

Eliseo Cuadrao  
Ex Director de la UCCI  
Gerente de la Casa de América

# La cooperación intermunicipal y la UCCI

**SUMARIO:** LA TRANSFORMACION SOCIOPOLITICA DE IBEROAMERICA Y LOS PROBLEMAS DE LA CONCENTRACION URBANA. LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES EN AMERICA LATINA. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION. LA COOPERACION DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA. LA UNION DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (UCCI).

## LA TRANSFORMACION SOCIOPOLITICA DE IBEROAMERICA Y LOS PROBLEMAS DE LA CONCENTRACION URBANA

La similitud de los procesos iberoamericanos y europeos en el contexto de las reformas municipales y regionales, no es fruto de la casualidad histórica, sino del mimetismo estructural en un mundo cada vez mas interdependiente.

En Europa, superada la posguerra traumática, las propias ciudades asumieron el reto de una reconstrucción que fue posible gracias a un restablecimiento de un modelo descentralizado sensible a las masivas y legítimas reivindicaciones ciudadanas.

Hoy no es comprensible hablar de una europa unificada sin reconocer el peso específico de los municipios y las regiones, en el difícil camino de un contexto de integración que excede el puro marco económico.

En esa línea argumental, Iberoamérica ha experimentado una transformación sociopolítica en los últimos quince años que va a dar como

resultado un continente radicalmente distinto a la próxima década.

La concentración urbana se va a convertir sin duda en el gran problema que deberán afrontar los países iberoamericanos que se ven impotentes de controlar ese espectacular aumento poblacional especialmente en las capitales.

Los datos más optimistas sitúan el 42 por 100 de la población total del continente en 25 ciudades, lo que significaría con el actual ritmo de crecimiento que se alcanzaría el 50 por 100 a principios del próximo siglo.

Sería muy difícil de explicar de forma pormenorizada las causas que han originado esa crítica situación. No obstante se pueden apuntar algunos elementos de forma general, aplicables a los diferentes escenarios.

En primer lugar, la violencia generalizada en Latinoamérica a principios de los años setenta se instaló especialmente en las zonas rurales, lo que originó un proceso de emigración constante a las grandes ciudades, que evidentemente no tenían una infraestructura capaz de soportar esa presión migratoria.

La explosión demográfica es otro factor esencial para explicar ese fenómeno. Es evidente que los tradicionales sistemas de planificación familiar, no son en general aceptados culturalmente, en zonas marginales que albergan en muchos casos más de la mitad de la población urbana.

Por otro lado, la estructura geográfica de los países viene conformada por diferentes elementos: importantes niveles de extensión geográfica (especialmente en Sudamérica), zonas territoriales heterogéneas (costa, altiplano y selva) y deficitarios medios de comunicación y transporte.

Por último, la concepción centralista de los Estados originó en última instancia, unas Administraciones incapaces de crear centros de desarrollo en zonas potencialmente productivas, que evitaran esa emigración a los grandes núcleos urbanos.

La realidad actual en Latinoamérica no puede ser comprendida sin analizar algunos indicadores básicos estadísticos de estas nuevas «urbes». El porcentaje medio de viviendas con agua potable se sitúa en torno al 70 por 100; la mortalidad infantil está cercana al 20/1.000. en cuanto a la infraestructura sanitaria la media se coloca en aproximadamente 3,5 camas/1000 habitantes; por último se destacaría la cifra de seis habitantes/vivienda. Para cualquier observador es evidente que la calidad de vida en el continente latinoamericano es comparativamente muy inferior a la conseguida en un contexto europeo occidental.

Otro factor importante que agrava aún más la situación de desequilibrio urbano en las ciudades, es la falta de recursos económicos suficientes, para realizar programas de desarrollo integral.

En efecto, todos los esquemas de financiación, tanto multilateral como bilateral, no contemplan, en general, la posibilidad de financiar directamente proyectos municipales sin contar con la aprobación de los respectivos Gobiernos centrales. En definitiva, las ciudades «no encajan» en las prioridades políticas de los Gobiernos y, sin embargo, soportan en primera línea las reivindicaciones sociales derivadas de esa carencia de infraestructura y servicios.

Los dirigentes municipales latinoamericanos están demandando insistentemente una revisión de las estructuras financieras internacionales, para buscar fórmulas de concertación directa con las ciudades, sustituyendo los créditos estructurales por soluciones de inversión directas en equipamientos y servicios urbanos.

