

# Desarrollo Local por el vehículo de la Cooperación Internacional Municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal

## Introducción

Desde hace varias décadas, las relaciones internacionales ya no están confinadas a la competencia de los gobiernos centrales. Hoy en día, las autoridades locales están igualmente involucradas en la cooperación internacional, mediante la participación en redes de ciudades, membresía de asociaciones internacionales (de gobiernos locales) y el mantenimiento de relaciones de largo plazo con ciudades hermanas. Gran parte de estos vínculos - comúnmente indicados con el término de Cooperación Internacional Municipal (CIM) - establecen una conexión entre ciudades en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo, con la intención de mejorar el desempeño

---

1. Marike Bontenbal, German University of Technology in Oman. E-mail: marike.bontenbal@gutech.edu.om  
2. Paul van Lindert, Universidad de Utrecht, Países Bajos. E-mail: p.h.c.m.vanlindert@uu.nl

municipal y contribuir al desarrollo local en este último. La CIM es una forma relativamente reciente de cooperación internacional. Esencialmente diferente a la cooperación multilateral y bilateral, es una labor distintiva emprendida por agencias subnacionales estatales y no estatales que en conjunto participan en relaciones de dos ejes o de redes, conectando lo local con lo local a través del espacio.

El objetivo del presente artículo es contribuir al debate sobre la conexión de lugares y los efectos que pueden surgir con respecto al desarrollo local como resultado de dichas conexiones, al presentar evidencias empíricas de una forma específica de vínculos translocales, es decir canales formales de cooperación translocal mediante hermanamientos institucionalizados entre municipalidades en el 'Norte Global' y en el 'Sur Global'. Abordamos el desarrollo translocal desde el ángulo de los hermanamientos municipales formalizados entre localidades en el Norte y en el Sur, que pueden ser considerados como un dispositivo translocal para, en las palabras de Clarke (2010), "producir proximidad topológica entre localidades topográficamente distantes" con el objetivo de fomentar el desarrollo local en el Sur. Gobiernos locales en el Sur de forma creciente consideran sus relaciones internacionales institucionales con ciudades hermanas de valor estratégico para dar respuesta a algunos de los desafíos que enfrentan en cuanto a sus capacidades y recursos, y

para eventualmente fomentar el desarrollo local. El ensayo trata de arrojar luz sobre la pregunta de qué significan estos hermanamientos translocales formalizados mantenidos por autoridades locales para el desarrollo local. Mientras que los resultados de dichos procesos fueron analizados en otras ocasiones (Baud & Van Lindert *et al.*, 2009; Bontenbal & Van Lindert, 2008; Bontenbal, 2009a, Bontenbal, 2009b), aquí el objetivo particular es la identificación de un conjunto de factores contextuales que definen el potencial y la calidad de vínculos translocales en un contexto de desarrollo municipal. ¿Qué factores dan forma al mecanismo de interconexión municipal entre localidades? Y, ¿cómo estos factores definen el potencial de este mecanismo translocal para actuar como vehículo para el desarrollo local?

El artículo se basa en evidencias empíricas de un número de experiencias de CIM obtenidas en el Norte y en el Sur. Inicia con una reseña de la relación que existe entre gobierno local, desarrollo local y cooperación municipal translocal, en lo que se explora el desarrollo translocal como un marco analítico. Después de una breve discusión sobre la metodología aplicada, pasa a presentar el análisis de cinco factores contextuales que dan forma a la cooperación internacional municipal. El ensayo concluye con una discusión sobre la medida en que la cooperación municipal translocal puede ser entendida como un motor extra-local de desarrollo, y en particular

si se están creando nuevas dependencias translocales.

## Hermanamientos municipales translocales, gobiernos locales y desarrollo local

En una era de descentralización de competencias gubernamentales y el subsecuente creciente papel de las autoridades locales en la creación de resultados de desarrollo local, la necesidad de las municipalidades de aumentar su desempeño en términos de prestación de servicios y la conducción del desarrollo socioeconómico local está continuamente creciendo. Durante las últimas dos décadas, el pensamiento internacional sobre desarrollo urbano ha venido abrazando la importancia de las instituciones y la gobernabilidad en el nivel local: el desarrollo urbano requiere de gobiernos locales fuertes (McCarney, 1996; Crook & Sverrisson, 2001). Se considera la construcción de capacidades y el compartir mejores prácticas entre ciudades -en particular las autoridades locales- como un mecanismo para construir instituciones locales más fuertes (Bontenbal & Van Lindert, 2009; UNDP, 2003; Hafteck, 2003).

Mientras que las primeras relaciones internacionales municipales en el mundo fueron establecidas en la primera mitad del Siglo XX, hoy en día un estimado del 70% de las ciudades del mundo están participando en una red municipal transnacional mediante varios hermanamien-

tos, proyectos y programas de cooperación local (UCLG, 2010). Dentro de este conjunto de relaciones internacionales municipales, los hermanamientos específicos entre ciudades en el Norte global y en el Sur global cuyo objetivo es contribuir al desarrollo local han sido un fenómeno reciente pero que está creciendo rápidamente (Clarke, 2010; Hafteck, 2003). El reciente aumento en las relaciones Norte-Sur de CIM encuentra su razón, por lo menos en cierta medida, en el hecho de que los gobiernos en todo el mundo han sido sujetos a procesos de reformas públicas y descentralización administrativa, como consecuencia de que sus mandatos y responsabilidades cambiaron fundamentalmente. A las municipalidades en el Sur no solamente les fueron otorgadas más competencias en el suministro de servicios públicos locales y la recaudación de recursos locales, su papel también se pasó gradualmente de ser un mero 'prestador de servicios' a ser un 'desarrollador de la comunidad' (Bontenbal, 2009). Este último implica un mandato más fuerte para las autoridades locales de involucrarse más activamente en el proceso de desarrollo social y económico en sus áreas de jurisdicción. La gama de necesidades en cuanto a capacidades y recursos de las autoridades en el Sur es variada. Como "prestadores de servicios", las autoridades locales necesitan una organización y gestión efectivas, y suficientes recursos y capacidades para implementar servicios básicos tales como infraestructura, sistemas de agua potable y saneamiento,

etc. Analizando el papel de los gobiernos locales desde una perspectiva más amplia, por ejemplo como “desarrolladores de la comunidad”, los gobiernos locales no solamente deberían operar en conformidad con las leyes y administrar sus finanzas adecuadamente, sino que también deberían suministrar los servicios “correctos” (en respuesta a las necesidades de los ciudadanos) en la forma “correcta” (o más eficiente) (Andrews & Shah, 2003).

Si bien los gobiernos locales de esta forma son considerados cada vez más como conductores importantes del desarrollo local, la calidad de su desempeño en este respecto sin embargo ha sido severamente socavada por los múltiples problemas con que las municipalidades se ven enfrentadas. Efectivamente, para la mayoría de los gobiernos locales en el Sur, la construcción de capacidades institucionales es uno de los retos más urgentes pendientes (Van Lindert & Verkoren, 2010). La cambiante naturaleza de la administración local dirigida por los procesos de descentralización, en combinación con una base de recursos financieros que sigue siendo débil, desafía la capacidad organizacional y la prestación de servicios básicos: hay que crear o reestructurar el suministro de servicios, técnicos municipales requieren capacitación y hay que elaborar y aplicar nuevas leyes y procedimientos (Grindle, 2006).

