

# La capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas Gerais a partir de 2003

**Fernanda Cimini Salles**

*Universidade Federal de Rio de Janeiro,  
UFRJ, Brasil*

**Silvia Guiomar Santos Vieira\***

*Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais, Brasil*

## Resumen

El artículo explora cómo los receptores de la cooperación para el desarrollo pueden disfrutar de los beneficios de los acuerdos internacionales con organizaciones internacionales y países de la OCDE. A partir de la dicotomía «donantes-beneficiarios», que ha dominado durante mucho tiempo el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, se sostiene que cuanto mayor es el nivel de profesionalización del beneficiario, mayor será su influencia para establecer términos de cooperación de acuerdo con sus propias necesidades. El caso de Minas Gerais revela que una estrategia de desarrollo bien orientada, junto con una estructura de organización madura fueron cruciales para establecer una asociación activa tanto con el Banco Mundial como con la provincia francesa Nord-Pas de Calais.

Palabras clave: asociación activa, cooperación internacional, descentralización, proyectos de desarrollo.

---

\* Artículo recibido el 18 de junio de 2013 y aprobado para su publicación el 4 de abril de 2014. La traducción estuvo a cargo de Mônica Santos.

Fernanda Cimini Salles es estudiante de doctorado en Sociología por la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) y ha completado sus estudios de doctorado en Ciencias Políticas en el MIT. Es magister en Relaciones Internacionales por la Pontifícia Universidade Católica (PUC) Minas.

Silvia Guiomar Santos Vieira es estudiante de maestría del Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais de la PUC Minas. Es asesora de relaciones internacionales de la Secretaria-Geral da Governadoria do Governo de Minas Gerais.

Correos electrónicos: fernandacimini@gmail.com; silviaguiomar@gmail.com

## **The Capacity for Power of Local Governments in the Area of Development: A Position Analysis of Minas Gerais, Brazil, starting in 2003**

### **Abstract**

This paper explores how recipients of development cooperation can leverage the benefits of international agreements with international organizations and OECD nations. Departing from the dichotomy «donors-beneficiaries», which has long dominated the system of international cooperation for development, this paper argues that the higher the level of professionalization of the beneficiary, the greater its ability to influence the terms of the cooperation in accordance with its own needs. The case of Minas Gerais reveals that a well-oriented development strategy together with a mature organizational structure were crucial to establishing an active partnership with the World Bank and the French province of Nord-Pas de Calais.

Key words: active partnership, decentralization, development projects, international cooperation.

### **Siglas usadas**

|        |  |
|--------|--|
| BIRD   | Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (denominado más adelante Banco Mundial) |
| EAP    | Estrategia de Asistencia al País   |
| FEAM   | Fundación Estadual del Medio Ambiente  |
| INDI   | Instituto de Desarrollo Integrado de Minas Gerais  |
| OCDE   | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en inglés: OECD)                          |
| ONG    | Organización no gubernamental  |
| PBI    | Producto bruto interno   |
| PMDI   | Plan de Minas Gerais de Desarrollo Integrado   |
| PNUD   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| RAI    | Red de Articulación Internacional del Estado de Minas Gerais                                       |
| SICD   | Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo   |
| SRI    | Superintendencia de Relaciones Internacionales   |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés)          |

## INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco, la prerrogativa de la cooperación internacional era considerada una iniciativa predominante de los gobiernos centrales, sin embargo, hoy esta interacción también puede ser observada en gran escala a nivel subnacional. Tal redimensionamiento del foco de las políticas de cooperación internacional de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales, dinámica conocida en la literatura como «cooperación descentralizada» o «paradiplomacia», ha sido cada vez más incentivada por los foros multilaterales y también por los gobiernos locales que ambicionan una proyección internacional<sup>1</sup>.

Para reforzar la necesidad de repensar a la cooperación internacional para el desarrollo a partir de una lógica regionalizada, buscando el apoyo a los gobiernos locales, en 2007 la Unión Europea elaboró el documento de referencia «Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries» (European Commission 2007), el cual indica que la reducción de la escala de los proyectos favorece la coordinación de los recursos aplicados en ellos y amplía el nivel de interacción con quienes serán beneficiados, facilitando la internalización del proyecto e incluso la reformulación de las políticas públicas necesarias para su implantación eficiente. En síntesis, el informe señala que la «descentralización y el gobierno local son considerados como una parte fundamental de las amplias estrategias de democratización y del buen gobierno» (Salles 2009).

En esta lógica, la cooperación a nivel subnacional, al acercar los proyectos a la población beneficiada, permitiría un mayor y mejor detalle de las necesidades locales, de forma tal que la aplicación de los recursos se daría de forma cualitativa, favoreciendo una gestión estratégica de los proyectos. Esta modalidad de cooperación para el desarrollo ha venido siendo trabajada por los organismos internacionales como «buenas prácticas», a través de proyectos pilotos que tuvieron éxito en su ejecución y se volvieron modelos que han inspirado nuevas iniciativas de cooperación descentralizada.

