así es como colabora actualmente con la Mancomunidad de Nororiente de Guatemala para la elaboración del Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos (PIGRUM).

<http://www.ema-amb.com/es/activitat/cooperacio/index.html>

<sup>19</sup> EPCI: Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal.

Figura 1 | CONSEJOS DE COOPERACION



Fuente: elaboración propia



estructura intermunicipal, pero impulsado por éste. Llámese consejo de desarrollo solidario o de cooperación, el interés de semejante estructura es que permite reunir en un espacio flexible y abierto los diferentes actores de un territorio. Esta figura permite en particular una apertura mayor hacia los diferentes actores de un territorio, como universidades y centros de investigación y formación, colegios y liceos, cámaras de comercio y el sector empresarial, asociaciones y Ong's, municipios que integran el EPCI. Herramienta participativa, de concertación, pero también de difusión, estos consejos tienen la virtud de poder acercar las EPCI a los actores del territorio y adecuar su acción internacional a las especificidades del territorio expresadas por sus actores.

También salen fortalecidas las capacidades locales al confrontarse con prácticas y maneras de hacer muy diferentes. Esto no es propio sólo de este tipo específico de cooperación, pero permite de la misma manera fortalecer la experiencia y unidad de los equipos municipales técnicos.

### 3.5. Límites por considerar

Sin embargo se constata que la cooperación de las intermunicipalidades acentúa el aspecto técnico de los intercambios más que el desarrollo de valores de fraternidad e intercambio socio-cultural, como podía ser el caso de las cooperaciones de los gobiernos locales que surgían de los hermanamientos. La distancia mayor que tienen las estructuras intermunicipales de los vínculos interpersonales que han podido generar los municipios a través de varias décadas implica una pérdida del contenido socio-cultural de los intercambios. Esto podrá ir resolviéndose con su profundización. Las estructuras intermunicipales son en muchos casos aún estructuras nuevas que necesitan asentar su visibilidad en los terri-

torios, generando lazos con las asociaciones, ONG (en particular las que desarrollan proyectos con comunidades extranjeras) y ciudadanos (comunidades de inmigrantes).

También es importante considerar los límites que existen en la transferencia de modelos administrativos que reflejan formas jurídicas inscritas en sociedades con evoluciones históricas específicas. La tentación de transferir recetas, que tal vez han sido exitosas en ciertos contextos, hacia realidades aunque similares, diferentes, conlleva siempre el riesgo de fracasar al no adecuarse a la realidad local.

En todo caso es importante recordar, y vale para todos los ámbitos de la CD, que en ningún momento se trata de copiar un modelo, sino más bien de aprender de él, buscando su pertinencia para la realidad en la que se quiere aplicar.

En las relaciones de cooperación entre entidades locales europeas y latinoamericanas, el riesgo de desfase es menor debido a una cercanía socio-cultural importante. Esta cercanía, pero también las evoluciones distintas que separan a ambos continentes, hacen toda la riqueza de este intercambio.

## 4. Conclusiones

Si bien la CD de las intermunicipalidades es aún poco ejercitada, bien vemos que existe aquí una oportunidad mayor para los gobiernos locales de ambos continentes. Porque existe una convergencia de intereses entre estos dos tipos de prácticas: el intermunicipalismo y la CD. La necesidad de tejer lazos más allá de los límites territoriales obliga a los territorios a ser los motores de su propio desarrollo. Los lazos pueden establecerse con sus vecinos directos, para

formar entidades regionales con mayor peso político, económico, poblacional, o bien con partenariados a nivel internacional, como se puede perfilar en la cooperación descentralizada.

La CD, por su carácter horizontal, de reciprocidad y aprendizaje mutuo, de igualdad, búsqueda de consenso a través del diálogo e intercambio de ideas intermunicipal de carácter local, conlleva características que pueden favorecer los procesos de cooperación a nivel local. El intermunicipalismo aparece cada día, ya no como una experimentación interesante, sino más bien como una necesidad para los territorios de llevar a bien sus metas de desarrollo.

