

APUESTA DEL PODER LOCAL EN UN MUNDO GLOBAL

“MONTEVIDEO: UN MUNDO DE OPORTUNIDADES”

Lic. Daiana Ferraro

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar la estrategia de internacionalización de la Intendencia Municipal de Montevideo a partir de sus motivaciones principales. El periodo considerado será dividido en dos momentos según el relacionamiento entre el gobierno progresista de la ciudad y el gobierno del estado nacional; en un primer momento signado por las diferencias entre ambos y luego mostrando el cambio de estrategia ante el relevo del gobierno nacional de los partidos tradicionales por uno de su mismo signo, pero sin que esto significase la postergación de su relacionamiento.

A estos efectos se tomó en consideración el contexto en que surge la estrategia de internacionalización de la ciudad y los diferentes énfasis que presentaron los gobiernos de la misma en el primer escenario considerado, para luego analizar, desde el año 2005, las oportunidades y dificultades del cambio a gobiernos de igual signo tanto a nivel central como en otros departamentos del país y la nueva estrategia planificada para dicho periodo, fundamentalmente desde la óptica de la cooperación internacional.

Metodología de trabajo

Para realizar el presente trabajo se recurrió a documentos de estudio, y de difusión, existentes elaborados por la División de Relaciones Internacionales y Cooperación en los diferentes períodos en cuestión y entrevistando a funcionarios de carrera con larga trayectoria en la temática, encargados de las tres áreas que involucra esta división: relacionamiento, integración y proyectos. Es necesario resaltar que quien realiza este estudio ha tenido participación en la direccionalidad de dicha política desde el año 2006 hasta el presente. Aún falta avanzar mucho en la recolección de datos para fundamentar las hipótesis que se mantienen en el trabajo pero a la altura del mismo sirve como síntesis de lo que se ha avanzado.

Marco Teórico - Metodológico

A principios de los noventa, los procesos de mundialización y globalización imperantes en el mundo pusieron en evidencia una presencia significativa de las ciudades en la escena planetaria. La participación de las ciudades ha tenido un claro reflejo institucional en el protagonismo cada vez más activo de los gobiernos urbanos en la vida internacional.

Simultáneamente, los procesos de descentralización y revalorización de lo local iniciados en América Latina, y particularmente en el Cono Sur, han supuesto una de las transformaciones institucionales más importantes en la región. El ámbito local se convirtió en un espacio idóneo para el aprendizaje social derivado de la acción que permite un gobierno de proximidad.

En el plano regional, enmarcado por las transiciones democráticas y por los nuevos emprendimientos de política económica de nuestros países, nace el MERCOSUR, por una parte como una estrategia de inserción internacional y apertura comercial, y por otra como un proyecto político a largo plazo.

El proceso de globalización económica, la conformación de bloques y la nueva regulación del comercio internacional generan un proceso de integración como una estrategia defensiva de corte económico, consecuente con las nuevas reglas del comercio mundial y bajo una perspectiva intergubernamentalista, a partir de lo cual el avance de la integración, tanto de sus normas primarias como derivadas, es el resultado de negociaciones entre los países, dónde cada miembro negocia a partir de intereses nacionales, estrechamente vinculados a la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales.

Este aspecto marcó el desarrollo institucional del bloque y produjo un diseño de estructura organizativa asentada en los gobiernos centrales de los países (Poder Ejecutivo), monopolizando la direccionalidad del proceso y funcionando en la práctica como órgano comunitario del MERCOSUR. El MERCOSUR nació de la mano de los cuatro gobiernos neoliberales de la época lo que marcaría sus comienzos: predominancia de lo comercial, pobreza institucional, ausencia de representación parlamentaria, local o civil, entre otros.

En lo referente al marco teórico es necesario comenzar con un análisis del **contexto global y regional** en que se marca la internacionalización de la ciudad fundamentalmente en los tres procesos intervinientes, y posiblemente desencadenantes en el ámbito latinoamericano, de este accionar internacional de las ciudades: la globalización, la descentralización y la regionalización. Es pertinente enfocar la globalización desde un abordaje de las limitaciones que presenta el Estado-Nación frente a la nueva realidad globalizada y la pertinencia de incorporar nuevos actores al estudio de la política internacional.

Visiones sobre la Globalización

A fines del S.XX y comienzos del S.XXI, hemos podido percibir grandes cambios en el mundo, los que a los ojos de un simple observador podrían resumirse como: 1) multiplicación de Estados-Nación; 2) incremento exponencial del Desarrollo Tecnológico (militar, espacial, informático, comunicacional, entre otros); 3) conflictos intranacionales (étnicos o religiosos) y transnacionales (el tráfico y el lavado de dinero son algunos ejemplos de éstos); 4) internacionalización y supranacionalismo (esto se refleja en las economías y las políticas de los Estados, modificando las pautas territoriales y de soberanía de éstos); 5) mayor flujo de información (de y hacia todo el planeta); 6) nuevos actores del sistema internacional (grandes empresas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales y todo otro actor diferente al Estado); 7) las reformas del Estado en los campos de la educación, seguridad social y salud y los procesos de descentralización que las acompañaron; y por último, 8) las mega-crisis económicas que se interconectan y afectan a cada porción del mundo, con secuelas tales como recesión y desempleo.

Muchos de estos cambios se le atribuyen a la globalización, la que a su vez es alabada o demonizada según el actor que se refiera a ella. El problema del término globalización es que es un término "atrapa todo", como lo define Russell (1998) aludiendo a las muchas dimensiones que confluyen en él. Situación, concepto e ideología son algunas de ellas, merecedoras sin duda de consideraciones específicas.

Sin embargo, a los efectos de mi análisis, dos abordajes merecen especialmente ser resaltados: la definición de Ferrer (1998) que sitúa a la globalización en su fase explorativa a fines del S.XV cuando, gracias a los grandes viajes marítimos, se alcanza a descubrir el mundo en su totalidad, encontrándose hoy en una fase

definitiva de transnacionalización del sistema mundial y la definición que aporta Manuel Castells (1998), quien la entiende como "el proceso según el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión del medio ambiente, el crimen organizado, entre otros) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta" entendiéndolo como su fase de aceleración.

Se trata de una fase históricamente nueva (distinta de la internacionalización y de la existencia de una economía mundial) porque sólo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos, transporte de alta velocidad) que hace posible dicha globalización. Cabe resaltar que los efectos de la globalización escapan al control del Estado-Nación en áreas elementales, lo que implicaría el traslado de una porción de su soberanía a otro actor que es, predominantemente, pero no el único: el mercado.

Un ejemplo claro de este traslado de soberanía se aprecia con la globalización del capital y la interdependencia de los mercados financieros, globalización que determinó una vinculación de facto de todas las monedas mundiales, haciendo imposible para cualquier Estado Nacional determinar su política monetaria, crediticia o fiscal al margen de la evolución de los mercados.

La globalización económica no se limita a los mercados financieros pues los flujos de comercio e inversión también se han internacionalizado de forma acelerada, tanto en bienes como en servicios. Esto ha implicado una nueva articulación planetaria de empresas, conectándose a través de redes de empresas colaboradoras, con cierta autonomía de decisión, comunicadas interactivamente, funcionando como una unidad en tiempo real en un ámbito planetario, además de nuevas alianzas y fusiones estratégicas, lo que se conoce como "clusters" de empresas, las que probablemente constituirán el núcleo esencial de acumulación de capital, orientación de la producción, control de mercados, absorción de información y generación de innovación.

Otra gran innovación en el campo de la globalización se presenta en los medios de comunicación. Los grandes generadores de mensajes, imágenes e información evolucionaron hacia una multiplicidad de mensajes y de fuentes emisoras que se adaptan a una gran diversidad de audiencias y gustos, y que no responden a un territorio determinado. A estas modificaciones se suma el desarrollo de Internet como otro impacto altamente innovador para las relaciones interpersonales a escala planetaria.

Todos estos procesos, y algunos más como los procesos medioambientales,

sociales, configuran lo que Ulrich Beck (2002) llama "riesgos globales" a los que se enfrenta la "sociedad de riesgo", debiendo superarlos de forma reflexiva en una segunda modernidad, riesgos provocados por el propio accionar transformador de la sociedad globalizada y a los cuales se enfrentan, con diferentes énfasis, todas las sociedades, del mundo desarrollado y en desarrollo.