Si, por un lado, la cooperación descentralizada brinda nuevas oportunidades a los agentes locales, configurándose como una estrategia de fomento a sus iniciativas de desarrollo, por otro lado, la inserción internacional de agentes locales puede traer una serie de ele-

---

1. La cooperación internacional descentralizada se entiende aquí como la interacción cooperativa entre entes federados nacionales (municipios, estados, distritos federales, provincias, regiones y departamentos, entre otros) y entes federados extranjeros u organizaciones internacionales. Autores como Barreto (2005) y Massiah (2006) analizan que la práctica de la cooperación descentralizada se da entre entes federados autónomos y democráticos, una vez que la flexibilidad y la toma de decisión en el ámbito de los acuerdos de cooperación internacional descentralizada deben observar el interés de la población local.

mentos externos que interfieren no solo en la formulación de la agenda sino en la propia implementación de políticas públicas locales, volviendo más compleja y dinámica aun la red de instituciones y actores involucrados en este proceso. En este caso, en Brasil, para la obtención de ayuda internacional para el desarrollo, los gobiernos locales deben obedecer las reglas establecidas por la legislación nacional, como contar con la no-objeción del gobierno federal o central para firmar contratos de préstamos internacionales y observar las directivas de la diplomacia nacional al establecer acuerdos de cooperación internacional con entes federados extranjeros. Además de esto, deben cumplir una serie de condiciones exigidas por los organismos internacionales que, en muchos casos, implican reformas institucionales, revisión de prácticas vigentes o formulación de nuevas políticas (Salles 2009).

En este contexto, el objetivo del presente ensayo es entender cómo se han posicionado los gobiernos locales en la formación de esa agenda internacional-local, considerando las restricciones y condiciones colocadas por los agentes internacionales. Para esto, presentaremos una breve historia de la cooperación internacional para el desarrollo buscando comprender la estructura de poder enlazada en sus prácticas. La premisa adoptada para este ensayo es que, siendo el campo del desarrollo un ambiente que presenta oportunidades para que los gobiernos locales exploren complementos y busquen soluciones para sus limitaciones domésticas, los mismos se comportan de diferentes maneras para alcanzar sus objetivos de desarrollo (Ribeiro 2008: 122) y muchas veces el comportamiento adoptado implica la posibilidad de lograr éxito en los proyectos de cooperación internacional.

Al observar la estructura de poder en el campo de la cooperación descentralizada, se propone analizar cómo los gobiernos locales vienen posicionándose en la formación de la agenda local como agentes activos o agentes pasivos de la cooperación descentralizada, es decir, si actúan, respectivamente, de forma participativa y promotora, ejerciendo control sobre el ambiente y sobre el proyecto de cooperación; o si lo hacen de forma ajena a la cooperación internacional, siendo meros objetos sujetos a las determinaciones de las organizaciones internacionales o de los gobiernos extranjeros promotores de desarrollo.

Tras el análisis teórico, se expone un estudio de caso sobre el posicionamiento del estado brasileño de Minas Gerais en el contexto de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo, a partir del relacionamiento de este estado, por un lado, con el ente federado francés Nord-Pas de Calais, con el cual posee un «Acuerdo de Hermandad» y un «Acuerdo de Cooperación», establecidos en 2008 y 2009, respectivamente, y, por otro, con el Banco Mundial en negociaciones de operaciones de crédito. Para ello, se analiza cómo Minas Gerais se comporta frente a las propuestas de proyectos de coope-

ración descentralizada: como agente activo o como agente pasivo en la promoción del desarrollo local.

## EL CAMPO DEL DESARROLLO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se intensificaron las movilizaciones por ayuda para el desarrollo principalmente en función de dos factores: los flujos monetarios y la influencia norteamericana. El primero se dio en función de la diferencia de productividad de los Estados Unidos y los demás países, en este sentido, era necesario exportar capital hacia los países pobres para evitar una crisis como la de 1929 (Montúfar 2001). El segundo factor se fundamenta en la cuestión ideológica de la postguerra, pues aquellos países que se encontraban bajo influencia norteamericana utilizaban la ayuda internacional como una forma de oponerse al dominio de la Unión Soviética. Así, la cooperación para el desarrollo se entendió de una forma asistencialista y se trató de relaciones asimétricas entre el norte, detentor de recursos y poder, y el sur, carente de recursos para llegar a los niveles de desarrollo establecidos por los países del norte occidental.

En ese contexto, se crearon organizaciones como el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) –denominado más tarde Banco Mundial–, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con el objetivo de promover el desarrollo a nivel mundial, consagrando la ayuda internacional como un nuevo dispositivo de organización del ordenamiento económico luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. Los países desarrollados pasaron en forma paralela a formular sus propias políticas de ayuda internacional, estableciendo sus agencias de promoción de cooperación bilateral.

Gradualmente, la cooperación internacional empezó a contar con un número mayor de organizaciones multilaterales y bilaterales comprometidas con políticas de asistencia técnica y programas de financiamiento orientados hacia los países menos desarrollados. Con esto, a partir de la década de 1970<sup>3</sup>, el concepto de cooperación evolucionó, perdiendo

- 
2. En este período, la promoción del desarrollo estaba articulada intrínsecamente al crecimiento económico y a la estabilización de las relaciones financieras y comerciales entre los países, con el fin de garantizar la paz internacional evitando nuevas crisis económicas.
  3. Según Amado Cervo (1994), la década de 1970 es considerada la «década del desarrollo» con el surgimiento de una filosofía igualitaria que propicia un nuevo tipo de cooperación, la cooperación técnica entre países en desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones de ayuda multilaterales. Para Unceta (2003), el paradigma que surge en la década de 1970 es la síntesis de dos paradigmas complementarios, desarrollista y humanista, y su enfoque central está dado hacia las necesidades básicas del ser humano y al intento de disminuir las desigualdades sociales a través del crecimiento económico y la modernización.

do su carácter esencialmente asistencialista, exclusivo de la estrategia política bilateral de las grandes potencias, con lo cual ganó una connotación desarrollista, consolidando el llamado Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD)<sup>4</sup>. Según Montúfar, «desde principios de los setenta, una nueva definición de desarrollo fue incubándose como resultado de una percepción distinta del sistema internacional, inicialmente centrada en la noción de interdependencia y luego en la de globalización» (Montúfar 2001: 252). En ese período, se verificaba el apogeo de la cooperación internacional en términos de su ritmo, ánimo, dimensión y resultados (Cervo 1994: 40).