Tanto en los países europeos como latinoamericanos, la necesidad de desarrollar acciones concertadas de cooperación en una escala que corresponda a espacios de vida se hace cada día más una evidencia. La coope-

ración descentralizada a su vez puede facilitar estos procesos, gracias al intercambio de experiencias, la capacitación de ediles y técnicos municipales. También las instancias supra-locales, como son las regiones, las comunidades autónomas, provincias, el Estado o las instancias supra-estatales, contando con recursos y ámbitos de intervención mayores, pueden acompañar este desarrollo. Esto puede darse a través de un financiamiento, un apoyo logístico o técnico (visita de expertos, envío de voluntarios y pasantes).

Las estructuras intermunicipales son actores privilegiados de una CD ya que cuentan con una práctica de cooperación y concertación interna que facilita el acercamiento al partenariado extranjero. La cooperación descentralizada puede, sin embargo, ser la oportunidad para fortalecer los vínculos con los actores del territorio. Lograr esas sinergias es el desafío de esa adecuación y su principal beneficio.

## Bibliografía

Ayo, Diego (ed.) (2004). *Municipalización: Diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización*. Tomo 1. Ed. Plural.

Bernard Gélabert, Marie-Christine (2004). *L'intercommunalité*. Paris: Librairie Générale du Droit.

Coronado, Carlos Frías (2005). "El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú,

Ecuador y Bolivia". Proyecto presentado para el Concurso de proyectos del Fondo Mink'a de Chorlavi. Perú: Soluciones Prácticas-ITDG, Oficina Regional para América Latina.

Elgue Mario César y Verónica Haddad (2002). "Consortios productivos bonaerenses: Descentralización territorial y cooperación intermunicipal". *DHIAL*, N°30, Buenos Aires.

Fagúndez Patricia (2005). "Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la pers-

pectiva de políticas públicas”. Ponencia en VII Seminario de RedMuni: “La gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas”, UNGS-INAP, Buenos Aires, año 2005.

Maurice, Nicole y Clara Braun (2005). *Intercommunality: The success story of CODE-NOBA, Argentina. Policy Paper*. UNESCO MOST.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2004). *Vade Mecum - Intercommunalités et coopération décentralisée*. Francia.

Ministerio de Asuntos Exteriores, CNCD (2006). *Guide de la Coopération Décentralisée*. Francia.

Minot, Didier (2004). *Le projet de Territoire*. Francia : Editions de la Bergerie Nationale.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2005). *Anuario de cooperación descentralizada 2005*. Montevideo-Barcelona.

Región Ile de France, LOCAL (2006). *Fortaleciendo juntos la democracia local América Latina – Ile de France. Cooperación de la región Ile de France para la profesionalización de los gobiernos locales latinoamericanos*.

Seminario intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada (2006). *Síntesis*. Montevideo, Canelones.

## Siglas

CUF: Cités Unies France. Asociación que coordina la acción internacional de los gobiernos locales franceses. Pertenecce a la CGLU. [www.cites-unies-france.org/](http://www.cites-unies-france.org/)

LOCAL: Observatorio de Cambios en América Latina, asociación creada en el seno del Instituto de Altos Estudios de América Latina. [http://www.credal.univ-paris3.fr/article.php3?id\\_article=524](http://www.credal.univ-paris3.fr/article.php3?id_article=524)

OCD: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, con dos antenas: la Diputación de Barcelona (España) y la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay) <http://www.observ-ocd.org/>

EPCI: Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal. Denominación común utilizada en Francia para designar globalmente a las diferentes formas institu-

cionales de cooperación intermunicipal.

CNCD: La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Depende del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. <http://www.diplomatie.gouv.fr>

IILA: Instituto Italo Latino-Americano <http://www.iila.org>

CESPI: Centro de Estudios de Política Internacional [www.cespi.it/](http://www.cespi.it/)

OICS: Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo [www.oics.it/](http://www.oics.it/)

AMB: Área Metropolitana de Barcelona <http://www.amb.cat>

Subdere: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ministerio del Interior, Chile) [www.subdere.gov.cl/](http://www.subdere.gov.cl/)