Con respecto a este tema Bauman (2001) enfatiza que los procesos se explican en realidad no por su riesgo sino por como los diferentes actores asisten a la globalización y sus capacidades de adaptación a la "compresión tiempo/espacio". El autor encuentra que cambia la percepción del tiempo y del espacio de los ciudadanos y la "movilidad" se convierte en un bien preciado del cual no todos disponemos. Se da una separación entre el mercado que actúa de forma global y el Estado que actúa de forma territorial. En palabras del autor (2001: pág. 17)

"aparece una nueva asimetría entre la naturaleza extraterritorial del poder y la territorialidad de la *vida en su conjunto* que el poder – ahora libre de ataduras, capaz de desplazarse con aviso o sin él- es libre de explotar y dejar librada a las derivaciones de esa explotación".

El conjunto *territorio y globalización* genera conflictos y posiciones divergentes. Encontraremos posiciones *hiperglobalizadoras* donde lo global es todo y lo importante será como algunos territorios se conectan a esa globalidad, y encontraremos a los *escépticos*, para los cuales la vida es territorial y sigue siendo en el territorio donde se definen las principales relaciones y procesos. Sin ahondar en estas posiciones lo que es fundamental es que el concepto y las funciones de los territorios cambiaron. La globalización sin duda incide en ellos y lo que sucede fuera del territorio también pasa a ser una referencia para el mismo.

Asistimos a un proceso de *reterritorialización* al interior de los Estados que produce profundas desigualdades entre las regiones, aumenta las contradicciones en la sociedad y debilitan aún más el posible esfuerzo del Estado para encausar estos procesos. En este marco la ciudad adquiere un nuevo perfil que la presenta como un actor relevante para la interconexión global. En palabras de Oddone (2008: pág 22):

"La globalización ha influido sobre el concepto e ideario de la ciudad. Actualmente se asiste a una revalorización del rol de la ciudad como motor de la economía, como centro de innovación científico-tecnológico y de capacitación, como lugar de diálogo y encuentro

entre el Estado y la sociedad civil (OSC), como escenario de las relaciones público-privadas, como síntesis de las nuevas oleadas multiculturales producto de las inmigraciones o la moda misma, entre un sin fin de características...”

En este mismo sentido los autores Borja y Castells (1997: pág. 14) refieren a “la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas”.

Es en este marco que analizamos la globalización por su impacto local y porque en definitiva es en el territorio donde se realizan los procesos sociales y la globalización es uno de ellos. No parece necesario recurrir al término que algunos autores han acuñado de *glocalización* puesto que entendemos que, aunque generan interacciones recíprocas, ambos procesos tienen múltiples y diferenciados orígenes y no deben confundirse.

América Latina: Pensamiento único, descentralización y regionalismo.

Sin perjuicio de lo dicho, el fenómeno de la globalización por sí solo no alcanza para explicar las grandes transformaciones vividas en nuestro continente. A él debemos sumarle la predominancia de lo que los europeos han dado en llamar *pensamiento único*, aludiendo al conjunto de reglas que se encargan de coordinar ciertos aspectos de ese proceso, reglas que se consolidaron, por un lado, con la afirmación de la doctrina neoliberal como matriz filosófica y económica de los ajustes estructurales, y, por el otro, con el triunfo de la doctrina del “libre comercio” al concluir la Ronda Uruguay en Marrakech en 1994.

Este pensamiento único, definido por Amaral Filho y Pereira de Mello (1998) como “...algunas ideas, conceptos, tesis y teorías convergentes a fin de crear un medio ambiente cultural e institucional uniforme y favorable a la aceleración del proceso de globalización...”, puede ser resumido en una serie de axiomas que son: I) librecambio, entendido como ausencia de barreras nacionales de cualquier tipo y especialmente las arancelarias; II) presencia mínima del Estado en la economía y valoración de la

iniciativa individual; III) desregulación de los mercados con la correspondiente supresión de las restricciones al capital externo; IV) autonomía de lo económico frente a los valores ético, social y político (como consumidor o empresario, siguiendo criterios económicos y sin la interferencia de otro valor, el hombre es capaz de determinar elecciones y decisiones óptimas, ubicando de forma racional y eficiente los recursos); y por último, V) Inflación cero, aún cuando implique recesión económica.

Estos axiomas han colaborado en la decisión del Estado de trasladar ciertas esferas de su ámbito a la órbita privada (como sucede con la seguridad social en muchos Estados) y también han guiado los criterios orientadores de las llamadas "Reformas Estructurales" por las que atravesaron en los noventa muchos Estados latinoamericanos.

Tanto el pensamiento único como el fenómeno de la globalización y sus efectos, lesionan la soberanía del Estado-Nación que pasan a ser administradores de decisiones ajenas. De todas formas, dentro de esta realidad "global", conviene precisar que esta pérdida de soberanía no posee las mismas características para todos los Estados.

Asimismo, en aquellos casos donde ciertas esferas no se han trasladado o solo se han trasladado parcialmente al mercado, el Estado ha optado por trasladarlas a las provincias o municipios que lo componen. Este proceso ha tomado fuerza en el continente en una primera instancia bajo los gobiernos dictatoriales que buscaban dismantelar las estructuras de protección social del Estado y, con posterioridad, se reafirmaron en el marco de la reformas estructurales de los noventa, transfiriendo muchas veces responsabilidades sin recursos para afrontarlas .

No cabe profundizar aquí en el proceso y motivaciones de la descentralización en América Latina, pero podemos afirmar que el mismo coadyuvó a dar una mayor responsabilidad a las instancias subnacionales en diferentes políticas fuertemente vinculadas la ciudadanía. Lo local asumiría responsabilidades sociales como salud, educación, vivienda y otros derechos básicos de su población frente al abandono de esta responsabilidad por el gobierno central. La descentralización también cobra otro sentido cuando se produce igualmente en los propios territorios buscando un mayor involucramiento de la ciudadanía y acercando el Estado a la cotidianeidad de los

individuos.

Sumado al doble proceso de descentralización, encontramos el proceso de redemocratización de nuestros países que fue resaltando el papel del ciudadano y la necesidad de su participación política ordenada. Esa participación en parte también encontraría una respuesta local.

Confrontado con los flujos globales, y exigido por la vida cotidiana local, la respuesta de diferentes Estados ha sido la constitución de modalidades de regionalismo. Más allá de la formación de bloques económicos regionales y subregionales, muchos de los procesos de integración regional se proponen trascender la esfera puramente económico-comercial y crear mercados comunes que prevean el ejercicio de cuatro libertades: de capitales, de bienes, de servicios y de personas. En ellos, la articulación política entre Estados de una región ha avanzado, llegando a aspirar en algunos casos, a emular integraciones como la de la Unión Europea, la cual fue favorecida por una institucionalidad que opera en dos frentes, el intergubernamental y el supranacional, ya definitivamente consolidado.

Los actuales acuerdos latinoamericanos, surgidos a principios de los noventa, se definieron por el concepto de "regionalismo abierto" propuesto por la CEPAL, que fue una manera de conciliar la disciplina determinada por la apertura de las economías con el tratamiento preferencial de los acuerdos intergubernamentales a los productos de la región, concepto muy diferente al reinante en los sesenta con las integraciones en base a un proyecto de crecimiento a través de una política de sustitución de importaciones. A pesar de que sus avances aún son mayoritariamente comerciales, podrían proyectarse hacia verdaderas uniones en las cuales sus integrantes ganen, tanto en participación en el PBI mundial insertándose en la economía global, como en la posibilidad de ejercer cierto control sobre los flujos globales que los penetran.

El MERCOSUR surge como una estrategia defensiva de corte económico, consecuente con las nuevas reglas del comercio mundial y bajo una perspectiva intergubernamentalista, a partir de lo cual el avance de la integración, tanto de sus normas primarias como derivadas, es el resultado de negociaciones entre los países donde cada miembro negocia a partir de intereses nacionales, estrechamente vinculados a la visión estado-céntrica de las relaciones internacionales.

La integración, en palabras de Magariños (2000), refiere a “una modalidad de agrupamiento de países soberanos, es decir, de Estados políticos reconocidos y aceptados internacionalmente como tales”. Es voluntaria, es un medio y es un recurso del Estado para afrontar las fuerzas que desafían su soberanía y buscar su desarrollo económico y social.