Desde entonces, el sistema de cooperación internacional se ha vuelto cada vez más complejo, dada la multiplicidad de agentes, objetos, reglas y valores que lo forman. Por ejemplo, los agentes de la cooperación internacional pueden ser personas, Estados nacionales, organismos multilaterales (Banco Mundial, Naciones Unidas, etc.), estados subnacionales y también entidades no gubernamentales (asociaciones, fundaciones, empresas y ONG) que actuarían tanto en el ámbito nacional como internacional (Salles 2007). Por eso, no hay una única definición de cooperación internacional y mucho menos de su *modus operandi*.

Frente a esta complejidad, intentaremos avanzar en la comprensión de los posibles patrones de interacción construidos entre los actores en este sistema, en particular, los agentes locales. Por un lado, la cooperación internacional para el desarrollo posibilita un contacto dispar entre el plano internacional y el local al permitir que diferentes actores compartan un mismo designio, cambien recursos orientados hacia ese objetivo y elaboren mecanismos eficientes que sostengan las prácticas de la cooperación (Salles 2007). Por otro lado, esa misma dinámica puede leerse como un campo de poder, cuyas interacciones están marcadas por visiones y posiciones políticas no solo distintas sino en conflicto, que varían conforme a la acumulación de poder económico, lingüístico, social y técnico de los agentes involucrados.

Por lo anterior, tomaremos el concepto de «campo de poder», conforme a lo propuesto por el sociólogo Pierre Bourdieu, como inspiración para la construcción de un *framework* analítico de las prácticas de desarrollo. Según Bourdieu (1983), el concepto «campo» se

---

4. Según Bruno Ayllón, «el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo es una red de instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil que promueven acciones de cooperación internacional al desarrollo. El SICD está formado por muchas organizaciones de diferentes naturalezas, orientaciones y funciones, entre las cuales se encuentran organismos internacionales, gobiernos e instituciones públicas de los países donantes y receptores de ayuda, organizaciones no gubernamentales, empresas y otras entidades de la sociedad civil. Estas organizaciones componen una red que de forma más o menos articulada configura al SICD» (Ayllón 2006: 7).

refiere a un espacio social que obedece a leyes sociales más o menos específicas y en el cual los agentes interactúan en torno a un objeto común. El campo es, sobre todo, un espacio relacional en el que actores, instituciones, discursos y fuerzas morales ocupan posiciones relativas, diferenciadas y, muchas veces, en conflicto. Cabe considerar que al trabajar con el concepto «poder» es necesario tener cierto cuidado, pues no existe un consenso sobre su uso en el campo de las relaciones internacionales.

En consonancia con el abordaje sociológico de las relaciones internacionales, entendemos que la capacidad material de los agentes importa en la medida en que garantiza una posición de superioridad frente a sus pares en la sociedad internacional, pero la capacidad bélica y económica no son suficientes para determinar el juego de fuerzas y las dinámicas que se desarrollan en este ámbito. En esta perspectiva, el ejercicio del poder no está amarrado solamente a la posesión material o a arreglos políticos formales, como el Estado soberano, sino que puede manifestarse en los más diversos campos sociales, inclusive en las interacciones entre los gobiernos subnacionales localizados en diferentes regiones del globo. Como menciona Ribeiro, el campo del desarrollo alcanza a agentes de diferentes capacidades de poder y con diferentes intereses, siendo las instituciones partes importantes de este campo, que se expresa «concretamente en disparidades existentes entre, digamos, las acciones del Banco Mundial y aquellas de una pequeña ONG en la India» (2008: 111).

También según Ribeiro (2008), la cooperación para el desarrollo implica una relación de encuentro entre agentes *insiders* y *outsiders* localizados en un campo del desarrollo y que poseen diferentes relaciones de poder, considerando que las iniciativas vinculadas a los programas de desarrollo se asientan en una importante desigualdad de acceso a los recursos técnicos y financieros. De hecho, la relación que se establece entre cooperantes, sea cual fuere su carácter jurídico, presupone la existencia de una asimetría, una vez que los recursos y condiciones de los que cada uno dispone para cooperar son desiguales. En el caso de la cooperación financiera, esta desigualdad de poder es clara, dado que los cooperantes se diferencian entre donantes y beneficiarios: los donantes son aquellos que detentan los recursos que los beneficiarios necesitan para realizar sus objetivos (Salles 2008).

En este sentido, los Estados nacionales, los entes locales, las agencias internacionales y las ONG –para citar algunos de los actores más relevantes del SICD– estructuran sus estrategias locales, negocian y cooperan en la formación de la agenda de desarrollo local por medio del intercambio de recursos y experiencias a partir de un cuadro de referencias que les es común. Esta relación de intercambio que rebasa la cooperación tiende a establecerse con una cierta duración y, por lo tanto, está regida por reglas formales e informales que

restringen el comportamiento de las partes<sup>5</sup>. Son estas reglas las que orientan las expectativas de los actores involucrados en cuanto a sus ganancias y pérdidas en el intercambio. De este modo, la asimetría también se manifiesta en la creación, selección y legitimación de las reglas válidas para la configuración de los intercambios (Salles 2008). En el momento de negociación de un acuerdo de cooperación, el cooperante tendrá un margen de maniobra para contestar esas reglas y negociar por recursos de acuerdo a la envergadura de su posición de poder en la interacción. La diferencia en este aspecto, entre donantes y beneficiarios, está marcada por la capacidad de los primeros para afirmar cuáles son las políticas de desarrollo local más pertinentes y cómo los recursos deberán aplicarse para su implantación, quedando pocas alternativas al beneficiario más allá de aceptarlas.