Con el trasfondo de la necesidad imperiosa de capacidades de las instituciones

locales en el Sur, es pertinente explorar la experiencia de CIM como una de las estrategias que los gobiernos locales pueden adoptar para satisfacer sus necesidades de capacidades y recursos. Embarcarse en una CIM implica que los gobiernos locales en el Sur van más allá de sus fronteras geográficas para encontrar maneras de conseguir apoyo y financiamiento para sus objetivos de desarrollo local. Como señala Grindle (2006), iniciativas de construcción de capacidades son consideradas como una solución para el muchas veces pobre desempeño de las instituciones (locales) en el Sur. Atendiendo tanto el papel de “prestador de servicios” como también el de “desarrollador de la comunidad” de los gobiernos locales, los esfuerzos pueden dirigirse a la creación de instituciones, el rediseño organizacional, la tecnología de información y a insumos técnicos para un gobierno electrónico (Grindle, 2006), pero también a temas más institucionales en cuanto a la toma participativa de decisiones, la transparencia y la responsabilidad y sensibilidad hacia los ciudadanos, y el estímulo del desarrollo socioeconómico.

Volviendo a la Cooperación Internacional Municipal, esencialmente una forma de construcción de capacidades institucionales del sector público dirigida al gobierno *local*, el fortalecimiento institucional municipal en el Sur es uno de los objetivos más comunes - por lo menos para la CIM Norte-Sur - y se lo puede poner en práctica mediante una

variedad de actividades. El cuerpo de conocimiento académico demuestra que muchos programas y hermanamientos se enfocan en el desarrollo de sistemas organizacionales de gobierno local, por ejemplo en términos de finanzas, administración y gestión, mejoramiento de la calidad de las operaciones y mejora del equipamiento municipal. Además, se estableció que la gran mayoría de los hermanamientos municipales también se enfocan en el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, tales como salud, educación y la mejora de la infraestructura (Jones and Blunt, 1999; Askvik, 1999; Proctor, 2000; Hewitt, 1999; UNDP, 2000; Tjandradewi et al., 2006; Van Lindert, 2001; Hewitt, 2004).

Dada su capacidad de conectar localidades a través del espacio mediante relaciones formalizadas de largo plazo que se dirigen explícitamente a contribuir al desarrollo local de una de estas localidades (el Sur), las relaciones de CIM indiscutiblemente pueden ser vistas como un dispositivo o “corredor” translocal que facilita flujos de conocimientos, recursos y capital con el fin de mejorar el desempeño institucional del gobierno local y la prestación de servicios. La visión de que localidades -ciudades, pueblos, distritos, etc.- y en particular sus autoridades e instituciones trascienden fronteras locales para obtener conocimientos y recursos provistos deliberada e intencionalmente por otras localidades, plantea preguntas pertinentes sobre la dimensión extra-local de un desarrollo conducido

por gobiernos locales y sus factores relacionales. Esto último puede ser entendido como las oportunidades que la CIM ofrece a gobiernos locales en el Sur para obtener acceso a conocimientos, capacidades y recursos indispensables, que están disponibles más allá de las fronteras locales y accesibles mediante redes y vínculos con instituciones socias que los proveen. El hecho de que la CIM no involucre a instituciones a nivel nacional, por lo menos no directamente, sino que concierne principalmente la vinculación de instituciones *locales*, merece un análisis de su idoneidad y capacidad como mecanismo que genera y facilita desarrollo *translocal*. Grillo & Riccio (2004) describieron desarrollo translocal como un proceso de canalización de asistencia descentralizada entre instituciones “inferiores al nivel del Estado” que en conjunto están involucradas en el “co-desarrollo”. Ello implica que el motor de desarrollo no es uni-local, sino que las localidades necesitan trabajar en colaboración para alcanzar los objetivos de desarrollo. Por consiguiente, el análisis de tales procesos merece un enfoque multi-local, en lo que se debería evaluar los factores contextuales - sociales, institucionales, culturales y políticos - que afectan el vehículo de desarrollo translocal, como por ejemplo la CIM, tanto “aquí” como “allí” o, en otras palabras, en el “Norte” y en el “Sur”.

El argumento de que el desarrollo translocal sólo puede ser entendido cuando se dedica atención a los procesos que están

teniendo lugar en más de una localidad, o sea lugares en el Norte y el Sur interconectados por “corredores” de desarrollo translocal, conlleva implicaciones tanto metodológicas como analíticas. En primer lugar, se ha argumentado que una investigación multilocalizada “en ambos lados” proporciona ventajas metodológicas prometedoras ya que le permitiría al investigador abrir y ampliar la lente a través de la cual estudia los procesos y fenómenos de desarrollo local (Riccio, 2005). Mientras que se aplicaron extensamente investigaciones bilocales de esta índole en estudios sobre migración y la etnografía de comunidades y culturas transnacionales/translocales, hasta el momento estas investigaciones no abordaron temas relacionados a la cooperación al desarrollo y la cooperación institucional. Un análisis multilocalizado permite captar una apreciación más completa del contexto en que los procesos translocales están teniendo lugar. En segundo lugar, las fuerzas de desarrollo pueden ser entendidas como exactamente estos factores contextuales que dan forma a los corredores de desarrollo translocal, y dichos contextos deben ser considerados como posicionados espacialmente en ambos extremos del corredor, es decir lo “local” en el Norte y lo “local” en el Sur. En este respecto, desde un entendimiento de co-desarrollo, la división entre donante/receptor o desarrollado/en desarrollo se vuelve difuminada (Lavigne-Delville, 1991 citado en Grillo & Riccio, 2004). Más bien ambas localidades (sus instituciones, gentes, políticas, etc.)

se convierten en “actores de desarrollo” mediante acciones que por igual influyen en el proceso de desarrollo translocal y sus resultados. Mientras la siguiente sección aborda a mayor profundidad las implicaciones metodológicas de una investigación multilocalizada, la sección 4 analiza los factores contextuales que dan forma al dispositivo de desarrollo translocal llamado CIM desde una perspectiva difuminada de en desarrollo/desarrollado.

## Metodología

Este artículo se basa en evidencia empírica colectada de un número de proyectos de investigación y evaluación de políticas realizadas por los autores para analizar experiencias obtenidas en la CIM entre 2005 y 2010, de las que se presenta un resumen en la Tabla 1. Se puede ver los casos como conjuntos de dos lugares interconectados por vínculos translocales formalizados, es decir los hermanamientos de municipio-a-municipio, con la explícita intención de fortalecer las instituciones en el Sur y contribuir al desarrollo local. Sobre la base de los casos, se dedujeron cinco condiciones críticas, de las que se determinó que tienen un impacto en la calidad e intensidad de las relaciones de CIM como vehículo para el desarrollo local:

1. La disponibilidad y calidad de la *capacidad institucional* (recursos humanos, recursos organizacionales y gerenciales en las municipalidades

- socias para emplear la CIM como una estrategia de desarrollo
2. El papel de *la política y los intereses particulares* en las relaciones de CIM
  3. La medida en que los objetivos de la CIM están *insertados en las estrategias nacionales* y las prioridades de desarrollo
  4. La disponibilidad de *recursos financieros* y la capacidad de acceder a financiamiento externo
  5. El *proceso de intercambio de conocimientos* y los flujos “translocales” de conocimientos, pericia y experiencias en asuntos municipales.