Este aspecto marcó el desarrollo institucional del bloque y produjo un diseño de estructura organizativa asentada en los gobiernos centrales de los países (Poderes Ejecutivos), monopolizando la direccionalidad del proceso y funcionando en la práctica como órgano comunitario del MERCOSUR.

En ese proceso, no pocos actores han reclamado espacios institucionales para participar de la construcción de la integración y de sus decisiones. Las pocas instancias de participación fueron reservadas para los parlamentos y para la sociedad civil organizada (CPC y FCES) y la no existencia desde la conformación del bloque de un espacio institucional para el resto de los actores, dio origen al MERCOSUR con vocación comercial y una generación de normativa comunitaria con un déficit democrático para sus sociedades. Esta estructura se mantuvo prácticamente intacta hasta el año 2004, una década después de creada.

Como contrapartida se generó un reclamo, casi desde la creación misma del MERCOSUR, de distintos sectores de la sociedad, pidiendo la apertura y creación de espacios de participación, buscando la construcción de un MERCOSUR más allá de lo comercial. Entre ellos se encontraban las ciudades del MERCOSUR y Montevideo aparece como uno de los protagonistas, tanto de la participación de lo local en la institucionalidad de la integración, como en la conformación de la Red de Mercociudades.

Posteriormente se hace necesario realizar una conceptualización del **actor de referencia**. Actualmente, varios trabajos analizan la acción internacional de las entidades subnacionales, definiéndolas como gobiernos no centrales o mixtos. Es imprescindible detallar las características del actor al cual nos vamos a referir y de porqué es relevante a nuestro estudio. Posee en una definición primaria dos características esenciales: se trata de una organización estatal y por su esencia se trata

de la forma más próxima de gobierno al ciudadano. La cuestión se encuentra en su relevancia y pertinencia para actuar en la arena internacional. Para esto es pertinente darle un encuadre jurídico internacional y nacional al relacionamiento internacional de estos actores y ahondar en el concepto de *paradiplomacia*, buscando posicionar al departamento de Montevideo en la situación jurídica regional y específicamente en las opciones que le otorga el sistema jurídico uruguayo.

El actor: ¿gobierno local, gobierno no-central, entidad subnacional, o qué?

Los numerosos trabajos que existen sobre la acción internacional de estos actores y sobre su acción regional coinciden en que su denominación conlleva muchas implicancias de cómo se define el fenómeno en sí mismo en términos jurídicos, institucionales, por su relación con el gobierno central, entre otros.

Asimismo, la forma más común que se utiliza para denominar esa acción regional o internacional es la de *paradiplomacia local* pero en nuestras latitudes el prefijo "para" posee connotaciones sino negativas al menos de jerarquía inferior. No parece la mejor forma de analizar un proceso el colocarlo en una jerarquía inferior sobretodo cuando se trata de uno tan complejo.

A pesar de que entendemos que se trata de un proceso dinámico y que probablemente en el futuro utilicemos otro tipo de concepto para referirnos a estos actores, hoy corresponde llamarlos "no centrales", fundamentalmente cuando nos referimos a políticas de acción exterior. En esto coinciden la mayoría de los autores que estudian la acción regional de las ciudades, conjuntamente con la denominación unidades o actores subnacionales. Asimismo, dicha terminología se adapta a los diferentes enfoques que enmarcan el accionar de estos gobiernos.

Existen algunas autoras en Brasil que los llaman actores mixtos porque poseen autonomía y comparten soberanía con el Estado. No consideramos que actualmente el papel que los gobiernos centrales le dan a sus unidades subnacionales se trate de compartir soberanía, parecería más una cuestión de respeto al caudal político de un gobernador o intendente dependiendo del tamaño de su territorio, ya sea económico o de población, o por la relevancia política del mismo.

Por otra parte, el sistema administrativo uruguayo es un sistema fuertemente

unitario donde la política exterior del país se entiende competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, al menos en sus aspectos formales. El territorio se encuentra dividido en 19 departamentos que responden a la vez como segundo y tercer nivel de gobierno.

El espacio de política internacional que han generado diferentes actores es informal y a lo sumo tolerado por el ministerio competente. No existe en el caso de los gobiernos departamentales ninguna previsión jurídica que ampare su acción exterior, ni que le otorgue responsabilidad propia por la misma, salvo un decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores de la década del noventa que reconoce su existencia como tal.

Enfoques de la acción exterior de los gobiernos no centrales

La acción exterior de estos actores se ha estudiado fundamentalmente desde una perspectiva jurídica para analizar la competencia que los mismos presentan en el área internacional. Este estudio es más profundo en los países que han desarrollado sistemas federalistas como Argentina y Brasil que en los que presentan sistemas unitarios como el Uruguay. Paraguay, con la salvedad de Asunción, a pesar de ser un país federalista no ha presentado un importante desarrollo de la acción exterior de sus entidades subnacionales.

De hecho la acción en política exterior de las unidades subnacionales se reconoció tanto en Argentina como en Brasil en sus últimas reformas constitucionales pero a niveles de provincias o estados respectivamente y siempre que la misma no sea contradictoria a la política exterior del Estado. No es que no exista una acción regional e internacional de las ciudades, de hecho es muy superior la cantidad de acciones de las ciudades comparadas a las acciones de las provincias o estados, solo que las mismas no se encuentran amparadas jurídicamente.

Superando la cuestión jurídica, si analizamos los posibles encuadres teóricos para la dimensión internacional de las entidades subnacionales, de acuerdo al recorrido exhaustivo presentado por la Profa. Mariana Luna Pont en el libro compilado por Caldas y Granato (2008: págs.128-150), podemos resumirlos en cuatro tipos: a) los que privilegian el surgimiento de nuevos actores en la arena internacional compleja donde se rompe con la unidad del actor nacional en la misma priorizando otro tipo de actores con otros marcos referenciales y otros objetivos en la arena internacional, pero

manteniendo una unidad de la política exterior que se compone de manera compleja y por múltiples interacciones, destacándose la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye, b) el enfoque de la política exterior donde prima en el actor considerado una política específica hacia la arena internacional y que presenta ciertos objetivos y características diferentes que permiten llevar al concepto de "paradiplomacia", c) el enfoque de la economía política internacional donde prima el eje económico de la globalización determinando regiones ganadoras y perdedoras que se reestructuran para adaptarse mejor a este proceso, resaltando el concepto hiperglobalizador de Estado-Región de Kenichi Ohmae y d) el enfoque que proviene de los procesos de integración regional que refieren a la entidad subnacional como la dimensión estatal posible de adaptar las necesidades de política doméstica e internacional y resaltan la capacidad de este actor en la articulación de redes de gobernanza multinivel, asociado a las teorías neofuncionalistas de la integración donde el proceso de integración produce otras interacciones que están fuera de su control y que lleva a que otros actores cooperen por efecto derrame (*spill over*).

De este rápido recorrido vamos a centrarnos en dos de estos enfoques que entendemos se complementan cuando hablamos de la acción exterior de Montevideo: el enfoque de la política exterior donde el actor tiene objetivos y características diferenciales a la política exterior del Gobierno Central y por supuesto el enfoque de la integración regional donde el gobierno no central es la dimensión posible de adaptar los requerimientos de su política doméstica con los requerimientos regionales y funcionar como un articulador del proceso de integración.

En el caso del primer enfoque podemos describir la actividad de los gobiernos considerados de la forma que describe Mariana Luna Pont (2008: pág. 134) en este enfoque como

"la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias..."

La complejidad del fenómeno de las instancias subnacionales participando en la

arena internacional con sus propios objetivos lleva a plantearse serias controversias sobre el carácter de dicha actividad, sobre si se trata de una política externa local o la internacionalización de la política doméstica. Sin dudas supera el propio concepto de política exterior pero transmite la idea de una concepción global de la arena internacional y sus relaciones distinta de la del gobierno central.

En el segundo caso los enfoques vinculados a la acción externa de las unidades subnacionales se encuentran inspirados fundamentalmente en la Gobernanza europea y los diferentes niveles donde se concertan y aplican sus políticas (regional, nacional y subnacional). Una corriente que ayuda a entender la implicancia de este enfoque para nuestro estudio es el *neo funcionalismo*. En el proceso de integración quienes resuelven son los Estados Nacionales pero es en los territorios de los gobiernos no centrales que se aplicarán sus políticas. Los gobiernos subnacionales quedan excluidos de las instancias decisorias. En palabras de Luna Pont (2008: pág. 138)

“El proceso se consolida con su institucionalización, la dinámica de las negociaciones y con la percepción de los efectos de su desenvolvimiento. La carencia de canales de participación directa subnacional constituye un estímulo para la búsqueda de influencia en el proceso decisorio: la adaptación institucional a las nuevas situaciones y utilización de los mecanismos decisorios formalizados a nivel nacional o, alentando la creación de canales informales a través de los cuales puedan vehicular sus intereses”.