Según Montúfar, esta condición implica que la decisión por la cooperación internacional para el desarrollo debe partir de un planeamiento técnico y político, observando que se requiere que tal práctica obedezca tanto a reglas establecidas por la legislación local como a burocracias presentadas por los socios extranjeros, sean ellos organizaciones internacionales, países o entes federados (2001: 246). Montúfar también afirma que la asimetría en la cooperación internacional para el desarrollo beneficia a los actores receptores, una vez que estos tienen trayectorias y estructuras estatales y procesos económicos y sociales modelados y transformados por la ayuda internacional para el desarrollo y, además, dado que institucionalizan normas y principios, favoreciendo su integración al sistema internacional (2001). Ya autores como Ribeiro (2008) y Garesché (2007) observan que la relación de asimetría entre los agentes cooperantes debe disolverse (y en algunos casos, hasta superarse) para que los agentes beneficiados tengan mayor autonomía al participar en los procesos de planeamiento de sus propios proyectos de desarrollo y, con esto, llegar de mejor manera a comprender y asimilar las transformaciones que devendrán de las actividades a implantarse. Para dichos autores, solamente así será posible alcanzar un sistema internacional de cooperación al desarrollo más armónico y equilibrado.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA

En su dimensión «descentralizada», la cooperación internacional también es un fenómeno percibido después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los gobiernos locales europeos, especialmente los de Francia –activos articuladores de esta nueva modalidad de interacción–, celebraban acuerdos de hermandad, principalmente con gobiernos locales alemanes,

---

5. Cabe considerar que los acuerdos de cooperación o contratos celebrados para promover la cooperación internacional para el desarrollo se configuran como mecanismos formales que vinculan a las partes. Estos instrumentos establecen los compromisos y las formas de control y deben garantizar que las eventuales controversias puedan ser solucionadas (Massiah 2006).



con la intención de buscar una convivencia pacífica y promover la reconstrucción europea (Massiah 2006). En aquel momento, los acuerdos de hermandad tenían un fuerte carácter cultural y político y la cooperación descentralizada tenía como propósito central fortalecer el mantenimiento de la paz en la postguerra. Sin embargo, a partir de la década de 1970, la interdependencia creada por la globalización en los diversos campos y la evolución del concepto de cooperación –de asistencialista a desarrollista– elevaron la naturaleza de los acuerdos hacia otro nivel. Entonces, los gobiernos locales, a medida que adquirieron mayor autonomía, percibieron la importancia de los temas internacionales en sus procesos cotidianos y vislumbraron en la cooperación descentralizada una forma de suplir sus limitaciones regionales, fueran económicas, tecnológicas o sociales, entre otras.

Desde entonces, la participación internacional de los gobiernos locales ha sido cada vez más evidente en la práctica, lo que ha llevado a un aumento en la bibliografía sobre el asunto, refiriéndose a veces a este proceso como «cooperación descentralizada» y otras veces como «paradiplomacia». A pesar de la diferencia de nomenclatura, se observa que la esencia de ambos términos es bastante similar: Barreto (2005) entiende paradiplomacia «como el conjunto de las acciones internacionales desarrolladas por gobiernos no soberanos» (Barreto 2005: 1). Este concepto está muy próximo a aquel propuesto por Mingus:

La paradiplomacia puede ser definida como el involucramiento de gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes y ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover cuestiones socioeconómicas o políticas, así como cualquier otra dimensión internacional que esté dentro de sus competencias constitucionales. (Mingus 2003: 2; traducción de las autoras)

Por su parte, Massiah (2006) analiza la definición francesa del término cooperación descentralizada determinada por la legislación de Francia:

La cooperación descentralizada incluye el conjunto de acciones de cooperación internacional realizadas mediante convenios con un objetivo de interés común por una o varias autoridades locales (regiones, departamentos, municipios y asociaciones de municipios), por una parte, y una o varias autoridades extranjeras, por otra parte, en el marco de sus competencias mutuas. (Massiah 2006: 326; traducción de las autoras)

El mismo autor afirma, además, que «la cooperación descentralizada se define únicamente en función de sus actores y no de su finalidad o contenido» (Massiah 2006: 326; traducción de las autoras).

A partir de las definiciones expuestas, es posible afirmar que la cooperación internacional para el desarrollo al presentar nuevas formas de interacción en las relaciones internacionales abre espacios para la cooperación descentralizada, o paradiplomacia, marcando el surgimiento de nuevos actores, entre ellos las organizaciones internacionales y los entes subnacionales. La percepción de los gobernantes locales de las oportunidades ofrecidas en la esfera internacional para la promoción del desarrollo regional (Keating, mencionado en Barreto 2005; Vigevani 2006) lleva a la búsqueda de experiencias de cooperación con gobiernos locales extranjeros y organizaciones internacionales. En este sentido, las motivaciones de los gobiernos locales para buscar cooperación internacional son pragmáticas, es decir, están asociadas a inminentes necesidades de desarrollo, teniendo como temas principales el comercio, las inversiones, la tecnología, el medio ambiente, el turismo y cuestiones sociales y culturales (Duchacedk, mencionado en Vigevani 2006: 5).