La investigación aplica un enfoque de investigación multilocalizada, lo que

permite explorar las fuerzas conductoras del desarrollo local que traspasan fronteras locales. Mientras que esta forma de análisis translocal ha sido más comúnmente aplicado en estudios sobre migración o “etnografías translocales” (Riccio, 2005), hasta ahora ha sido limitadamente aplicado en estudios sobre las prácticas y políticas de cooperación al desarrollo. Al utilizar un enfoque bilocal, los factores contextuales que ocupan un lugar central en el análisis por consiguiente son abordados también desde una dimensión multilocalizada, disminuyendo no solamente las fronteras espaciales de estos procesos, sino también rompiendo la perspectiva de la dicotomía de donante versus receptor, o Norte versus Sur.

Tabla 1. Resumen de los casos de CIM estudiados

Caso	Período de investigación	Tipo de investigación
León (Nicaragua) – Utrecht (Países Bajos-PB)	1997	Estudio de evaluación
Programa Carta Agenda Local 21 (10 hermanamientos S-N entre socios en 10 países S y 6 países N)	2000	Estudio de evaluación
Eindhoven (PB) 5 hermanamientos internacionales	2001	Estudio de evaluación
Villa El Salvador (Perú) – Amstelveen (PB)	2005-2008	Investigación de doctorado
Cajamarca (Perú) – Treptow-Köpenick (Alemania)	2005-2008	Investigación de doctorado
Oudtshoorn (África del Sur) – Alphen aan den Rijn (PB)	2005-2008	Investigación de doctorado
León (Nicaragua) – Utrecht (PB)	2005-2008	Investigación de doctorado
Programa LOGO South (PB) (53 hermanamientos con 12 países S)	2009-2010	Estudio de evaluación
Programa de CIM Países Bajos-Nicaragua (14 hermanamientos)	2010	Estudio de evaluación

## Determinantes clave de hermanamientos transmunicipales como vehículo de desarrollo local

### Capacidad institucional

En todos los casos bajo investigación, se encontró que las relaciones internacionales fueron una actividad completamente voluntaria de las municipalidades tanto en el Norte como en el Sur. La cooperación internacional no es la razón de ser de los gobiernos locales: su existencia no depende de ella, y no están legalmente obligados a participar en la CIM. El carácter voluntario de la CIM hace que la participación en la CIM sea vulnerable y sujeta a cambios políticos (de régimen). Se encontraron amplias evidencias de que la CIM solamente puede ser exitosa si está consolidada institucionalmente en ambos lados del hermanamiento. Esta consolidación incluye una gran variedad de aspectos, de los que el más importante es la inserción institucional dentro del aparato político-administrativo municipal. Por lo tanto, las municipalidades tienen que cumplir un número de criterios asociados con aspectos de “interés e infraestructura”.

Una primera preocupación institucional se relaciona con el hecho de que, en ausencia de un mandato legal para las municipalidades de involucrarse en asuntos internacionales, se debe contar con políticas municipales y programas políticos para dar forma al alcance y los objetivos de la CIM. En varias ciudades en el

Norte (Amstelveen, Utrecht, Alphen), se encontró que los objetivos y programas de CIM están predominantemente relacionados con el fortalecimiento de la gobernanza local en el Sur, que incluye la construcción de capacidades institucionales a los niveles de recursos humanos, organizacional e institucional (*cf.* Grindle, 1997) y el mejoramiento de la prestación de servicios básicos. Cuando estas políticas u objetivos están más imprecisamente identificados, como es el caso de Treptow-Köpenick/Cajamarca, el involucramiento de la administración es más voluntario lo que puede socavar la estabilidad y la continuidad del involucramiento municipal en la CIM.

En las ciudades en el Sur, se encontró que este tipo de políticas y programas de CIM estaban en gran parte ausentes en las administraciones locales (Bontenbal, 2009), por lo que surgen preguntas sobre la apropiación por parte de las municipalidades en el Sur en cuanto a la formulación de la agenda de CIM. Se estableció que aquellas ciudades que tienen una clara distribución institucional del trabajo con respecto a la CIM estaban más comprometidas en aplicar sus relaciones internacionales de una forma estratégica para atender sus necesidades organizacionales. Por lo tanto, haber asignado a un equipo de trabajo o un departamento la responsabilidad de administrar la CIM es una segunda condición institucional. La presencia de departamentos municipales de Cooperación Internacional resultó ser importante para facilitar y sostener la



CIM como una responsabilidad municipal madura, actuar como un gestor para acoplar las necesidades de capacidades e inversiones de la organización con los conocimientos y recursos disponibles en la ciudad hermana, y reducir el riesgo de que las relaciones se vuelvan demasiado dependientes de una sola persona. En Villa El Salvador, el Departamento de Cooperación Internacional se encarga de la coordinación y promoción de las varias relaciones y proyectos internacionales de la administración local. Está a cargo de la formulación de proyectos y programas de cooperación alineados con las políticas municipales. Además, las tareas del Departamento incluyen la exploración de nuevas oportunidades de CIM y asumir la logística durante visitas de delegaciones.

En León, el Departamento de Cooperación Externa se encarga de las relaciones internacionales de la municipalidad. Dada la alta dependencia de León de la asistencia externa -en 2007, el 77% de las inversiones municipales fue financiado por socios y programas internacionales (PIA, 2007)- la posición del Departamento es crucial. Su mandato formalmente es desarrollar líneas temáticas de cooperación basadas en las prioridades de la municipalidad delineadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM) y basadas en insumos aportados por otros Departamentos Municipales en cuanto a sus necesidades de capacidades e inversiones. Al mismo tiempo, su tarea es actuar de enlace con

los socios internacionales de León en la formulación e implementación de proyectos e informar y reportar sobre los desembolsos destinados a inversiones en proyectos realizados por los socios participantes en la CIM. De esta forma, el Departamento funciona como un puente entre la organización municipal y sus socios internacionales. Las actividades incluyen la organización de encuentros con los representantes locales de los hermanamientos para coordinar esfuerzos, y la identificación de nuevas fuentes de financiamiento para asistencia técnica.

Una tercera preocupación se refiere a la disponibilidad de recursos humanos en la administración local para las actividades de CIM. Capacidades individuales (tanto técnicas como las concernientes a la interacción con el socio en el hermanamiento, tales como idioma, comprensión cultural y conocimiento sobre el país socio) así como también mecanismos para seleccionar el personal a encargarse de los proyectos son factores subyacentes. La disponibilidad de recursos humanos es particularmente pertinente porque los gobiernos locales no son expertos especializados específicamente en temas de desarrollo y han surgido interrogantes sobre la idoneidad y el nivel de conocimiento de gobiernos locales para actuar como socios en la arena de la cooperación internacional al desarrollo.

Un riesgo en el ámbito de recursos humanos concierne el hecho de que indi-

viduos que han adquirido destrezas y conocimientos mediante un programa en el marco del hermanamiento pueden irse de la organización, especialmente porque los niveles salariales en los países en desarrollo tienden a ser relativamente bajos en el sector público (Jones & Blunt, 1999). Asimismo, la continuidad del hermanamiento puede verse amenazada si la gerencia del hermanamiento está en manos de un solo funcionario o líder político que podría dejar el cargo. La inserción institucional, por lo tanto, será más sólida si la cooperación internacional es respaldada por una amplia gama de departamentos municipales (Van Lindert, 2005). Un ejemplo interesante en cuanto a eso es el caso de Utrecht, donde además del Departamento de Asuntos Gubernamentales e Internacionales que tiene la responsabilidad general para el hermanamiento con León, se formó una estructura descentralizada consultiva dentro de la organización municipal para el proyecto León Sur Este (LSE), que ha sido el foco principal de la cooperación entre Utrecht y León desde 1998. Esta estructura agrupa a varios Departamentos de línea en un equipo multidisciplinario de planificadores urbanos, arquitectos y asesores de políticas sociales. Asimismo facilita y coordina la división del trabajo en conformidad con las necesidades expresadas por la municipalidad de León.