Los neofuncionalistas en palabras de Luna Pont (2008:pág.138) suponen que “el proceso regional está moldeado por una tensión creativa generada por la coexistencia de procesos tanto intergubernamentales como de impulsos supranacionales, que permite múltiples resultados posibles, dependiendo del balance de fuerzas políticas en juego en cada área temática en particular”.

Posteriormente, el desarrollo europeo de la integración llevó a considerar enfoques más complejos como los de Gobernanza Multinivel y la Gobernanza por redes de políticas. La Gobernanza refiere a una nueva forma de gobierno, donde los recursos de poder se encuentran dispersos y en donde la negociación entre actores se vuelve clave para avanzar en los procesos.

Con respecto a la *Multi Level Governance* (MLG) resulta relevante mantener una consideración que realiza Zubelzú en el libro compilado por Iglesias (2008: Pág. 27-28) donde destaca que:

“el cambio hacia el *Multi Level Governance* debería ser concebido como un desarrollo gradual e incremental en el cual las instituciones todavía juegan un rol definido en gobernar. Tanto el *Multi Level Governance* como el transgubernamentalismo no deberían ser vistos como una alternativa sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales, entendidas en el sentido tradicional”.

Estos dos enfoques teóricos nos resultan complementarios para el caso de Montevideo, encontrando más fuerza en sus primeros tiempos en el enfoque de una política exterior distinta y desde los últimos años una mayor validez explicativa en el segundo enfoque.

Hipótesis

H1- Durante el primer periodo de gobierno frenteamplista, bajo la dirección del Dr. Tabaré Vázquez, el relacionamiento internacional se enfocó en superar el aislamiento político del departamento de Montevideo, en lo que respecta a sus pares y al gobierno nacional, mediante el relacionamiento con otros gobiernos progresistas de la región y por el intercambio de políticas de la nueva agenda de los gobiernos subnacionales, fundamentalmente en lo que respecta a políticas sociales y a la descentralización territorial con participación.

H2- Los mandatos del Arq. Arana responden al objetivo de posicionar a la ciudad internacional y regionalmente como un actor relevante y con su propia orientación de política exterior confrontada a la del gobierno nacional fundamentalmente en lo que refiere al papel de los actores locales, políticos y sociales, en el proceso de integración regional. Esto puede observarse mediante el liderazgo en la generación de redes de gobiernos locales y en el relacionamiento con actores regionales del MERCOSUR y Europa.

H3- El gobierno del Dr. Ehrlich va a combinar las estrategias anteriores de relacionamiento pero enfatizará el posicionamiento internacional de la ciudad como actor en la búsqueda de una nueva gobernanza de la arena internacional con sus

objetivos propios, pero coordinando con el gobierno nacional y liderando el accionar de sus pares departamentales. Esta coordinación presenta momentos de conflictos en dos áreas sensibles para el gobierno local y central: la cooperación y la integración.

El entorno al momento de resolver internacionalizar la ciudad

En nuestro país, Uruguay, los noventa abren un período complejo, donde finalizada la transición democrática del gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, por un lado asume la conducción del Estado un gobierno claramente neoliberal bajo el liderazgo del Dr. Luís Alberto Lacalle, y por otro el Frente Amplio asume el gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo, nuestra capital, con el Dr. Tabaré Vázquez como Intendente.

Uruguay es un país unitario y fuertemente centralizado. Montevideo es su capital donde reside aproximadamente la mitad de la población y es el centro motor del país, el centro político -sede del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, el centro económico, donde residen un porcentaje alto de las actividades económicas y financieras del país y el centro cultural por excelencia. Montevideo es la capital del país y uno de los diecinueve departamentos en los que se divide territorialmente el Uruguay. Los restantes departamentos se encontraban en manos de los partidos tradicionales, Partido Colorado y Partido Nacional.

La forma de financiamiento de Montevideo se basaba en los tributos que él mismo recaudaba (contribución inmobiliaria, patente de vehículos y otras tasas menores) y la posibilidad de que el gobierno central le otorgase partidas para su financiamiento. No existía -ni existe al día de hoy-, la coparticipación de tributos y el acceso al crédito internacional (BID, BM, etc.) debe ser autorizado previamente por el gobierno central.

Desde la creación del Frente Amplio, constituido en 1971 por una coalición de partidos de definición progresista y de izquierda, el enfrentamiento con los partidos tradicionales ha sido muy fuerte. La dictadura uruguaya ocurrida entre 1973 y 1985 persiguió a sus principales dirigentes y los proscribió para las primeras elecciones pos dictadura. En noviembre de 1989, el primer gobierno progresista se erigiría en la capital, pero afrontaría numerosas dificultades por sus diferencias con el gobierno central en manos del Partido Nacional. El diálogo político con las autoridades

nacionales fue casi inexistente, la asignación de partidas centrales nunca se aprobó para Montevideo, y la orientación de las políticas a implementar representaba un choque constante con el gobierno del Dr. Lacalle. Algunos científicos políticos han llamado a este proceso las "dificultades de la cohabitación" (Moreira y Veneziano: 1991).

En este momento se resuelve internacionalizar la ciudad y los motivos que la llevan a hacerlo se mantienen durante tres gobiernos municipales sucesivos hasta el año 2005, cuando termina la cohabitación, y es necesario redefinir la política internacional del gobierno municipal en el marco de un gobierno progresista a nivel nacional conducido por el Dr. Tabaré Vázquez. A pesar que trabajaremos separando el proceso en dos momentos para su análisis: a) las relaciones internacionales durante la cohabitación y b) las relaciones internacionales bajo un gobierno central progresista, el primer periodo será dividido a su vez según los distintos mandatos: Tabaré Vázquez (1990-1995); Mariano Arana (1995-2000) y Mariano Arana (2000-2005).

Objetivos de la internacionalización de Montevideo

Como se expuso con anterioridad, podemos dividir en dos momentos los motivos que impulsaron la estrategia de internacionalización de Montevideo; basándonos en las dificultades de relacionarse con un partido opuesto ideológicamente al del gobierno de la ciudad y cuando es el mismo partido el que gobierna al país y a la ciudad. El contexto regional e internacional serán los que le otorguen diferentes oportunidades al gobierno local y los que lo llevarán a modificar la intensidad de su estrategia.

a) relaciones internacionales durante la cohabitación

Los primeros quince años de internacionalización de la ciudad se pueden enmarcar de acuerdo a lo relevado en el cumplimiento de tres objetivos: 1) la voluntad de mostrar un modelo diferente que se evidenciará en un gobierno distinto, en políticas públicas diferenciales y en una concepción de relacionamiento e integración regional opuesta a la imperante en la región, 2) la búsqueda del posicionamiento estratégico de la ciudad en el mundo, y por último pero no menos importante, 3) la superación del aislamiento político y fiscal de la ciudad.

En lo que refiere al primer objetivo era necesario evidenciar un modelo diferente de gobierno y de práctica política. El gobierno del Partido Nacional¹ tendría un corte fuertemente neoliberal, buscando retirar al Estado de las políticas sociales y de la provisión de servicios, además de eliminar los canales formales de diálogo con la sociedad civil organizada. El Dr. Lacalle deja de citar los Consejos de Salarios tripartitos, busca privatizar las empresas públicas, por ley que será derogada por plebiscito popular, y disminuye la presencia del Estado en la prestación de servicios sociales. El choque con esta concepción sería fuerte y a medida que el Estado se retiraba del territorio en lo que respecta a la prestación de servicios, el municipio avanzaba en los mismos.

Con posterioridad a este período se suceden dos gobiernos del Partido Colorado, el del Dr. Sanguinetti -quien asume por segunda vez- y el del Dr. Jorge Batlle². Las diferencias de modelo en cuanto a la flexibilización del Estado y de aggiornamiento a las nuevas políticas se mantienen, a pesar de que la concepción del Estado del Partido Colorado es diferente a la del Partido Nacional.