La intención de los gobiernos locales es entonces promover el desarrollo explorando complementariedades con socios que enfrentan problemas comunes que pueden resolverse más fácilmente a partir de esfuerzos conjuntos, así como explorando oportunidades al lado de organizaciones internacionales que presentan programas de asistencia para proyectos de desarrollo local. En este sentido, la cooperación internacional descentralizada se consolida como una práctica cada vez más recurrente en el campo del desarrollo y puede entenderse como una modalidad de cooperación del SICD (Ayllón 2006). Bajo esta, la promoción de la cooperación para el desarrollo tiende a volcarse hacia el planeamiento regional y local (Fischer 2002), una vez que es más viable alcanzar intereses localizados que aquellos amplios definidos en grandes escalas, factor que sirve como fuerte incentivo a la cooperación internacional descentralizada. Como se ha dicho anteriormente, el aumento de los flujos de la cooperación descentralizada parte de intereses de los gobiernos locales por explorar las oportunidades en el sistema internacional, aunque esta tendencia también está justificada por el hecho de que instituciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) pasan a percibir la importancia de realizar proyectos de desarrollo en espacios delimitados dirigidos hacia las necesidades humanas. Así, según Fischer, los

[...] principios base de las estrategias de desarrollo durable son: (I) las necesidades humanas, de forma tal que garanticen efectos benéficos a largo plazo para grupos marginalizados; (II) una intención de largo plazo ampliamente compartida, dentro de espacios y tiempos relativamente delimitados; (III) un proceso global e integrado, que concilie objetivos económicos, sociales y ambientales, con previsión de regulación y arbitraje mediados por negociación. (Fischer 2002: 5)

Massiah (2006) también parte del presupuesto de que la cooperación internacional descentralizada debe cumplir algunos criterios para alcanzar el desarrollo, teniendo estos como

base la integración de la población local a proyectos de cooperación que deben justificarse por el interés público. Según el autor, para alcanzar una estrategia de desarrollo durable es necesario considerar el nivel regional, priorizando, por lo tanto, microproyectos orientados hacia las necesidades locales. Para esto, los actores locales deben comprender el proyecto desarrollista a implantarse regionalmente, una vez que es el destino de la comunidad implicada lo que será modificado, y su éxito está condicionado al entendimiento de la población local de que la transformación que ocurrirá en función del proyecto es positiva y podrá ser observada por ella (Ribeiro 2008; Massiah 2006).

Aun así, teniendo en cuenta las asimetrías no solo materiales que estructuran las diferentes posiciones de poder en el campo del desarrollo, cabe cuestionarnos hasta qué punto los gobiernos locales que interactúan con agentes internacionales serían más o menos vulnerables a esta estructura de poder, en el sentido de apropiarse de las reglas y condicionantes colocadas por estos agentes como estrategias propias de desarrollo. Considerando que los gobiernos locales poseen menos recursos financieros, técnicos y políticos que un gobierno central, estos agentes tenderían a ser meros objetos y estarían sujetos a las determinaciones de las organizaciones internacionales o de los gobiernos extranjeros promotores de desarrollo. En ese caso, si no hay una convergencia entre las demandas del gobierno local y las ofertas del agente externo, simplemente no tendría sentido cooperar, pues, de lo contrario, se estaría imponiendo la agenda de los donantes a las poblaciones locales.

Para Ribeiro (2008), el factor que determina el posicionamiento de los gobiernos locales en la formación de la agenda internacional descentralizada es justamente el entendimiento que la población local tiene sobre sus propios proyectos de desarrollo. El hecho de que existan agentes extranjeros, sean organizaciones internacionales o entes federados, planeando el camino del desarrollo de otra sociedad ya sugiere una relación asimétrica. Aunque esta no se manifestara de la misma forma sobre los agentes locales, según Ribeiro (2008), existirían dos formas de portarse frente a ella: como sujeto pasivo o como sujeto activo. El sujeto pasivo es el resultado de un abordaje de la cooperación descentralizada en el cual las condiciones para el desarrollo son impuestas de forma autoritaria, sin tomar en consideración las estructuras locales: el sujeto es, en palabras del autor, «objeto de imperativos desarrollistas». En este caso, la población local no siente que tiene el control del proyecto y tiende a resistirse a él, una vez que las probabilidades de la comunidad de comprenderlo y sentirse integrantes del mismo son bajas.

El sujeto activo está insertado en un abordaje más participativo de la cooperación descentralizada para el desarrollo. En este caso, de parte de los agentes extranjeros existe una preocupación respecto a las estructuras locales y la población local percibe beneficios e intereses en común en el proyecto de desarrollo sugerido por los entes extranjeros y

muchas veces se vuelve un agente del desarrollo. Se ha encontrado que los proyectos de desarrollo que adoptan el abordaje participativo tienden a ser más exitosos que aquellos que adoptan un abordaje autoritario (Ribeiro 2008: 122). La imposición de estrategias de desarrollo de los países donantes a los gobiernos receptores es una de las principales causas del fracaso de los proyectos de desarrollo, ya que uno de los principios para articularlos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo es su apropiación por parte de los beneficiarios, porque en este caso los actores locales sienten que controlan su ambiente y perciben y participan de los efectos del proyecto (Furlan 2005; Massiah 2006).