Si existe algún ejemplo extrapolable en términos de cooperación internacional, es la experiencia de las ciudades europeas en conseguir un modelo de autonomía municipal, que les ha permitido dotarse de competencias y recursos suficientes para elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

## LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES EN AMERICA LATINA

Por otro lado, en América Latina estamos asistiendo a una situación de profunda transformación democrática en términos municipales; basta recordar las primeras elecciones populares de alcaldes en Colombia y Venezuela, y las nuevas expectativas que se abren en Paraguay y Chile.

Esa transformación de las estructuras municipales va a afectar especialmente a las grandes ciudades, ya que en gran medida van a contar con instrumentos financieros y de gestión propios, que les dotarán de una relativa autonomía institucional.

Ya se empieza a reflexionar en América Latina, especialmente en ciudades como Bogotá, Buenos Aires, Lima o Caracas, en aspectos novedosos relativos a la «privatización» de los servicios municipales, lo que supondría a medio plazo un concepto diferente y más adecuado a la problemática actual de la «nueva urbe».

En este contexto, la estrategia de la cooperación internacional debe dirigirse a la búsqueda de un punto de equilibrio entre la descentralización de programas en zonas potencialmente productivas y el reconocimiento de una realidad urbana compleja que requiere una atención preferente. Ese objetivo ambicioso de equilibrio interno va a necesitar la interrelación de los diferentes agentes sociales, sindicales, políticos e internacionales, que deberán buscar fórmulas de concertación nacional y potenciar esquemas de integración regional.

La demanda de tecnología urbana se está convirtiendo en uno de los grandes retos de las ciudades en la próxima década. Estas carencias de infraestructura tecnológica se concreta en diferentes niveles:

— La superpoblación de las grandes ciudades implica una demanda polivalente de servicios urbanos.

— La escasez de recursos económicos para la adquisición de equipamientos es un fenómeno generalizado, que impide una planificación adecuada de las políticas de desarrollo municipal.

— La baja especialización de recursos humanos requiere complementar la adquisición de equipos con programas permanentes de formación y reciclaje adaptándolos a los sectores descritos.

— Por último, la política comercial de las empresas internacionales, en general, no contempla estructuras de mantenimiento y, en última instancia, de autosuficiencia tecnológica, necesarias para conseguir la transformación estructural de los países.

Las ciudades deben, por tanto, buscar fórmulas de concertación (homologación de equipos, normas de control de calidad, estructuras subregionales de mantenimiento, programas integrales de formación en las empresas, peticiones multilaterales y fijación de precios concertados), que aseguren la rentabilidad de equipos, productos y servicios adquiridos.

Las grandes ciudades constituyen, en definitiva, el escenario donde se va a jugar el futuro de Iberoamérica y este dato en sí mismo hace recaer sobre esos municipios la extraordinaria responsabilidad de decidir el modelo de sociedad para el año 2000.

## REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION

No hay duda de que en los próximos años vamos a asistir a la decadencia de los Estados centralistas, y se va a iniciar una nueva etapa marcada por nuevos conceptos democráticos y participativos. La regionalización y la descentralización ocupan hoy lugares privilegiados en las reformas constitucionales latinoamericanas, que, en definitiva, buscan la creación de un nuevo modelo de Estado que afronte el resto de la integración supranacional.

En este marco descrito, la cooperación descentralizada internacional puede jugar un papel decisivo, teniendo en cuenta la potencialidad de recursos disponibles y la mayor flexibilidad de las estructuras administrativas para afrontar proyectos integrales de forma ágil.

El origen de ese modelo de cooperación en Europa aparece en los años sesenta y viene justificado por un doble motivo: las movilizaciones masivas en las Universidades, y la descentralización de las estruc-

turas político administrativas, que consolidan un modelo autónomo de desarrollo regional y local.

La solidaridad entre ciudades en la fase de la posguerra fue, sin duda, el embrión de una política masiva de hermanamientos con municipios del sur.

En principio, las prioridades de la cooperación europea toman como escenario el ámbito de Africa y vienen marcadas por sus especiales relaciones histórico-culturales.