El Frente Amplio se encontraba cada vez más cerca del gobierno nacional y lo hubiera alcanzado antes de la presidencia del Dr. Jorge Batlle de no haberse producido la reforma electoral que incorporó el sistema de balotaje y el candidato único por partido. Durante los 15 años considerados la izquierda uruguaya demostraría que es capaz de gobernar y de hacerlo de forma responsable, incorporando nuevas políticas y la decisión de la gente en su diseño e implementación.

Los siguientes dos objetivos están muy relacionados. No era posible para Montevideo tener un posicionamiento estratégico en la región y el mundo sino superaba su aislamiento político, así como la cooperación descentralizada le permitiría estudiar el diseño e implementación de las nuevas políticas superando su ahogo fiscal. No era de esperar ningún tipo de partida central para avanzar en la descentralización y las políticas sociales cuando las mismas no eran un objetivo deseado por el gobierno central y mucho menos si eran llevadas adelante por un gobierno progresista.

¹ El Partido Nacional ha gobernado Uruguay a lo largo de su historia solamente en tres oportunidades incluyendo la presidencia a la que se hace referencia.

² El Partido Colorado es el partido de gobierno en Uruguay por excelencia y mediante la permanencia en el poder su control sobre el Estado es muy fuerte aún cuando no esté en el gobierno.

Analicemos los tres gobiernos municipales bajo estos objetivos orientadores y cómo se fue desarrollando paralelamente la institucionalidad necesaria para llevar adelante la estrategia.

Tabaré Vázquez (1990-1995)

Tabaré Vázquez inaugurará una serie de gestiones de izquierda en la capital encargándose de las funciones clásicas del municipio, pero incorporando dos elementos claves para un gobierno con vocación progresista: la descentralización con participación de la ciudadanía y la prestación de políticas sociales por parte de la comuna. Estos rasgos distintivos se mantendrán y profundizarán en las sucesivas gestiones y serán luego incorporadas al programa del gobierno nacional.

Los primeros vínculos internacionales de la gestión municipal se dan con ciudades de la región y de Europa, fundamentalmente España, por dos motivos: a) el intercambio de prácticas innovadoras de gestión local en las áreas de interés ya mencionadas y b) por afinidad política con otros gobiernos locales del mundo, mediante contactos políticos de Frente Amplio o de uruguayos en el exilio. Montevideo carecía de estructura alguna que se encargara de la temática internacional y comienza a desarrollar esta área en el marco del servicio de Relaciones Públicas y Protocolo de la ciudad dependiente del Secretario General del municipio.

A través de la cooperación descentralizada, mediante pequeños proyectos, comienzan a capacitarse las autoridades y funcionarios municipales para la descentralización, buscando la herramienta que le posibilite superar las trabas constitucionales para llevar adelante este proceso e intercambiando con otras ciudades sobre las dificultades del mismo y la estructura necesaria para su consecución. La afinidad con el gobierno de Porto Alegre, la Comunidad de Madrid y otros será fundamental para ejecutar el proceso.

Asimismo, se inaugura una etapa donde se considera cada vez más importante la planificación estratégica vinculándola principalmente a la descentralización y al desarrollo de los nuevos temas de la agenda, las incipientes políticas de género, salud, infancia, entre otras políticas sociales que desarrollará el municipio. El retiro del Estado Central de estas áreas de políticas públicas disparó a la gestión montevideana como líder en su desarrollo a nivel nacional y los logros que fue obteniendo desde la

proximidad, a pesar de su aislamiento en el plano nacional, la fueron colocando como una ciudad interesante para muchos municipios progresistas o en situación similar. Montevideo logró con esto superar el cerco político y, gracias a la colaboración de otros municipios progresistas mejor posicionados, también superó su aislamiento técnico y fiscal encontrando cooperación e intercambios que le permitieron avanzar en aquellas actividades no tradicionales del municipio.

Durante este periodo, con el esfuerzo interno y externo, fue posible llevar adelante la descentralización, superando las dificultades constitucionales, dividiendo a la ciudad en dieciocho zonas, creando los centros comunales zonales y los respectivos consejos vecinales, y designando en forma directa un delegado para cada una de ellas.

Es una etapa en la que comienza un relacionamiento incipiente con ciudades vecinas con las que pudiera complementarse y relacionarse bajo el paraguas del recién conformado MERCOSUR. Una relación fuertemente marcada fue con la Prefectura de Porto Alegre, en parte por la transferencia de políticas en relación a la democracia participativa aplicada a la ciudad, y por otra parte, por los fuertes vínculos con el Partido de los Trabajadores liderado por Inacio "Lula" Da Silva con una fuerte raigambre en dicha Prefectura.

El MERCOSUR, en su etapa de desgravación arancelaria, generaba muchos beneficios pero de forma muy concentrada y sin participación ninguna de la política ni de la sociedad civil. Asimismo, guiado por los gobiernos neoliberales de ese momento no era de extrañar que encarnara todo lo opuesto a los gobiernos locales progresistas que surgen en las ciudades más importantes de la región en ese periodo. Sobre el final de esta etapa comienzan a escucharse discrepancias con la conducción del proceso, sobretodo después de la destitución del Presidente de Brasil Collor de Mello en 1992. Los intereses regionales de la ciudad se plasmarían con mayor fuerza en el primer periodo de Mariano Arana.

Mariano Arana (1995-2000)

En 1995 asume el arquitecto Mariano Arana y a pesar de que se mantienen los mismos objetivos podemos establecer que sus énfasis fueron diferentes. La estrategia regional toma un impulso más fuerte coadyuvada por el surgimiento de gobiernos progresistas en las capitales del Cono Sur.

En marzo de 1995 durante una reunión de los encargados de políticas sociales de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) toma fuerza la idea de formar una red de ciudades de la región. A fines del mismo año nace Mercociudades, fundada por doce ciudades importantes de la región con una clara vocación integradora, como lo expresan sus objetivos fundacionales, en dónde el primero de ellos destaca *“favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de sus competencias”³*

A partir de allí, comienza la construcción institucional de la propia organización de las ciudades, y una decidida acción para conquistar en el MERCOSUR un espacio para lo local en la institucionalidad del bloque. Mercociudades diseña y adopta su institucionalidad y organigrama obedeciendo a su propia definición, como ***espacio político y de articulación de los gobiernos locales para construir integración***. Este proceso incorporó desde las solicitudes formales, los momentos y espacios de presión y lobby a los actores centrales del MERCOSUR (Gobiernos Nacionales), solicitando incorporar la opinión de lo local.

En cierta medida, Mercociudades pretendía impulsar una perspectiva de la integración anclada en otros actores sociales y políticos. Esto se evidenciaba en el insistente y sistemático accionar desarrollando actividades en procura de lograr ese reconocimiento, expresando el punto de vista y su opinión en cada oportunidad que se presentó. Se enviaron cartas a los presidentes del MERCOSUR y a los Cancilleres, justificando y reclamando el espacio, se realizaron reuniones y cumbres paralelas a las del MERCOSUR, entre otras acciones. Dichas acciones fueron acompañadas de la construcción de una agenda temática propia de la Red y una agenda propositiva hacia la integración, con demandas y propuestas específicas hacia el MERCOSUR, con un fuerte liderazgo del gobierno de Montevideo⁴.

³ Art. 2 párrafo I “de los Fines” Estatuto de Mercociudades www.mercociudades.org

⁴ Recién en el año 2000 durante el segundo mandato del intendente Arana, este accionar desde los gobiernos locales, tendrá por primera vez una respuesta positiva de la institucionalidad del bloque, con la creación de la REMI -Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (primer espacio institucional de la integración para los gobiernos locales).

Concomitante al proceso de creación de Mercociudades surge la estrategia de capitalidad de la integración de Montevideo. Para esto la ciudad favorece la instalación de todas las sedes de organismos regionales y le otorga a la cancillería uruguaya el ex hotel municipal, conocido como Parque Hotel para que se convierta en el Edificio MERCOSUR y albergue las dependencias administrativas y técnicas del proceso de integración. Asimismo, a estos efectos comienza a atraer congresos y seminarios en el centro de convenciones del edificio municipal, produce espectáculos y festivales culturales de la región, y aumenta el intercambio de técnicos, funcionarios y artistas para generar eventos, todas acciones que sitúan a la ciudad como la capital de la integración.