Aunque haya una tendencia creciente en el sentido de entender que la participación de los actores internacionales en el planeamiento de la cooperación descentralizada para el desarrollo se basa en una relación de sociedad, las asimetrías son aún evidentes en las interacciones generadas, no siendo posible dejar de considerar las diferencias de poder entre aquellos que disponen de recursos de diversas naturalezas frente a quienes se benefician de esa relación. Aun así, la literatura sugiere el surgimiento de una nueva visión de la cooperación descentralizada para el desarrollo como un medio para establecer relaciones estratégicas de cooperación más equilibradas (Garesché 2007). Este abordaje propone que algunos proyectos de cooperación descentralizada no deben ser vistos a partir de una relación asimétrica, sino más bien de una en la cual los actores buscan intereses y ganancias mutuas de forma colaborativa. Garesché (2007) afirma que estos proyectos procuran superar la noción de estereotipos como norte-sur, centro-periferia, donante-beneficiario, una vez que el posicionamiento adoptado no es más de asimetría y sí de consonancia, estableciendo los actores relaciones estratégicas basadas en intereses armoniosos y estando el relacionamiento pauteado en la reciprocidad y no en la noción de ayuda.

La cooperación descentralizada contribuye así a la aparición de nuevos tipos de interacciones en el SICD y, consecuentemente, de diferentes formas de posicionamiento de los actores internacionales frente a estas relaciones, sean sujetos pasivos, sujetos activos o agentes de la cooperación recíproca y simétrica.

Por otra parte, algunas posturas frente a la cooperación descentralizada son más eficientes que otras (Keating 2000), aunque esta evaluación depende no solo de los actores involucrados, sino también del objeto y del contexto de la cooperación. Como afirmó Keating, la cooperación descentralizada «es un nuevo juego y las regiones lo están aprendiendo gradualmente en la medida en que juegan» (2000: 1).

Tras el análisis teórico de la cooperación descentralizada para el desarrollo y los posibles posicionamientos que son adoptados por los actores internacionales ante las oportunidades de cooperación, este trabajo se orienta en lo siguiente hacia el estudio de caso del estado

de Minas Gerais como un actor dentro del SICD y busca entender cómo este estado se comporta en la construcción de su agenda local de desarrollo en asociación con agentes internacionales.

## MINAS GERAIS Y LOS ENTES FEDERADOS: EL CASO DEL ACUERDO CON NORD-PAS DE CALAIS

El estado de Minas Gerais es un ente federado brasileño con una considerable actividad internacional, que puede ser percibida a partir de los diversos acuerdos de cooperación bilaterales celebrados con entes federados extranjeros y de los contratos de operaciones de crédito firmados a lo largo de los años. Del año 1973 data el primer acuerdo de cooperación firmado por el estado de Minas Gerais con otro ente federado: la provincia japonesa de Yamanashi<sup>6</sup>. Se trata de un acuerdo de hermandad que aborda varias áreas a trabajarse, como desarrollo económico, educación, salud y cultura.

Más adelante, a partir del inicio de la década de 1990, se percibe una intensificación en la búsqueda y en la receptividad de nuevos socios internacionales, con la fuerte intención de promover el desarrollo económico entre las partes, dado que el principal promotor de estos acuerdos era el Instituto de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (INDI)<sup>7</sup>. En 1999, se creó la Asesoría Especial para Asuntos Internacionales y de Ceremonial, directamente subordinada al gobernador del estado, que tenía como objetivo «auxiliar al gobernador en la formulación e implantación de la política estadual de relaciones internacionales y coordinar procesos de captación de recursos internacionales» (Asamblea de Minas 1999). Esta asesoría dio seguimiento a las acciones previstas en algunos de los acuerdos de cooperación aun en asociación con el INDI, principalmente a través de la realización y recepción de misiones comerciales, científicas o culturales<sup>8</sup>. En 2003, la Asesoría de Asuntos Internacionales y de Ceremonial fue extinta tras la creación de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico (Asamblea de Minas 2003b), con la finalidad de «planear, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar

---

6. El documento firmado fue el «Acuerdo de Hermandad entre el Estado de Minas Gerais y la Provincia de Yamanashi».

7. Al inicio de la década de 1990, el gobierno de Minas Gerais firmó una serie de acuerdos de cooperación técnica, todos ellos incluyentes en lo referente a su área de actuación. Algunos ejemplos de tales acuerdos son: «Acuerdo de Cooperación entre Minas Gerais y Brandemburgo» (Alemania, 1993), «Acuerdo de Hermandad entre Minas Gerais y Córdoba» (Argentina, 1993), «Acuerdo de Cooperación entre Minas Gerais y Piamonte» (Italia, 1993), «Acuerdo de Hermandad entre Minas Gerais y la Provincia de Jiangsu» (China, 1996), «Acuerdo de Cooperación entre Minas Gerais y Quebec» (Canadá, 1996).

8. El archivo de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico posee una serie de documentos que resumen diferentes misiones recibidas y enviadas por el estado de Minas Gerais, como Quebec, Brandemburgo y Jiangsu.

las acciones sectoriales, a cargo del Estado, relativas a las oportunidades de inversiones, de hacer viables financiamientos externos y de promoción de negocios de interés para el Estado identificados en el área internacional» (Assembléia de Minas 2003a), lo cual implica una serie de competencias que fueron adaptadas para dos frentes de acción: relaciones internacionales y comercio exterior, los que fueron institucionalizados en la forma de superintendencias. La Superintendencia de Comercio Exterior focaliza sus acciones en la promoción de empresarios de Minas Gerais en el mercado internacional, prestando apoyo a aquellos que buscan exportar como estrategia empresarial. La Superintendencia de Relaciones Internacionales (SRI) se encarga de la articulación internacional del estado de Minas Gerais con organizaciones internacionales multilaterales y bilaterales y entes federados extranjeros, actividad que llevó a la creación de la Red de Articulación Internacional del Estado de Minas Gerais (RAI), cuya finalidad es «buscar oportunidades internacionales y operar proyectos de cooperación internacional para el desarrollo económico del Estado de Minas Gerais» (Assembléia de Minas 2005).