En España ese proceso es más tardío y se inicia en el período más profundo de nuestra transición democrática. Pero es a partir de 1984 cuando el dinamismo de la cooperación descentralizada adquiere un mayor auge, una vez que los ayuntamientos españoles consiguen un adecuado nivel de autonomía y están dotados de instrumentos financieros propios.

La tipificación de la actuación española en el contexto intermunicipal en América Latina, viene caracterizada por una serie de factores:

— El establecimiento de un nuevo mapa democrático en América Latina, con la celebración de elecciones generales en la mayoría de los países.

— La celebración de las primeras elecciones democráticas municipales en Venezuela y Colombia y el apoyo del proceso de transformación en Nicaragua y Chile.

— El fortalecimiento del Movimiento Asociativo Municipal en diferentes países de América Latina (Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, México...), fruto de la necesidad de concertar esfuerzos para rescatar competencias y recursos de los Gobiernos centrales.

— La nueva concepción regional que bajo diferentes fórmulas (departamentos, estados, provincias, distritos, regiones, etc.), va cuajando un esquema diferente de asumir el desarrollo equilibrado de los países.

Es evidente que la heterogeneidad normativa, y geoterritorial de los Estados, impide una concepción global de la cooperación descentralizada, sin embargo, el punto de partida es común y se deriva hacia la consecución y el respaldo de los procesos democráticos, cualquiera que sea el escenario en que se desarrollen.

## LA COOPERACION DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA

Haciendo un rápido repaso a los modelos de cooperación descentralizada en España, plantearíamos los siguientes niveles:

En cuanto a la política de hermanamientos, han proliferado especialmente en los últimos cinco años. En la actualidad existen 460 her-

manamientos vigentes. Respecto a los realizados con municipios latinoamericanos alcanzan la cifra de 60, concentrándose en pocos países (México, Nicaragua, Perú, Chile y Argentina); el mayor número (70 por 100), se desarrolla en Europa, especialmente en Francia y Portugal.

No obstante, se apuntaría que a diferencia de la experiencia europea, en España los hermanamientos, en general no han conseguido los resultados concretos, debido especialmente a la falta de recursos económicos y personal especializado en temas de desarrollo.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, especialmente a partir de 1987, han entrado decididamente en el ámbito de la cooperación internacional, generando unas expectativas inmejorables a medio plazo.

Como experiencias más significativas señalaríamos las siguientes:

El Gobierno Vasco ha sido uno de los pioneros en este campo. Por un lado, ha conseguido un modelo normativo innovador y, por otro, está dedicando importantes recursos económicos (1 por 100 presupuestario) a través de sucesivas convocatorias para Organizaciones No Gubernamentales. Este modelo de cooperación coordinado con las Diputaciones ha conseguido un adecuado equilibrio entre los lineamientos establecidos en la campaña Norte-Sur del Consejo de Europa y la política de promoción empresarial en su entorno socioeconómico.

La Generalitat de Valencia también consiguió a partir de 1988 una resolución política consensuada, que dio como resultado un presupuesto específico dedicado a cooperación. Su esquema de actuación se centra básicamente en dos líneas: convenios con organismos o instituciones oficiales y convocatoria anual para Organizaciones No Gubernamentales.

La programación que desarrolla es muy diversa y abarca temas de formación, investigación, inversión en proyectos productivos, campañas de sensibilización y publicaciones.

Por su parte, la Junta de Andalucía se ha centrado básicamente en el área de urbanismo y rehabilitación de centros históricos. En este contexto desarrollan anualmente cursos y seminarios con técnicos iberoamericanos en colaboración con otras instituciones.

La Junta de Extremadura creó en 1986 la oficina «Enclave 92» coordinando programas con el V Centenario. Ha desarrollado específicamente una programación de carácter sociocultural y en temas de juventud.

La Comunidad de Madrid, a partir de 1987, inició actividades de cooperación, con especial énfasis en dos áreas: El Programa de Viviendas Sociales en Nicaragua, que posteriormente fue ampliado en Costa Rica, República Dominicana y Bolivia; y los proyectos de cooperación intermunicipal, especialmente en formación e intercambios de técnicos en Venezuela, Colombia, Perú y Chile.

Este breve repaso de la cooperación descentralizada en España, no debe olvidar el papel de las Organizaciones Municipalistas y regionales que ocupan un lugar propio en el contexto internacional.