### **Políticas e intereses particulares**

Un punto importante que los casos estudiados tienen en común es la observa-

ción de que las intervenciones de CIM tienen lugar en un escenario político, y como tal los moldeadores contextuales de políticas locales, las relaciones de poder y la toma de decisiones mediante arreglos formales e informales pueden ser considerados como un segundo determinante clave. Esta naturaleza y contexto políticos son inherentes a los hermanamientos municipales debido al mero hecho de que establecen vínculos entre instituciones del sector público que son representadas por líderes elegidos localmente. La CIM y la política están intrínsecamente relacionadas, en por lo menos tres maneras.

En primer lugar concierne los principales actores involucrados: Las organizaciones socias son instituciones políticas. La voluntad y el compromiso políticos son vitales para el sostenimiento de los arreglos de hermanamiento. Los factores políticos que pueden socavar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados por los socios resultaron ser diversos. Ya que los gobiernos locales por definición son instituciones políticas de una naturaleza cíclica, la medida en que se practica y respalda la CIM financiera e institucionalmente está siempre sujeta a cambios de régimen y volatilidad política. Además, una situación de agitación política local puede retardar la implementación de proyectos apoyados por un hermanamiento (Oudtshoorn), y líderes políticos en el Sur mantienen fuertes preferencias personales y siguen ejerciendo mucho poder en los general-

mente jóvenes sistemas democráticos en los casos estudiados (Cajamarca, León). Al mismo tiempo, su papel de abanderado de “agentes políticos comprometidos” (Heller, 2003) ha demostrado ser vital para mantener vivo el impulso con respecto a los hermanamientos de CIM, también en el Norte.

En segundo lugar, los hermanamientos entre ciudades son políticos en términos de objetivos. Los objetivos de los hermanamientos están, en palabras de Konings (2007), cargados de valores políticos. Se los da forma según la naturaleza de los regímenes políticos y sus políticas (exteriores). Los casos de Utrecht y Alphen sugieren que los consejos municipales en el Norte de una tendencia más de derechas en general resultan ser más críticos sobre el papel del gobierno local como “trabajador en temas de desarrollo”. Al mismo tiempo, las administraciones locales en el Sur tienen sus propios objetivos políticos con los arreglos de hermanamiento, o alimentados por las políticas existentes de planificación o por las preferencias personales de los líderes políticos. Cuando las dinámicas políticas de esta manera dan forma a la formulación e implementación de la agenda del hermanamiento, puede emerger una situación conflictiva en la que competirán en los objetivos a largo plazo, orientados al desarrollo (expresados en convenios de cooperación y definidos conjuntamente por las ciudades hermanas), y los objetivos políticos a corto plazo (definidos por líderes políticos

que tienen que rendir cuenta primera y principalmente a sus propios ciudadanos y no a sus ciudades hermanas).

En tercer lugar, los hermanamientos municipales son políticos en términos de los beneficiarios de las iniciativas desarrolladas en el marco del hermanamiento. El ejemplo de Oudtshoorn, donde la brecha entre el gobierno local y la sociedad civil se ve intensificada debido a sensaciones de desconfianza y resentimiento, es ilustrativo. La naturaleza ecléctica de los hermanamientos entre ciudades se dirige a una amplia gama de beneficiarios y puede ensanchar las brechas existentes entre el gobierno local y la sociedad civil. La pregunta de quién se beneficia de la ayuda y quién queda excluido, generalmente es una pregunta política, influenciada por sistemas de captación o patronazgo aplicados por la élite local (*cf.* Gillespie *et al.*, 1996; Baud, 2004) y es aplicable a la CIM también.

Por lo tanto, como ya argumentó Grindle (2006), la construcción de capacidades con respecto a gobiernos locales en el Sur es influenciada por preferencias, agendas e instituciones políticas. Los casos confirman que la orientación y las preferencias de los líderes políticos definen en gran medida la dirección y la eficacia de iniciativas de construcción de capacidades como la CIM. Las preferencias de los mandos políticos son, por lo tanto, un factor determinante, especialmente porque los líderes políticos locales en países en desarrollo tienen

una influencia considerable en las políticas y en la organización municipal y por consiguiente en la apertura hacia y las prioridades definidas para las iniciativas de construcción de capacidades. Asimismo, los ciclos electorales y las agendas políticas forman un marco temporal para iniciativas de construcción de capacidades. Especialmente en sistemas democráticos jóvenes pero débilmente institucionalizados, elecciones y nuevos líderes políticos muchas veces causan cambios drásticos en las prioridades políticas y composiciones administrativas. La continuidad del hermanamiento, por lo tanto, puede verse comprometida si ocurre un cambio de régimen político o si el control se centraliza en gran parte políticamente. En cuanto a esto último, un interesante ejemplo opuesto en este sentido es la municipalidad holandesa de Eindhoven. Además de tener una oficina administrativa que gerencia los cinco hermanamientos de CIM de la ciudad, un sistema exitoso de responsabilidad política compartida fue creado que abarca a todos los partidos políticos. En el consejo municipal de múltiples partidos políticos, en Eindhoven, cada uno de los líderes de un partido político es el “embajador” de un determinado hermanamiento municipal. Este mecanismo crea niveles altos de compromiso político para con la CIM y la institucionaliza y de esta forma la vuelve menos vulnerable ante cambios locales de régimen (Van Lindert & Van Dooren, 2001).

La cooperación al desarrollo “con un matiz político” (Grindle, 2006) ofrece

oportunidades y está expuesta a un número de riesgos al mismo tiempo. En años recientes, por ejemplo, las administraciones locales en el Norte involucradas en hermanamientos de CIM de largo plazo aprovecharon de tendencias generales en la sociedad con respecto a la concientización global (por ejemplo el cambio climático y los efectos negativos de la globalización) que moldean la visión política de concejos municipales sobre la cooperación internacional. La administración de Utrecht ha sido exitosa en vincular actividades realizadas en León con temas populares más generales que incluyen la necesidad de reducir CO<sub>2</sub>, contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la tendencia general de una creciente ciudadanía global, lo que hace que las políticas municipales sean más receptivas a la CIM. Por otro lado, en tiempos de declive económico, puede ser controversial para los consejos municipales rendir cuentas sobre los impuestos pagados por los ciudadanos que fueron invertidos en proyectos en el extranjero en vez de en la creación de empleo y asistencia social en la propia ciudad.

El interés político existente en el Sur parece obvio, dado los beneficios económicos y financieros obtenidos. Sin embargo, también se evidenció que la voluntad política puede resultar ser de labios para afuera en vez de un interés real, como por ejemplo en el caso de Cajamarca.

## **Alineamiento con las estrategias nacionales y prioridades de desarrollo**

La CIM es equivalente a la cooperación internacional descentralizada, lo que significa que opera de una manera virtualmente independiente de los gobiernos centrales y de arreglos de cooperación bilateral. Esta relativa autonomía es uno de los pilares fuertes de la CIM, garantizando relaciones sostenidas entre ambos socios independientemente de posibles desarrollos adversos acontecidos en las relaciones internacionales a nivel del estado central. Los corredores de desarrollo translocal a los que se dieron forma durante muchos años de cooperación en la mayoría de las veces han resultado ser más efectivos y sostenibles que la cooperación bilateral regular -a menudo bastante volátil-.