La SRI es el agente promotor de la cooperación internacional y ejecuta este papel a través de la articulación de las demandas internas con las ofertas presentadas por el sistema internacional de desarrollo. Por esto se ha formado una red con las secretarías de estado de Minas Gerais, que son consideradas los enlaces locales para la cooperación y son responsables de presentar las demandas urgentes, las que llevan a la búsqueda y concreción de nuevas sociedades internacionales, así como al fortalecimiento de aquellas ya existentes.

El «Acordo de Irmandade» celebrado con la región francesa de Nord-Pas de Calais fue construido dentro de este contexto de articulación de las demandas internas con la oferta internacional (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2008). Como ya se ha observado, las acciones internacionales descentralizadas de los entes federados deben tener en cuenta las directivas diplomáticas nacionales, ya que el Brasil posee un fuerte vínculo con Francia expresado en diversos actos internacionales bilaterales firmados entre ambos países<sup>9</sup> y fue justamente a partir de estos lazos entre las esferas nacionales que surgió la oportunidad de negociar una asociación entre los entes federados en cuestión<sup>10</sup>. En 2007, la región de Nord-Pas de Calais, a través de la Subjefatura de Asuntos Federativos

---

9. Ver la página de internet del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil para la relación de los actos internacionales bilaterales firmados entre Brasil y Francia (<[http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>).

10. En el texto del acuerdo de cooperación firmado en Belo Horizonte el 23 de abril de 2009 está expresamente registrado que tal acuerdo fue establecido considerando el protocolo adicional al acuerdo marco sobre la cooperación descentralizada entre el gobierno de la República Francesa y el de la República Federativa del Brasil del 12 de febrero de 2008.

de Brasil –ligada directamente a la presidencia–, de la embajada francesa y del consulado honorario francés, demostró su interés por crear lazos de cooperación con el estado de Minas Gerais, teniendo en vista sus semejanzas en el campo minero<sup>11</sup>. A partir de esta oferta, la SRI movilizó a la Red de Articulación Internacional para dinamizar a los agentes locales (secretarías estaduais) interesados en promover una cooperación basada en las semejanzas de los actores<sup>12</sup>.

A fines de 2008 se celebró entonces el «Acuerdo de Hermandad», estableciendo lazos de amistad entre las partes, indicando las áreas objetivo de cooperación y comprometiéndose a firmar en el futuro «un Acuerdo de Cooperación con una agenda de trabajo que, en detalle, explicita las acciones de la sociedad en las regiones» (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2008). Este compromiso tiene sentido, dado que fue el estado de Minas Gerais el que expresó la voluntad de firmar primero un acuerdo de hermandad, fortaleciendo las relaciones entre las partes, mientras que el gobierno de Nord-Pas de Calais demostró la necesidad de firmar un acuerdo de cooperación, señalando más detalladamente las áreas elegidas para la cooperación<sup>13</sup>. En este sentido, en abril de 2009, en el ámbito de las conmemoraciones del Año de Francia en el Brasil, se firmó el «Acuerdo de Cooperación entre el Estado de Minas Gerais y la región de Nord-Pas de Calais», el cual establece las disposiciones a adoptarse por las partes en el ámbito de la cooperación (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009a).

Las áreas de interés elegidas en el «Acuerdo de Hermandad» y su detalle en el «Acuerdo de Cooperación» fueron determinadas a partir de la constante negociación entre las partes, las cuales, a pesar de la distancia, establecieron contactos vía correo electrónico, teleconferencias y misiones internacionales exploratorias<sup>14</sup>. Además, para la definición de una agenda de trabajo para los siguientes dos años y para sintonizar las relaciones de cooperación, se realizó en octubre de 2009 el I Fórum de los Actores: Nord-Pas de Calais y Minas Gerais, que reunió a especialistas de ambas partes durante tres días, en los cuales se discutieron las áreas de interés común establecidas en los acuerdos. A continuación, presentaremos una breve descripción de los cuatro tópicos del «Acuerdo de Cooperación Técnica», analizando el interés de las partes en cada uno de los puntos comunes de la agenda.

---

11. Entrevista con la agregada cultural de la Embajada Francesa en Minas Gerais.

12. Entrevista con la superintendente de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Minas Gerais.

13. Ídem.

14. El archivo de la Asesoría de Relaciones Internacionales de la Secretaria-Geral da Governadoria do Governo de Minas Gerais posee documentos (correos electrónicos y actas de reuniones) en los cuales se puede analizar el diálogo entre los técnicos responsables de la elaboración de los acuerdos de cooperación firmados.

El primer campo de interés común establecido fue la recuperación de las áreas degradadas por la minería. El interés de negociar este tópico fue levantado por el estado de Minas Gerais a través de la Fundación Estadual del Medio Ambiente (FEAM), considerando la semejanza de las partes en la cuestión de minería. Nord-Pas de Calais es una provincia minera y realiza proyectos de recuperación de áreas degradadas y lo mismo ocurre en Minas Gerais, que tiene como fuerte actividad económica la minería y también viene adoptando políticas de recuperación de áreas degradadas (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009b). La propuesta de cooperación puede ser resumida en siete puntos: a) gestión de la postmina; b) valorización de las pilas de mineral estéril; c) preservación histórica y cultural de la actividad minera; d) metodología para la identificación y recuperación de sitios contaminados; e) legislación; f) instrumentos económicos; g) indicadores (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009c).