La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), es la más antigua de las organizaciones municipalistas españolas, y fue creada en La Habana en noviembre de 1938, dentro de la V Conferencia de la OEA. La OICI apoyada a partir de 1979 por el IEA (actualmente INAP), ha desarrollado una amplia programación de encuentros y seminarios técnicos en diferentes países. Actualmente la presidencia la ostenta el alcalde de Caracas y la Secretaría General está en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), está iniciando actualmente un ambicioso programa de cooperación, que pasa por la centralización informativa de todas las experiencias municipales existentes en España.

El Instituto de Administración Pública (INAP) lleva más de quince años desarrollando cursos de especialización y posgrado para técnicos iberoamericanos, a través de la convocatoria general de becas que ofrece el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).

El Centro de Estudios Municipales CEMCI, que se instala en la Diputación de Granada, viene también desarrollando desde 1987 un programa de estancias prácticas en ayuntamientos de Andalucía, especialmente dirigidos a pequeños y medianos municipios latinoamericanos.

Una experiencia reciente, ha sido la creación de la Misión para América Latina (MPAL), que depende orgánicamente de la Asamblea de Regiones de Europa y se instala funcionalmente en la Comunidad de Madrid.

La creación de esta nueva estructura viene a llenar un vacío en los modelos tradicionales de la cooperación internacional.

Las nuevas regiones en América Latina no son solamente un efecto de los programas de planificación. Todos los elementos constitutivos de las regiones están ya suficientemente analizados desde los inicios de la década de los setenta (sobre los trabajos de CEPAL y de la SIAP). No obstante, en los últimos diez años la nueva configuración regional viene determinada por diferentes elementos: el creciente número de ciudades y los procesos de migración; la modernización agropecuaria; el crecimiento espacial de la industria, y la disminución de la superficie de la vegetación natural.

Desde el punto de vista político-administrativo, la existencia de regiones es un dato absolutamente novedoso. La región de Grau (Perú), es probablemente la primera región de América Latina que se configura como entidad territorial con personalidad jurídica, dotada de autonomía. En principio esto supuso un importante efecto demostrativo sobre aquellos países del área con aspiraciones de descentralización territorial.

## EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA

Un aspecto que habría que tomar en consideración en este análisis, es el extraordinario proceso de democratización que se ha producido en América Latina en los últimos quince años. Esta consolidación democrática, especialmente en el ámbito municipal, ha abierto, en definitiva, un profundo debate en diferentes países sobre la necesidad de realizar reformas constitucionales que afecten a los procesos de regionalización y descentralización. En este contexto es también evidente que el desarrollo regional latinoamericano, independientemente de aspectos de identidad histórica, se empieza a justificar por elementos prácticos y preventivos de superpoblación y consecuentemente de marginalidad urbana.

La Misión para América Latina (MPAL), aparece así como un instrumento imprescindible, para buscar fórmulas homologables de cooperación con ese nuevo contexto de «Desarrollo Regional», que se está afianzando en los últimos años.

## LA UNION DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (UCCI)

En este rápido repaso por los modelos de cooperación intermunicipal existentes en España, hemos dejado para el final la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). Esta organización nació de una forma peculiar. En mayo de 1979, por una serie de circunstancias, se planteó en nuestro país el encuentro y la participación en una actividad netamente europea: se habían convocado los Estados Generales, de los Estados europeos en la ciudad de La Haya. Desde Madrid, Enrique Tierno Galván, estaba decidido a aprovechar esa oportunidad y empalmar con el asociacionismo municipalista internacional. Poco después nació la UCCI con un propósito y unos objetivos muy concretos. En efecto, el 12 de octubre de 1982, en la ciudad de Cádiz y presidido por S. M. el Rey, se firmó el hermanamiento «múltiple y solidario» de las ciudades capitales de Iberoamérica y se aceptaron sin reservas los estatutos y la declaración de principios de la UCCI. Desde aquel momento, la UCCI se planteó un objetivo fundamental: prepararse para 1992, teniendo como meta y fin, la celebración del V Centenario.

La UCCI mantiene como principio fundamental la definición de un ámbito moral que constituya un modelo de convivencia pacífica y desarrollo solidario, así como la consolidación de una conciencia que permita el mejor entendimiento y cooperación entre los pueblos.



En cuanto a su estructura organizativa, parte de una Asamblea Plenaria (compuesta por todos los alcaldes), una Presidencia (que ostenta el alcalde de Madrid) y cuatro Vicepresidencias (San José, Lima, Buenos Aires y Lisboa) (1).