Nicaragua ofrece un buen ejemplo en este sentido. Los orígenes de las relaciones de CIM entre municipios holandeses y nicaragüenses datan de los primeros años de los '80 y están basados en la solidaridad de parte de la sociedad holandesa con la revolución sandinista. En la era actual, existen desacuerdos políticos serios entre los países donantes más importantes y el Gobierno Sandinista; los Países Bajos se encuentran entre los últimos de los países europeos en terminar la cooperación bilateral con Nicaragua. La gran mayoría de las municipalidades de Nicaragua son también gobernadas por alcaldes sandinistas (algunos de ellos designados después de elecciones

fraudulentas) y cada uno de ellos es leal al Presidente y a la disciplina partidaria. No obstante, la cooperación entre las municipalidades holandesas y nicaragüenses no ha sido discontinuada. En cambio, se considera que la CIM es un vehículo importante para mantener abiertos los canales de comunicación, para continuar el diálogo y fomentar una gobernanza democrática (Van Lindert & Van Ewijk 2010). Situaciones similares existieron bajo las circunstancias del apartheid en África del Sur, cuando la CIM facilitaba el diálogo al nivel municipal, y actualmente con la cooperación descentralizada bajo circunstancias de regímenes autoritarios en algunos países africanos (tales como Zimbabwe, Sudán y Egipto).

Sin embargo, reconocer que la CIM opera bastante autónomamente de los gobiernos centrales no significa que tiende a funcionar en un aislamiento perfecto. En ambos lados de los hermanamientos, se buscan otros socios -nacionales e internacionales- con el fin de asegurar la pertinencia, la eficacia y el impacto de la cooperación. En la siguiente sección se subraya el papel de las organizaciones de apoyo radicadas en los países del Norte, especialmente con respecto al financiamiento y apalancamiento. Asimismo, tales organizaciones (p. ej. Asociaciones de Gobiernos Locales -AGLs) son también muy importantes en términos de compartir conocimientos y desarrollar capacidades en todo el sector gubernamental local en el Sur. De esta

forma, las AGLs del Norte pueden enfocar sus programas de apoyo en el fortalecimiento de sus AGLs hermanas en los países socios, de ministerios nacionales que se dirigen a la descentralización y al gobierno local, de instituciones de capacitación dirigida al gobierno local, y de los mismos gobiernos locales. Las más visibles y vitales son las relaciones internacionales que se enfocan en el desarrollo de las capacidades institucionales de las AGLs en los países en desarrollo. Las AGLs en el Sur son organizaciones de membresía que típicamente proveen servicios a sus miembros; también representan a los gobiernos locales a nivel del gobierno central, abogan por papeles más fuertes de los gobiernos locales y mejoran las condiciones para su funcionamiento y ofrecen plataformas nacionales para el intercambio, el aprendizaje y la formación de redes (Buis, 2009). De esta forma, están sincronizando las intervenciones a varios niveles de la CIM y las relaciones de socio entre AGLs enmarcadas en el desarrollo de capacidades pueden generar un impacto sinérgico en el sector gubernamental local en su totalidad.

La pertinencia y el impacto de la CIM también se aumentan cuando las intervenciones locales están alineadas con las estrategias nacionales. Esta alineación es una tarea primaria del gobierno local en el Sur, ya que tiene que expresar sus demandas respecto al desarrollo de capacidades de sus socios en el Norte. Pero las AGLs en el Norte también pue-

den jugar un papel importante en asegurar esta alineación y armonización de intervenciones de desarrollo en todo el sector gubernamental local. En los Países Bajos, la Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios holandeses (la VNG) coordina las actividades de CIM entre aquellos municipios holandeses que comparten relaciones de socio con municipalidades situadas en un determinado país (Baud *et al.*, 2010). Se ofrece apoyo financiero y técnico bajo la condición de que los diferentes hermanamientos compartan un enfoque temático común que se define en talleres en conjunto con las municipalidades involucradas. Idealmente, los temas escogidos están alineados con las políticas y prioridades nacionales de los países participantes. En Ghana, el enfoque aplicado por los distintos hermanamientos evolucionó gradualmente de gestión de desechos sólidos en sostenibilidad financiera municipal. En Tanzania, el mejoramiento de la administración financiera a nivel distrital es el tema núcleo de los tres hermanamientos con municipalidades holandesas. En estos dos países, el gobierno central encuentra dificultades con la implementación de un sistema administrativo financiero estandarizado a nivel nacional. En Benín, tres municipalidades holandesas apoyan a sus ciudades hermanas en el diseño y la implementación de sistemas municipales para el registro de la propiedad y el registro civil de las personas. El gobierno central declaró ambos temas de impor-

tancia primordial. Es interesante que las tres municipalidades involucradas en la CIM ahora estén formando parte de una red nacional de municipalidades a través de la que el enfoque aplicado por ellas está siendo compartido con otras municipalidades. Un resultado similar de vinculación y aprendizaje se puede observar en los distintos hermanamientos entre los Países Bajos e Indonesia entre compañías municipales y distritales de agua. Dado que algunos de estos hermanamientos de CIM han sido especialmente exitosos en términos de una gestión de agua técnica y operacionalmente mejorada, las compañías locales de agua en Sumatra y Java ahora comparten sus “mejores prácticas” con compañías de agua en los distritos de Kalimantan Oriental y Sulawesi, organizando capacitaciones y talleres en sus respectivos laboratorios. Recibieron apoyo financiero para estas actividades de la organización coordinadora de compañías de agua (PERPAMSI) de Indonesia, de las compañías de agua holandesas involucradas y de la VNG (Subanu & Van Lindert, 2009).

### **Financiamiento y la capacidad de apalancamiento**

Un cuarto factor contextual que influye en la calidad y el desempeño de los hermanamientos municipales como corredor translocal de desarrollo guarda

relación con los recursos financieros que los municipios ponen a disposición de sus hermanamientos Norte-Sur. Dado que la CIM es una tarea voluntaria de las municipalidades, la disponibilidad de capital muchas veces resulta ser vulnerable. Las municipalidades en el Norte o asignan una parte de su presupuesto municipal a la CIM o buscan otras formas de contribución (por ejemplo el presupuesto personal del Alcalde destinado a representación en el caso de Treptow-Köpenick). Usualmente, estos montos son modestos y del análisis de un número de casos se desprende que ninguna de las municipalidades en el Norte asignan más del 0.1% de su presupuesto anual a la CIM.<sup>3</sup>

Asimismo, existen varios ejemplos en los que a nivel organizacional e incluso individual, se realizan contribuciones financieras. Un ejemplo muy claro de ello es la contribución financiera descentralizada que los Departamentos de línea de la municipalidad de Utrecht hacen como miembro del Grupo de Trabajo León Sur Este. Seis Departamentos de línea contribuyen anualmente €13,000 cada uno al proyecto. La cantidad agregada de €78,000 es una adición al presupuesto de la administración municipal central destinado a León Sur Este y representa más del 50% del presupuesto del proyecto puesto a disposición anualmente por la municipalidad.

3. Los casos a que estamos refiriéndonos incluyen Amstelveen (donde el presupuesto municipal destinado a la CIM sumó EUR30.000 en 2007), Treptow-Köpenick (EUR10.400 en 2006), Utrecht (EUR128.700 en 2007) y Alphen (EUR15.000 en 2006).