Con respecto a la continuidad del proceso de descentralización iniciado por Tabaré Vázquez, en el primer periodo del Arq. Arana se elaboró el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento, conocido hasta hoy como el POT, así como Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) que buscaban el desarrollo territorial por zonas ordenando el trabajo realizado durante el proceso de descentralización y a futuro. En este periodo comienza la planificación de actividades y reconstrucción del casco histórico de la ciudad. Durante una gira realizada por Europa al comienzo de su periodo, el gobierno de Mariano Arana por un lado, visibiliza la importancia estratégica de la nueva red de ciudades constituida, y por otro, acuerda con varias ciudades cooperación técnica y económica que le permiten llevar adelante el POT, los PLAEDZ y las políticas sociales del departamento, enfocando mayor atención hacia el trabajo y el crédito de los medianos y pequeños emprendimientos.

En este periodo Mercociudades se relaciona fuertemente con Eurocities, su par en el ámbito europeo, y gracias a la aparición de la modalidad URBAL de cooperación de la Comisión Europea comienza a articular trabajos conjuntos para integrar las redes que se conformaron. El apoyo de varias ciudades europeas, su trayectoria en descentralización y prestación de políticas públicas y su posicionamiento internacional le permitieron a Montevideo presentarse y obtener la coordinación de la Red 5 de URBAL 1 Políticas Sociales Urbanas.

La coordinación de la Red 5, la estrategia de capitalidad de Montevideo y la coordinación de la participación de los directores municipales y el intendente en las unidades temáticas de Mercociudades y en su Cumbre respectivamente, llevó a la

considerar la creación de un servicio especializado de relaciones internacionales. En lo que respecta al manejo de la Red 5 se conformaría una comisión, hoy nuestra unidad de proyectos, con el aporte de los servicios de Relaciones Internacionales, Descentralización y Planificación Estratégica.

Antes de la intendencia de Tabaré Vázquez, el gobierno nacional le había traspasado la responsabilidad del saneamiento de la ciudad al municipio, que en el resto del país es responsabilidad de la empresa estatal de aguas (OSE), avalando el endeudamiento de la ciudad con el Banco Interamericano de Desarrollo para llevarlo adelante. El Plan de Saneamiento 1 se negoció y comenzó a implementar en el gobierno municipal previo a Vázquez y se concluyó en el gobierno de Vázquez, renegociando con el BID el nuevo Plan de Saneamiento. El Plan de Saneamiento 2 se ejecutó durante el primer mandato de Arana. Era una obra titánica y un endeudamiento formidable que demostraba la seriedad del gobierno progresista en cumplir con sus obligaciones crediticias. Los subsiguientes planes de saneamiento se ejecutaron y prosiguen hasta nuestros días habiéndose finalizado en la actualidad con Saneamiento 3, que alcanza al 86% de la población del departamento, y comenzando la nueva fase, Plan de Saneamiento 4.

Así, la ciudad gobernada por los progresistas demostraba haber superado su aislamiento, mostraba sus políticas de descentralización, desarrollo local y social, su reconocimiento regional e internacional, liderando Mercociudades y la Red 5 de URBAL, y su responsabilidad crediticia internacional y capacidad de ejecución de grandes obras con la ejecución de Saneamiento 2. La reelección de Arana era una opción casi indiscutible, tanto dentro de las filas de su propia fuerza política como fuera de ellas, y el Frente Amplio aumentó una vez más su caudal de votos.

Mariano Arana (2000-2005)

El segundo periodo del Arq. Arana se caracteriza por representar un salto cualitativo del posicionamiento internacional de la ciudad. Para ello se entendió que era necesario brindarle a la estrategia de relacionamiento una institucionalidad que la acompañase y la promoviese. A estos efectos se crea la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, dependiente del novel Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional. La misma esta compuesta por una unidad de relacionamiento, una unidad de integración regional donde se afincaría la Secretaría

Técnica Permanente de Mercociudades y una unidad de proyectos, que se conformó a partir de los funcionarios que trabajaron en la Comisión URBAL. Dicha División se instaló en el Edificio MERCOSUR, ex Parque Hotel.

La estrategia de capitalidad de la integración se renueva nuevamente por la instalación en Montevideo de la Secretaría Técnica Permanente de la Red de Mercociudades. Desde el año 1998, cuando Montevideo asume la Secretaría Ejecutiva de la Red por primera vez, se pensó que debería gestarse un órgano que facilitara la interlocución entre sus miembros y tuviera una visión integral del MERCOSUR. Esta responsabilidad asumida por Montevideo era asimismo un reconocimiento al trabajo que la ciudad tenía con respecto a otra integración y de la cual Montevideo y Mercociudades eran referentes fuertes y comunicados con sus pares europeos.

Es en el año 2000 que el MERCOSUR resuelve crear el primer órgano de representación de lo local en la integración que será la extinta Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) respondiendo a los cuestionamientos de las ciudades de la región. Es en este periodo que la Red de Mercociudades consolida tanto su trabajo interno convirtiéndose en una red de redes temáticas que favorecen el intercambio técnico entre sus ciudades como en un espacio político privilegiado con un relacionamiento internacional fuerte. Mientras Mercociudades avanzó en este periodo, liderada fuertemente por Montevideo, la REMI se mostró obsoleta para los objetivos que las ciudades se habían planteado con respecto a la integración regional y se fue desgastando como espacio hasta su extinción a fines de este periodo.

Desde Mercociudades se comienza una estrategia de acercamiento con otros actores sociales y políticos de la integración, llevada adelante por su secretaria técnica permanente, y que buscará entre otras cosas la reforma institucional del proceso que lo acerque a sus ciudadanos e incorpore realmente a la sociedad civil, las cooperativas, los trabajadores, los parlamentarios, las ciudades, entre tantos otros.

En lo que respecta a la Cooperación, Montevideo siguió manteniendo lazos fuertes con algunas ciudades y autonomías españolas con afinidad política como Andalucía y Cataluña, entre otras; pero por el intercambio de experiencias y buenas prácticas también acordó cooperación con nuevas ciudades como Bruselas, algunas de

Francia, etcétera. Asimismo, desde la unidad de proyectos se supervisó la ejecución de dos nuevos proyectos de URBAL de tipo B como fueron "Ciudad Vieja Renueva" destinado al desarrollo local y la recuperación de fachadas del casco histórico y el "Observatorio de Inclusión Social".

En este periodo, de acuerdo a los documentos proporcionados por la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, el monto total manejado por Cooperación fue de nueve millones y medio de dólares, de donde los principales cooperantes se ubicaban en la Comisión Europea a través de sus programas por un monto de cinco millones y medio de dólares y gobiernos de España por un monto de dos millones y medio de dólares aproximadamente.

Un nuevo paso en lo que respecta a la Cooperación, es que la ciudad amplía sus horizontes en este tema, obteniendo directamente cinco millones y medio de dólares de cooperación de la Comisión Europea para sus planes de desarrollo local y empleo como política de cohesión social teniendo dos proyectos líderes: el primero, la recuperación de Santiago Vázquez, desde el plano económico y medioambiental, casi en el límite del departamento donde se encuentra la única área protegida de la ciudad: los humedales del Río Santa Lucía, río que abastece de agua potable a casi la mitad del país, el segundo, los Centro de Desarrollo Local (CEDEL) donde se establecieron centros de formación de oficios, estableciéndolos en dos zonas muy carenciadas de la ciudad; Casavalle y Carrasco Norte. En esta etapa algunas de las políticas sociales como las de equidad de género y salud reciben cooperación directa de ciudades europeas o cooperación de la Agencia Española.

A partir de mediados de 2002, cuando comienza la devastadora crisis económica en Uruguay, la ciudad debe, a través de la descentralización, atender las necesidades básicas para la supervivencia de amplios sectores de la población. Es un periodo en que toda la cooperación internacional, regional y de los uruguayos en el exterior se vuelca a implementar comedores y policlínicas que le permitan atender a la gente que no tiene recursos de ningún tipo y a los que el Estado central no está en condiciones de atender. La solidaridad internacional con la ciudad y sus habitantes fue inmensa desde todo el mundo.