A nivel operativo, es la Secretaría Ejecutiva quien realiza las funciones de coordinación y gestión apoyado por una oficina técnica.

Los estatutos de la UCCI en línea con el carácter abierto de la organización, contemplan también otras modalidades de participación de la misma, además de la propia de los miembros activos. Por una parte la condición de miembros asociados destinados a grandes ciudades no capitales y áreas metropolitanas, y por otra la de observadores, cuyo título podrá concederse a ciudades no pertenecientes a esta área así como a organizaciones municipalistas.

A partir de esta definición orgánica y conceptual la UCCI ha estructurado sus actividades en diferentes ejes:

**Formación e intercambios técnicos:** Desde el año 1988 se han realizado cuatro programas de formación en España en el que han participado 200 técnicos municipales iberoamericanos. La metodología teórico-práctica, abarca temas como aguas y residuos sólidos, descentralización, informática y turismo. Este programa se complementa con el envío de 40 asesores técnicos a diferentes ciudades y municipios latinoamericanos.

**Seminarios subregionales:** Se han realizado en los últimos cuatro años 20 seminarios convocados por las oficinas subregionales, en las que han participado 4.000 técnicos y funcionarios, así como 100 ponentes españoles. Los temas que se han desarrollado han sido muy variados: Catastro, archivos, integración regional, urbanismo, medio ambiente, pequeña y mediana empresa, financiación...

**Programa de Fortalecimiento Democrático Municipal:** Desde 1989 la UCCI ha realizado encuentros sobre democracia municipal, en diferentes países: Chile, Venezuela, Colombia, Panamá y Nicaragua. Estos encuentros tienen como objetivo coadyuvar al apoyo de los procesos democráticos en países que están realizando unas profundas transformaciones estructurales.

**Actividades culturales:** Se han convocado ocho premios Cristóbal Colón (poesía, pintura, cine, vídeo, novela...), en diferentes ciudades, México, Quito, Lima, Bogotá, etc. También se han desarrollado siete Cátedras de las Américas en Madrid, dedicadas a países como Brasil, Cuba, Argentina, Ecuador, Colombia, México y Bolivia.

Estas actividades culturales se han complementado con exposiciones de pintura, fotografía, semanas de cine y cerámica.

---

(1) En la Asamblea celebrada en Madrid en octubre de 1992 ha sido elegido Presidente el Alcalde de Buenos Aires.

Realización de comités: Hasta el momento la UCCI ha creado comités de cultura, turismo, estadística, pequeña y mediana empresa, medio ambiente, rehabilitación de centros históricos y seguridad social. Estos comités son los encargados de definir la programación de coordinación con la Secretaría Ejecutiva.

Centro de Información (CIDI): La UCCI está desarrollando un ambicioso banco de datos que incluye información de países y de 100 ciudades de Iberoamérica. La información integra aspectos como datos geográficos, generales, estadísticos, socioeconómicos, político administrativos, culturales, directorios, cartografía y bibliografía. El sistema se apoya en unas 15.000 imágenes y se actualiza periódicamente.

Publicaciones: La oferta editorial de la UCCI es polivalente y abarca: revista, guías de turismo, colección de estatutos municipales, anuarios de estadística, monografía de urbanismo, boletines, etc.

Toda esta amplia gama de actividades dota a la organización de un carácter eminentemente práctico que se podría tipificar por tres elementos fundamentales:

— La descentralización de su estructura organizativa que responsabiliza a las ciudades en el funcionamiento integral de la organización.

— Su decisiva vocación de «servicios» que parte de la convicción de que las organizaciones internacionales deben ser capaces de ofrecer alternativas y programas prácticos a sus miembros, evitando la retórica y la burocratización administrativa.

— La apuesta decidida al fortalecimiento de los procesos democráticos municipales, como única vía para conseguir un modelo de desarrollo equilibrado en los países, dentro de un concepto global de integración regional.

La UCCI ha tenido en cuenta desde un principio que en un mundo cada vez más interdependiente las ciudades van a jugar un papel decisivo en ese nuevo «orden internacional».

Democracia, municipio y desarrollo aparecen así como términos indisolublemente asociados, en una década que abre las puertas a la esperanza de un continente que por derecho propio reclama un papel protagónico en el concierto internacional.