Las municipalidades en el Norte generalmente están fuertemente limitadas en sus aspiraciones internacionales debido a recursos financieros restringidos. Particularmente las ciudades medianas y pequeñas no disponen de presupuestos altos para la cooperación internacional. Las municipalidades, por esta razón, recurren a fuentes externas de financiamiento que de forma creciente han sido puestas a la disposición por organizaciones nacionales y supranacionales. En el caso de Amstelveen, el principal financiamiento externo fue provisto por la asociación holandesa de gobiernos locales, la VNG (véase 4.3.), que contribuyó el 78.5% de la ayuda invertida por Amstelveen en proyectos realizados en Villa El Salvador durante los años de 2004 a 2007, con un total de €274,000. Asimismo, como ya hemos mostrado en otros artículos (Bontenbal & Van Lindert, 2008), esta municipalidad también ha sido capaz de obtener recursos de la Provincia de Holanda Septentrional a la que pertenece la ciudad, y de una corporación local de vivienda. Las contribuciones financieras de la propia administración local son muy modestas en comparación con las fuentes externas. Se proveen los recursos propios sobre todo en especie, es decir las horas invertidas por los funcionarios locales en la provisión de conocimientos y pericia. Mientras que se estimó que en 2004 y 2005 se invirtió en total más de €500,000 en el hermanamiento mediante financiamiento externo (Municipalidad de Amstelveen, 2006), la contribución de la propia

municipalidad fue aproximadamente de €60,000 en este mismo período.

La VNG también fue una fuente principal de financiamiento adicional para Utrecht y Alphen. En Utrecht, el financiamiento de la VNG representa el 40 al 50% del presupuesto anual para el proyecto LSE. En Alphen, prácticamente todos los intercambios técnicos y visitas de trabajo son financiados con subvenciones aportadas por la VNG. En los últimos años, Utrecht asimismo atrajo recursos de varias organizaciones no gubernamentales y otros socios. Se estimó que en 2007 se asignaron a León €70,000 provenientes del presupuesto municipal contra €502,000 provenientes de fuentes externas (Municipalidad de Utrecht, 2007). Además, tanto Amstelveen como Utrecht han sido muy exitosos en incorporar en sus proyectos a donantes y otras ciudades hermanas de Villa El Salvador y León respectivamente, lo que generó un mayor nivel de asistencia financiera.

Por lo tanto, el financiamiento externo parece ser un determinante importante en la operación de la CIM. Las ciudades en el Norte causaron un efecto multiplicador de los recursos financieros canalizados hacia sus ciudades hermanas en el Sur. Al usar los hermanamientos translocales como una estrategia de cooperación al desarrollo, varios flujos de fuentes nacionales y subnacionales de financiamiento fueron dirigidos hacia los niveles locales en el Sur, permitiendo



que se descentralizara la asistencia al desarrollo. Al mismo tiempo, cabe señalar que mientras el financiamiento adicional muchas veces es crucial para la viabilidad financiera de los hermanamientos de CIM, también existe el riesgo para las administraciones locales de que se vuelvan demasiado dependientes de fondos externos. El criterio de lograr acceso a financiamiento externo puede tener un fuerte impacto en las agendas de los hermanamientos (Alphen) y puede imponer limitaciones al aprovechamiento de todo el potencial de pericia municipal. También puede socavar la continuidad del hermanamiento cuando subvenciones son suspendidas (Amstelveen).

Finalmente, ¿qué recursos financieros invierten las ciudades hermanas en el Sur en la cooperación internacional? En este aspecto, existe evidentemente un gran contraste con la gerencia del hermanamiento en las municipalidades en el Norte: las municipalidades en el Sur asignan muy pocos recursos financieros a actividades internacionales. En los casos analizados, las misiones al extranjero siempre fueron financiadas por las ciudades en el Norte, también cuando viajaban representantes de la ciudad hermana. Tal discrepancia en la contribución financiera destinada a la cooperación internacional es una de las inequidades persistentes en los hermanamientos Norte-Sur, también en el contexto municipal. El siguiente factor clave refleja las implicaciones de estos desequilibrios.

### **Procesos de flujos translocales de conocimiento y pericia**

Si la transferencia de capital financiero no es el elemento principal que constituye el flujo translocal entre municipalidades participantes en hermanamientos de CIM Norte-Sur, entonces ¿cómo se tendrá que caracterizar estos flujos? De los casos estudiados se desprende que los hermanamientos de CIM sobre todo sirven como un dispositivo para la transferencia y el intercambio de conocimientos, mejores prácticas, experiencias y pericia relacionados a asuntos municipales. Por lo tanto, un quinto factor contextual concierne al conjunto de condiciones que dan forma a estos mecanismos de transferencia de conocimientos y que definen qué decisiones estratégicas se toman con respecto a la vinculación de la intervención con las necesidades locales de desarrollo, tales como condiciones relacionadas a la toma de decisiones y a la formulación de la agenda, el enfoque y alcance del hermanamiento y el nivel de mutualidad en la relación. La formulación en conjunto de objetivos y planes de acción claros (por ejemplo basados en un Memorándum de Entendimiento o un Convenio de Cooperación) parecen ser de importancia vital para la aplicabilidad de la CIM. Se deben definir objetivos a largo plazo y etapas realistas de progreso, ya que el carácter de largo plazo de los hermanamientos provee sostenibilidad. El entendimiento mutuo, apoyado por flujos libres de información, la construcción de confianza y res-

peto entre las ciudades hermanas y sus participantes individuales, y el trabajo basado en la mutualidad son importantes. Asimismo, la CIM como forma de cooperación al desarrollo tiene la ventaja de que es menos formal y burocrática y más flexible que los programas de cooperación externa. Además, ya que las municipalidades en el Norte y en el Sur son instituciones del mismo género, con características, actividades y papeles en las comunidades relativamente similares, han sido consideradas de alcanzar un nivel bastante alto de entendimiento mutuo y de compartir una base común. Ello fomenta una mayor comprensión de los temas que surgen y la forma en qué pueden ser enfrentados.

Una determinación impulsada por la demanda del alcance y el enfoque de las actividades programadas por el socio receptor es identificada como un factor crucial de éxito. En los hermanamientos estudiados, los socios generalmente buscan cooperar de una manera impulsada por la demanda mediante el diálogo y construcción de consenso. La formulación de la agenda y la toma de decisiones se persigue sobre todo en las ciudades hermanas en el Sur, lo que ofrece un mayor potencial para una cooperación a la medida referente a las capacidades y necesidades existentes de las organizaciones en el Sur, basada en una estrategia municipal de desarrollo de apropiación local. Al mismo tiempo, sin embargo, muchas veces existe cierta tensión entre la ambición de aumentar la apropiación

en el Sur y la realidad de que el control financiero es ejercido por el Norte, lo que en una medida considerable da forma a las condiciones de cooperación. El ejemplo de Alphen-Oudtshoorn en particular ilustra como la apropiación puede ser socavada por la restricción del financiamiento y la formulación de los criterios de proyectos por el socio holandés. En los arreglos de CIM existen varios mecanismos de intercambio e interacción, de los que se puede considerar como el elemento clave distintivo el llamado “intercambio entre pares”: Los participantes establecen enlaces con los contrapartes sobre una base de colega a colega e intercambian información sobre el tema de interés, como por ejemplo la construcción de viviendas, la planificación urbana, el medio ambiente, la gestión de desechos sólidos, recursos humanos, la gestión municipal y la administración financiera. Este tipo de intercambio se organiza usualmente en las oficinas de la administración local (compartiendo y obteniendo experiencias “en el lugar del trabajo”). Un aspecto positivo es que se considera el enfoque “entre pares” o “de colega a colega” un vehículo para la transferencia de conocimientos y destrezas que es único para los hermanamientos municipales y muy raras veces encontrado en otras modalidades de cooperación al desarrollo. Subraya los valores de equidad y mutualidad en la cooperación municipal y el hecho de que los colegas profesionales de ambas ciudades hablan el mismo “lenguaje” técnico.