En octubre de 2004 el Frente Amplio gana el gobierno nacional en primera vuelta con el 50,5% de los votos. Esto significará un replanteamiento de la vinculación del gobierno departamental con el gobierno central, y en este marco la evaluación de la estrategia internacional de la ciudad en este nuevo contexto.

b) las relaciones internacionales con gobierno central progresista

El escenario previo a las elecciones municipales de mayo de 2005 era al menos confuso. El Frente Amplio había ganado las elecciones nacionales y debía generar una transición rápida y por primera vez con el desgastado gobierno del Dr. Batlle, desgastado tanto en lo nacional por la crisis económica, como en lo internacional por un desafortunado incidente de política exterior con Argentina. Los cuadros de confianza del nuevo gobierno nacional serían los cuadros de la gestión de los anteriores gobiernos departamentales, lo que ponía a la nueva gestión en la necesidad de un recambio de sus cuadros bastante drástico.

En las elecciones de mayo de 2005 resulta electo el candidato del Frente Amplio el Dr. Ricardo Ehrlich con el 61% de los votos. También el Frente Amplio gana en otros siete departamentos: Canelones, Maldonado, Rocha, Florida, Treinta y Tres, Paysandú y Salto⁵. La situación en el plano nacional también cambiaba drásticamente. Ahora eran ocho los municipios progresistas, todos ellos con situaciones muy difíciles desde el punto de vista económico y de gestión, sin contar que problemas aún mayores presentaban los restantes diez departamentos.

Montevideo ya no estaba aislado políticamente y sin dudas tenía canales de diálogo en política exterior con el gobierno central. Una de las opciones posibles era plegarse a la política internacional de este último y abandonar parte de la política exterior que llevaba adelante descansándose en la acción de la cancillería. De hecho la definición en cuanto a la política internacional es coordinar con la cancillería, pero Montevideo reclama para sí y para las otras ciudades progresistas la especificidad de la política internacional desde la óptica local. Asimismo, a pesar del cambio de orientación de política exterior, los cuadros burocráticos del ministerio de relaciones exteriores no incorporaron la política internacional de los municipios como parte de las relaciones internacionales y a estos como actores a los cuales debería tenerse en cuenta. Esto

⁵ Estos departamentos reúnen la mayoría de la población, la mayor concentración de actividades económicas y la casi totalidad de los ingresos del turismo del país, entre otros datos significativos.

facilitó que la ciudad prosiguiera con su decisión de tener una política exterior propia y coordinarla en la medida de lo posible con el gobierno nacional y sus funcionarios encargados a tal respecto.

De todas formas la estrategia debía cambiar, por un lado porque era necesaria la coordinación con el gobierno nacional y con los demás gobiernos locales (fin del aislamiento y de la búsqueda de evidenciar un modelo diferente), y por tanto cambiaba la imagen internacional de Montevideo, por otro, porque era importante señalar el camino de la internacionalización a otros gobiernos locales, aportando la experiencia y la confiabilidad de Montevideo hacia el mundo. Asimismo, existía -y existe- una cantidad de responsabilidades que la ciudad difícilmente podía obviar en lo que respecta a la región y a los vínculos con la sociedad civil y otros actores de la integración⁶.

Frente a esta nueva situación Montevideo va a replantearse la estrategia global de relacionamiento internacional buscando, a través de sus acciones, posicionar su **liderazgo** en la región desde la coordinación y cooperación con todas las ciudades según afinidad temática. El objetivo será posicionar a la ciudad como **la capital de la región pero desde todos los planos posibles de innovación**, erigiéndose como una ciudad capaz de liderar procesos y proyectos a nivel mundial.

En el plano de la innovación política en cuanto a canales formales de los gobiernos locales para su posicionamiento internacional, en este periodo se han multiplicado las iniciativas donde encontramos la creación del I Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales⁷, realizado por primera vez en 2006 -en los primeros días de setiembre se realizará su 3ª edición incluido entre las actividades auspiciadas por la Secretaría General Iberoamericana-, la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, auspiciada por UNESCO⁸

⁶ El plano regional durante este periodo no va a ser fácil debido a que a pesar de los cambios de los gobiernos nacionales entre los socios del MERCOSUR por gobiernos progresistas, las relaciones entre los países se dificultan por el conflicto de las pasteras, fundamentalmente Argentina y Uruguay, y por la falta de solución a los problemas de las asimetrías de nuestros países y a la continuidad de las trabas arancelarias en las fronteras. Concomitantemente las principales capitales de la región cambian por gobiernos de oposición a sus gobiernos nacionales lo que dificulta la interlocución de la Red de Mercociudades con algunos de estos.

⁷ Por mayor información visite la página www.foroiberoamericanolocal.org

⁸ Por mayor información visite la página <http://www.unesco.org.uy/shs/es/areas-de-trabajo/ciencias-sociales/derechos-humanos.html>

y liderada por Montevideo, la Conferencia del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, entre otras iniciativas que se realizaron en nuestra ciudad.

En el plano de la cooperación, con el apoyo de la Diputació de Barcelona y de la Comisión Europea, Montevideo se posiciona fuertemente como la antena para América Latina del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. El Observatorio es un centro de recursos (información, capacitación, debate) para colaborar en el relacionamiento entre ciudades y regiones de ambos continentes. No sólo se caracteriza por la formación de ejecutores de política local en esta temática, sino también en lo que respecta a su desarrollo conceptual y debate sobre la cooperación descentralizada, la cohesión social, la integración regional, la internacionalización de la ciudad, entre otros temas⁹.

También en este mismo plano, Montevideo ha cambiado su estrategia buscando impulsar proyectos intermunicipales o de redes de municipios de forma similar a los proyectos URBAL. Es una forma de colaborar con la iniciación de pequeñas y medianas ciudades en la cooperación y estrechar aún más los vínculos con las mismas. En este plano, si analizamos los veinte millones de dólares ingresados por cooperación, aproximadamente unos nueve millones de dólares han ingresado para proyectos de carácter intermunicipal. Estas cifras si se manejan como porcentaje son mayores en el caso de las convocatorias de organismos de tipo centralizado, pero se encuentran varios proyectos de cooperación directa con Montevideo en los que la ciudad incorpora a algún municipio del interior al proyecto financiado¹⁰.

Una clara incidencia del cambio político a nivel nacional es la participación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto intermediando en diferentes convocatorias internacionales. La inclusión de Montevideo en estos programas no era concebible en los gobiernos anteriores, así como eran casi siempre desechados los proyectos partenariados entre ciudades de Uruguay que incluyeran la capital.

⁹ Por mayor información visite la página www.obsev-ocd.org

¹⁰ Este es el caso del proyecto de observatorio de presupuesto participativo financiado por Andalucía que incorpora a Paysandú y Montevideo.

Esto se ha realizado tanto en el plano nacional ayudando a todos los municipios del país, sean de signo similar o no, a internacionalizarse y a formar sus oficinas de vinculación internacional (Proyectos de Una ONU); como en el plano regional donde se impulsan proyectos por afinidad temática como ser aquellos vinculados a los objetivos de desarrollo del milenio, a las migraciones, al desarrollo local, a la ciudadanía MERCOSUR, entre otros. En estos casos Montevideo aporta su capital acumulado en cooperación y su capacidad de transmitir experiencias y prácticas.

La ciudad ha reservado su cooperación descentralizada de forma exclusiva en lo que respecta al nuevo paso en el camino de la descentralización y la participación que abordara en este periodo: el presupuesto participativo. Los documentos preparatorios, capacitación y evaluación fueron realizados gracias al aporte de la cooperación descentralizada de algunas ciudades y con la colaboración técnica de aquellas ciudades de la región que ya se encontraban implementándolo.

A partir del presupuesto municipal correspondiente al año 2006 Montevideo destina parte de sus recursos a la ejecución de obras que son formuladas y votadas por sus vecinos en las 18 zonas en las que se encuentra dividido. En este momento la ciudad finalizó su tercera convocatoria para la presentación de proyectos para el presupuesto participativo. Actualmente la ciudad colabora con otras para la implementación de esta modalidad mediante visitas técnicas y transmisión de experiencias, e incorpora el estudio de nuevas modalidades del mismo como los presupuestos participativos con corte de género, de infancia, entre otros.