Hallazgos encontrados en el Programa de Agenda Local 21 muestran similitudes con las condiciones mencionadas anteriormente. Según el programa, una buena práctica en la CIM se basa en tres principios: metas compartidas, planificación compartida y “algo que enseñar y algo que aprender”. Esto último significa que la transferencia de conocimientos y destrezas no es un flujo de una vía desde el Norte hacia el Sur (Knowles & Materu, 1999). Así que el aprendizaje y la enseñanza deberían reemplazar los enfoques paternalistas que aún están practicándose en muchos programas multilaterales y bilaterales de cooperación al desarrollo (Van Lindert, 2001).

Además, en el Norte, la falta de pericia y conocimientos sobre la cooperación al desarrollo puede socavar las buenas intenciones. Los hermanamientos fracasan si las contrapartes del Norte equivocadamente asumen que disponen de toda la pericia y conocimientos profesionales necesarios para involucrarse en la cooperación al desarrollo: “Muchos [socios municipales en el Norte] ven a sí mismos envolviéndose en actividades de cooperación sin disponer del conocimiento que ha sido construido en los círculos de ONGs en el transcurso de los años, entonces si no buscan acompañamiento existe el riesgo de que estén participando en esfuerzos de asistencia de forma muy amateur” (Knight, citado en PNUD, 2000, pág. 28). Asimismo, los socios están expuestos al riesgo de ser socios inadecuados al tener contextos,

recursos, experiencias y culturas organizacionales política, social, histórica y geográficamente disímiles, lo que puede obstruir el hermanamiento (Van Lindert, 2001).

## Discusión y conclusiones

En este artículo, basado en análisis empíricos de una serie de experiencias con respecto a la Cooperación Internacional Municipal (CIM), hemos presentado cinco factores contextuales que afectan el potencial y la calidad de vínculos translocales mantenidos por cuerpos municipales con el propósito de llevar desarrollo local a ciudades en el Sur. Como ya concluyeron Riccio y Grillo (2004), no se puede tratar el desarrollo translocal como si “no estuviera insertado en contextos políticos, sociales y culturales, aquí y allí”. Por lo tanto, en vez de evaluar los resultados conseguidos por estas conexiones translocales, pusimos el énfasis en obtener una comprensión más profunda del contexto en que están teniendo lugar estos procesos, y en señalar un conjunto de factores que forman, cada uno de ellos, tanto un motor como un freno para el éxito de la cooperación municipal translocal dirigida al desarrollo. No se puede entender, nutrir ni facilitar los hermanamientos municipales sin una evaluación adecuada del factor institucional, político, financiero y cultural, tanto en el Norte como en el Sur.

El análisis realizado es relevante en por lo menos dos maneras. Primero, los for-

muladores de políticas y los profesionales pueden beneficiarse de una mayor comprensión de los factores que crean o destruyen hermanamientos de CIM exitosos, con el fin de mejorar la práctica de desarrollo y aumentar su eficacia. Considerando el crecido reconocimiento de lo urbano en el pensamiento sobre desarrollo, la continua urbanización y el entendimiento de que los retos futuros concernientes al alivio de la pobreza tienen que ser asumidas cada vez más en las ciudades del mundo en desarrollo, parece que la presencia de ciudades y gobiernos locales en la arena de la cooperación al desarrollo seguirá siendo evidente. La habilidad de las autoridades locales de construir hermanamientos estratégicos con instituciones similares puede acelerar el desarrollo local, al proveer acceso a conocimientos, recursos, financiamiento, capacidades, mejores prácticas y redes de contacto. Como el análisis mostró, la participación de instituciones públicas locales en este terreno no es sin trampas sin embargo, y un mayor entendimiento del contexto puede apoyar a aumentar el desempeño de este fenómeno que está creciendo.

En segundo lugar, este estudio aplicó el marco analítico de lo *translocal* que comúnmente se usa en estudios sobre migración y etnografía, para el análisis de las políticas y prácticas de desarrollo. Como tal, amplía la base investigativa de los procesos translocales al proveer evidencia de un conjunto de protagonistas indiscutiblemente nuevos en el

análisis translocal: autoridades locales, sus gentes, políticas y organizaciones. Asimismo, la aplicación de un enfoque translocal conlleva la implicación metodológica de realizar una investigación multilocalizada, ofreciendo un análisis de procesos que están teniendo lugar tanto “aquí” como “allí”, y, más importante, las conexiones entre ellos. Enfocarse en el contexto y las conexiones desde una perspectiva bilocal permite borrar la dicotomía que todavía se atribuye obstinadamente al discurso sobre la práctica de la cooperación al desarrollo entre el “donante” y el “receptor” o el “desarrollado” y el “en desarrollo”. En lugar de ello, un enfoque translocal multilocalizado tiene el potencial de valorar a los actores translocales como agentes de desarrollo, sin importar en que “lado” se encuentren, quienes *mutuamente* dan forma al dispositivo translocal de desarrollo (es decir el hermanamiento municipal) y sus resultados.

Dos observaciones merecen atención. En primer lugar, ¿qué se puede decir sobre desarrollo local en base a este análisis? El estudio analizó el desarrollo local desde la perspectiva del “corredor de desarrollo”, es decir la interconectividad de dos localidades mediante sus autoridades locales, las que en el Sur actualmente muchas veces están tomado la delantera en orquestar procesos locales de desarrollo, y cómo estas conexiones influyen en las capacidades, conocimientos, experiencias y recursos que los gobiernos locales requieren para poder ser un mo-

tor efectivo de desarrollo local. Sin embargo, crear las condiciones adecuadas para que los gobiernos locales asuman este tipo de papel, y su verdadera implementación no es lo mismo. Por lo tanto, no podemos hablar sin ambigüedad de “corredores de desarrollo” cuando autoridades locales en el Sur mantienen relaciones internacionales orientadas al desarrollo o cuando practican la CIM. El desarrollo local conducido por municipalidades también depende de decisiones, visiones, y acciones que están fuera de la esfera de influencia de la CIM, tales como las decisiones políticas con respecto a las inversiones públicas sobre las que no se tiene influencia. Mientras que la CIM tiene la capacidad de crear condiciones prometedoras, al fin y al cabo lo que cuenta es la medida en qué las autoridades locales en el Sur usan la CIM como un instrumento estratégico para alcanzar objetivos significativos de desarrollo y planificación municipales.