En lo que respecta a la integración, Montevideo se ha enfocado en cuatro objetivos: 1) fortalecer su relacionamiento con las ciudades de la región a través de estrechar los vínculos entre sus ciudadanos fomentando la generación de una ciudadanía regional que no es contraria a una identidad local, 2) fortalecer la Red de Mercociudades¹¹ a través de la generación de capacidades para la concreción de proyectos de cooperación regionales que se puedan financiar con los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR o con fondos extra regionales, especialmente aquellos de zonas fronterizas, 3) fortalecer el espacio institucional de representación de lo local en el MERCOSUR, el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones, consolidándolo y buscando llenarlo de contenido y de protagonismo local, y 4) apoyar

¹¹ Por mayor información visite la página www.mercociudades.org

la profundización de la integración facilitando lo que esté al alcance de la ciudad para que se consolide el proceso y sus actores (sede del nuevo Parlamento, apoyo a las actividades sociales y culturales de las Presidencias Pro Témpace del MERCOSUR, etcétera).

La efectividad del departamento ejecutando estas tareas es más difícil de evaluar pero sin lugar a dudas es un actor respetado en los ámbitos de la integración. Este es un aspecto en que la coordinación con la Cancillería ha resultado muy difícil pero no escapa a las dificultades que ha presentado la política exterior del gobierno progresista en su conjunto.

De todas formas deben considerarse algunos hitos del mismo como ser: la reunión de los ocho intendentes progresistas con el Canciller, la presencia del Canciller con el Congreso de Intendentes para explicar el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR y los avances de la integración a nivel local, la participación local en la articulación Somos MERCOSUR promovida por Cancillería, entre otros.

A modo de conclusión

No es intención de este aporte señalar cuál es el camino correcto para internacionalizar una ciudad como otros trabajos de la temática, sino mostrar uno posible realizado por una pequeña capital de América Latina. En este entendido, la evaluación de las sucesivas gestiones ha sido altamente positiva del relacionamiento internacional, no desde la óptica de la cooperación, que no es menor para mostrar resultados a la hora de rendir cuentas, sino desde la óptica de la ampliación de los horizontes y de las prácticas tanto del equipo de gobierno, en lo que respecta a procesos de innovación social, como de la ciudadanía en general, en lo que respecta a los beneficios de estas políticas y la fidelidad del electorado local.

Con respecto a las hipótesis parecieran comprobarse en una lógica de profundización de la política acompañada de su institucionalización. Sin dudas es necesario ahondar aún más en los diferentes actores, tanto políticos como técnicos que han participado para mejorar su aceptabilidad. De todas formas con lo aquí avanzado nos da una ruta para seguir investigando una política que difícilmente se conoce como tal y mucho menos que se la valore de forma local.

En lo referente al Frente Amplio, algunos científicos políticos aseguran que la gestión de la ciudad fue su trampolín para el gobierno nacional ya que cumplió con los objetivos planteados en sus primeros quince años (Garcé, Rodolfo: 2007). A este respecto, no interesa hacer una afirmación tan contundente, sino remarcar que la gestión local sí fue una posibilidad de mostrar una forma diferente de gobierno y, sobretodo, de formar sus cuadros para la gestión, sin lo cuales difícilmente se podría estar gobernando hoy.

De todas formas, el relacionamiento internacional de Montevideo marca la posibilidad de la paradiplomacia local de forma autónoma de la política exterior de gobierno y establece un espacio propio de vinculación que no depende de la orientación de quien gobierna. Las ciudades llegaron para quedarse en las relaciones internacionales de hoy, es necesario prepararlas para que cada vez sean más las ciudades partícipes y para que se enriquezca cada vez más el juego global.

Este es solamente un caso analizado, pero extendido al plano latinoamericano hoy son los gobiernos locales en nuestras democracias los que detentan mayor legitimidad para sus ciudadanos y esto debe capitalizarse en beneficio de mejores prácticas, más próximas a su ciudadanía y con un sometimiento fuerte al control cívico. La política internacional no puede quedar exenta de un detallado estudio y de un manejo compartido por los diferentes actores que conforman el Estado.

El relacionarnos contribuye a generar procesos de cambio más dinámicos en nuestras sociedades, facilitando el testeo y visibilidad de nuevas políticas y nuevos procesos, e incentivando una sociedad más participativa y crítica frente a las opciones que se les presentan. Actualmente en todas las políticas públicas es necesario aportar identidad local a una ciudadanía global que finalmente ejerce su derecho a decidir.

Bibliografía consultada:

Alberti, G., Llenderozas, E. y Pinto, J. "Instituciones, Democracia e Integración Regional en el MERCOSUR", Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.

Bauman, Z. "La Globalización. Consecuencias Humanas" FCE, México, 2001.

- Beck, U.** "La sociedad del Riesgo Global", Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2002.
- Bernal Mesa, R.** "Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas. Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 2000.
- Borja, J. y Castells, M.** "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid, 1997.
- Börzel, T.** "¿Qué tienen de especial los *Policy Networks*?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea" año 2000 en la siguiente dirección: http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/policy_networks.pdf
- Caldas, E. y Granato, L.** (Coords.) Integración Regional Sudamericana. Quo vadis? Editorial Mossoro, 2008.
- Castells, M.** "Hacia el Estado Red? Ponencia presentada en el seminario "Sociedad y Reforma del Estado", organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, República Federativa de Brasil, 1998. <http://www.mare.gov.br>
- Castells, M.** "La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura" Editorial S.XXI, 1997, México.
- Chasquetti, D.** "Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional" 2003 Fundación Friedrich Ebert en Uruguay: www.fesur.org.uy
- Chasquetti, D.** "El MERCOSUR y las Ciudades: Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Análisis y Propuestas." 2006 Fundación Friedrich Ebert en Uruguay: www.fesur.org.uy
- de Camargo, S.** 1998. "La economía y la política en el orden mundial contemporáneo" en Revista Ciclos Año VIII Volumen VIII, número especial 14 –15 1º Semestre 1998.
- De Sierra, G. y Bernal, M.** "Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el S.XXI. UNESCO, CLACSO, 2004.
- do Amaral Filho, J y Pereira de Melo, M.** 1998. "Globalización o Metamorfosis del Capitalismo" en Revista Ciclos Año VIII Volumen VIII, número especial 14 –15 1º Semestre 1998.
- Ferrer, A.** octubre 1998. "América Latina y la Globalización", Revista de la CEPAL, número extraordinario.
- Garce, R.** "El trampolín de Tabaré" Revista Nueva Sociedad noviembre y diciembre 2007: www.nuso.org
- Iglesias, E.** "Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y Obstáculos de un sistema federal" PNUD, Buenos Aires ,2008.
- Levy, E.** "Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres y Sao Paulo" Livros Studio Nobel, Sao Paulo,1997.
- Magariños, G.** 2000. *Integración Multinacional*, Teoría y Sistemas. ALADI – Universidad ORT, Montevideo Uruguay
- Mendicoa, G.** (Comp.) "Fronteras abiertas para el MERCOSUR. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2007.
- Mina, M.** "La Ciudad: De Objeto a Sujeto en la Escena Internacional" Tesis de Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, España, 2004.
- Moreira, C. y Veneziano, A.** "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno

de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991) en Revista Uruguay de Ciencia Política, FCU e ICP, Montevideo 1991.

Oddone, C. y Granato, L.: "Una integración diferente: el caso de Mercociudades" en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 38, febrero 2005. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>

Oddone, C. "La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local. Editorial Ugarit, Valencia, 2008.

Pasquariello, K., Passini, M. y Rosolen, G. "Os Governos Nao-Centrais como novos atores no cenário internacional", trabajo en proceso CEDEC, Sao Paulo, 2008.

Russell, R. 1998. "La Globalización: situación y proceso" en Revista Ciclos Año VIII Volumen VIII, número especial 14 –15 1º Semestre 1998.

Sassen, S. "Los Espectros de la Globalización" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

Varios. Políticas de Integración Regional: Experiencias Locales Exitosas en el MERCOSUR, Seminario regional, Tandil, Argentina, setiembre de 2007.

Documentos de la División de RRII y Cooperación:

- Montevideo y la cooperación internacional. Una experiencia de gestión solidaria e integradora, diciembre 2004, Montevideo, Uruguay.
- Montevideo: un mundo de oportunidades. Resumen de la actividad internacional de Montevideo, diciembre de 2008, Montevideo, Uruguay.

Documentos de Mercociudades: www.mercociudades.org

- Las Grandes Apuestas. Mercociudades ante el desafío de una integración con inclusión social.
- Seminario Internacional: Mercociudades y la Agenda Social del Mercosur, junio 2000 Montevideo, Uruguay.
- Modulo 2: Gobiernos Locales e Integración Regional