En segundo lugar, mientras que la CIM ofrece oportunidades nuevas e innovadoras para el desarrollo conducido por gobiernos locales, también crea nuevas dependencias. Existe el riesgo de que las municipalidades en el Sur se vuelvan más preocupadas por la rendición de cuentas a sus ciudades hermanas que a sus propios ciudadanos. A través de arreglos de CIM, las municipalidades en el Norte entran en la arena de la toma de decisiones a nivel local en el Sur. Pueden convertirse en actores poderosos quienes ejercen influencia sobre la

asignación de inversiones municipales. Como tal, las preferencias de los socios participantes en la CIM en vez de las necesidades expresadas por los ciudadanos pueden dictar la forma en que gobiernos locales llevan a cabo la definición de las prioridades locales de desarrollo. La cercanía de los socios de la CIM a la población local además implica el peligro de que los ciudadanos busquen interactuar directamente con ellos y no con su propio gobierno local para hacer escuchar su voz y expresar sus necesidades. En León, Nicaragua, se señaló que en vez de tocar la puerta del despacho del Alcalde (*cf. Acioly et al., 2006*), los ciudadanos tocan las puertas de las diferentes oficinas locales de sus ciudades hermanas. Cuando la CIM se vuelve demasiado absorbida en las estructuras locales existentes de gobernanza urbana y de poder, puede de esta forma más bien distorsionar y sustituir en vez de complementar las fuerzas locales de desarrollo. Como tal, los factores extralocales de desarrollo translocal pueden marginalizar los factores intralocales de desarrollo, creando nuevas dependencias translocales.

## Bibliografía

- Acioly, C., J. Fransen, E. Makokha, J.G. Payot, R. Skinner, H. Teerlink & M. Zwanenburg (2006) “Knocking at the Mayor’s door: Participatory urban management in seven cities”. Delft: Eburon.
- Andrews, M. & A. Shah (2003) “Assessing local government performance in deve-

- loping countries”. En: Shah, A. (ed.), *Measuring government performance in the delivery of public services*, Vol. 2 of *Handbook on public sector performance reviews*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Askvik, S. (1999) “Twinning in Norwegian development assistance: A response to Jones and Blunt”. *Public Administration and Development* 19(4), págs. 403-408.
- Baud, I.S.A. (2004) “Learning from the South: Placing governance in International Development Studies. Inaugural address”, Universidad de Amsterdam.
- Baud, I., M. Hordijk, P. van Lindert, G. Nijenhuis, G. van Westen, E. van Ewijk & M. Bontenbal (2010) “Towards improved local governance through strengthened local government - Evaluation of the LOGO South Programme. La Haya: VNG Internacional”.
- Bontenbal, M. & P. van Lindert (2008) “Bridging local institutions and civic society in Latin America: Can city-to-city cooperation make a difference?” *Environment & Urbanization* 20(2), págs. 465-482.
- Bontenbal, M. (2009a) “Cities as partners: The challenge to strengthen urban governance through North-South city partnerships”. Delft: Eburon.
- Bontenbal, M.C. (2009b) “Strengthening urban governance in the South through city-to-city cooperation: Towards an analytical framework”. *Habitat International* 33(2), págs. 181-189.
- Bontenbal, M. & P. van Lindert (2009) “Transnational city-to-city cooperation: Issues arising from theory and practice”. *Habitat International* 33(2), págs. 131-133.
- Buis, H. (2009) “The role of local government associations in increasing the effectiveness of city-to-city cooperation”. *Habitat International* 33(2), págs. 190-194.
- Clarke, N. (2010) “Globalising care? Town twinning in Britain since 1945”. *Geoforum* 42, págs. 115-125.
- Crook, R.C. & A.S. Sverrisson (2001) “Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analysis or is West Bengal unique?” *IDS Working Papers* 130.
- Gillespie, P., M. Giris & P. Mayer (1996) “This great evil”: Anticipating political obstacles to development. *Public Administration and Development* 16(5), págs. 431-453.
- Grillo, R. & B. Riccio (2004) “Translocal development: Italy-Senegal”. *Population, space and place* 10, págs. 99-111.
- Grindle, M.S. (ed.) (1997) “Getting good government: Capacity building in the public sector of developing countries. Cambridge, Mass”: Harvard University Press.
- Grindle, M.S. (2006) “Modernising town hall: Capacity building with a political twist”. *Public Administration and Development* 26(1), págs. 55-69.
- Hafteck, P. (2003) “An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping”. *Public Administration and Development* 23(4), págs. 333-345.
- Heller, P. (2001) “Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre”. *Politics & Society* 29(1), págs. 131-163.
- Hewitt, W.E. (1999) “Cities working together

- to improve urban services in developing areas: The Toronto-São Paulo example". *Studies in Comparative International Development* 34(1), págs. 27-44.
- Hewitt, W.E. (2004) "Improving citizen participation in local government in Latin America through international cooperation: A case study". *Development in practice* 14(5), págs. 619-632.
- Jones, M.L. & P. Blunt (1999) "Twinning" as a method of sustainable institutional capacity building. *Public Administration and Development* 19(4), págs. 381-402.
- Knowles, E. & J. Materu (1999) "Partnerships for sustainable development". *North-South cooperation within the framework of Local Agenda 21: Guide to good practice Africa*. La Haya: IULA/Towns & Development.
- Koonings, K. (2007) "Bringing politics into poverty: The political dimensions of poverty alleviation". En: *A rich menu for the poor: Food for thought on effective aid policies*. La Haya: Ministry of Foreign Affairs Effectiveness and Quality Department.
- McCarney, P. (1996) "Reviving local government: The neglected tier in development". En: McCarney, P. (ed.), *The changing nature of local government in developing countries*, págs. 5-30. Toronto: University of Toronto Press Inc.
- PIA (2007) "Plan de Inversiones Anual". León: Alcaldía de León.
- Proctor, R. (2000) "Twinning and the South Africa/Canada programme on governance": Some reflections on Blunt, Jones and Askvik. *Public Administration and Development* 20(4), págs. 319-325.
- Riccio, B. (2005) Exploring Senegalese translocal spaces. Reflections on a multi-sited research. Paper presented at the "Problems and Possibilities in Multi-sited Ethnography Workshop", 27-28th June 2005, University of Sussex. Disponible en: <http://eprints.ncrm.ac.uk/56/1/brunoriccio.pdf>. Consultado en Enero de 2011.
- Subanu, L. & P. van Lindert (2009), "LOGO South evaluation Indonesia: Strategic report". Evaluación externa por encargo de la VNG Internacional. La Haya: VNG.
- UCLG (2010) Press Kit 2010 "United Cities and Local Governments". Disponible en: [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org). Consultado en Enero de 2011.
- UNDP (2000) "The challenges of linking. UNDP Management Development and Governance Division - Bureau for Development Policy". Disponible en: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/urban/City%20to%20city%20Linking/c2cfm.htm>. Consultado en Enero de 2011.
- UN-Habitat (2003) "Partnership for local capacity development: Building on the experiences of city-to-city cooperation". Joint publication with WACLAC. Disponible en: [www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1187](http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1187) Consultado en Enero de 2011.
- Van Lindert, P. (2001) The Local Agenda 21 Charters Programme. "The link between decentralised North-South cooperation and sustainable development planning". Evaluation of its experience. Utrecht: IDSUU.
- Van Lindert, P. & R. van Dooren (2001) "Evaluatie gemeentelijke internationale samenwerking Eindhoven". Utrecht: ID-



SUU.

Van Lindert, P. (2005) Preface. En: Brede-noord, J., “Urban development strategies in León”, Nicaragua, págs. 6-11. Amsterdam: Dutch University Press.

Van Lindert, P. & E. van Ewijk (2011) “Fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos y la cooperación internacional municipal en Nicaragua”. Den Haag/

Managua: Ministry of Foreign Affairs.

Van Lindert, P. & O. Verkoren (2010) “Local governance and local development in Latin America”: Views from above and below. En: P. van Lindert & O. Verkoren (Eds.): Decentralized Development in Latin America. Experiences in Local Governance and Local Development, págs. 1-22. Dordrecht: Springer.