El segundo tópico de interés establecido fue la promoción de la cultura y el patrimonio. Este campo, muy ligado a la recuperación de las áreas degradadas por la minería, fue señalado por ambas partes como muy relevante para alcanzar el desarrollo sostenible de las comunidades insertas en este contexto. Un aspecto para ser explorado en este campo fue el intercambio de experiencias acerca de los conceptos de patrimonio material e inmaterial y de las estrategias para su preservación a partir de la inclusión de la sociedad civil en las discusiones (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009c).

La tercera área se refiere al incentivo a la investigación, la enseñanza superior, la formación profesional y científica y la innovación. El interés por discutir acciones en esta área partió también de ambas partes, dado que es de consenso la importancia de la capacitación de capital humano para el desarrollo regional. En este caso, las acciones se orientan principalmente hacia la promoción de la investigación en el campo de la excelencia de las dos regiones, el incentivo de nuevas sociedades entre instituciones de enseñanza y polos de excelencia de las partes y la promoción y facilitación de intercambio académico (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009c).

La cuarta y última área de interés común establecida en el acuerdo trata de la protección del medio ambiente en cuanto a agua, energía limpia y biodiversidad. Este tópico va hacia el encuentro de preocupaciones internacionales relativas a la promoción del desarrollo sostenible<sup>15</sup>. Las acciones a adoptarse se dirigen a prevenir daños al medio ambiente, contribuir en la lucha contra la contaminación y apoyar la biodiversidad. En este sentido, durante el fórum fueron establecidos cinco focos a tratarse en la agenda de trabajo: a) conocimiento;

---

15. Estas preocupaciones son expresadas en los diversos eventos realizados para discutir el tema, como el State of the World Forum.



b) biodiversidad; c) agua; d) energías renovables y cambio climático; y e) coherencia de las políticas públicas y planeamiento (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009c).

Como se puede notar, los temas elegidos como focos de la cooperación internacional son amplios y expresan el consentimiento de las partes respecto a su importancia en el planeamiento de proyectos para el desarrollo. Más adelante, en la construcción de la agenda de trabajo se realizó una síntesis de estas grandes áreas y de los puntos discutidos en el fórum de los actores, transformándolos en proyectos y programas y precisando su contenido, modalidades de implantación, condiciones de financiamiento, calendario de ejecución y procesos de seguimiento y de evaluación (Governo de Minas Gerais e de Nord-Pas de Calais 2009a).

Esta breve historia de la relación de cooperación entre el estado de Minas Gerais y la región de Nord-Pas de Calais retrata cómo todos los procesos establecidos y definidos fueron resultado del constante diálogo entre las partes, que trabajaron en armonía, enfatizando las semejanzas y los intereses mutuos a ser alcanzados. El primer punto que llama la atención en el caso analizado es que, aunque se trata de una relación entre un ente subnacional desarrollado y uno en desarrollo –lo que supondría una asimetría de acceso a recursos financieros y tecnológicos–, no se ha observado ninguna expresión de desigualdad de poder en la negociación, ya que podrían haber ocurrido intentos de imposición o resistencia a determinados puntos de la agenda. Al contrario, frente a este acuerdo de cooperación descentralizada, parece claro que Minas Gerais se posicionó como un agente de la cooperación recíproca y simétrica, estableciendo relaciones estratégicas de cooperación equilibradas. Como consecuencia, el acuerdo de cooperación fue construido de forma colaborativa, teniendo como principio de las relaciones entre las partes la igualdad de ambiciones, o sea, aspiraciones comunes.

## **MINAS GERAIS Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES: EL CASO DE LOS CONTRATOS CON EL BANCO MUNDIAL**

Por casi una década, el gobierno de Brasil impidió al estado de Minas Gerais realizar proyectos financiados por bancos multilaterales de desarrollo, pues se entendía que este estado no tenía condiciones fiscales suficientes para asumir encargos de la deuda externa<sup>16</sup>. Sin duda, en 2003, el escenario fiscal y económico era bastante crítico, pues Minas Gerais presentaba una deuda pública superior al promedio nacional y los gastos públicos

---

16. La cooperación internacional financiera que se establece con organismos internacionales está estructurada bajo la forma de préstamos a bajos intereses para financiar políticas públicas en los países menos desarrollados; por esto, la contratación de crédito por medio de proyectos de desarrollo implica un compromiso con los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal (101/2000).

crecían proporcionalmente más que las recaudaciones, repercutiendo en el desequilibrio fiscal y en el bajo crecimiento económico estadual. Ante este escenario, el recién elegido gobernador Aécio Neves viajó en una misión al Banco Mundial, en Washington, para presentar a los directores de este banco sus estrategias de gobierno y solicitar su apoyo para tales iniciativas<sup>17</sup>.

Por otra parte, la disciplina fiscal y la reorganización de la máquina pública pasaron a ser los objetivos prioritarios de los primeros años de gobierno de Neves, pues de nada serviría una disciplina fiscal eficiente si la administración no era flexible y sí dispendiosa. De ahí surge la propuesta de un «choque de gestión» que conciliase la mejoría de las finanzas públicas y la eficacia de la máquina estatal como primer paso para que el estado recupere su capacidad de competitividad y desarrollo. Al mismo tiempo y no por azar, en 2003 el Banco Mundial divulgó su estrategia para el Brasil priorizando el incentivo a la buena gobernanza como pilar necesario para el crecimiento económico sostenible y la reducción de las desigualdades sociales en el país<sup>18</sup>.

Desde este momento se inició el diálogo entre el Banco Mundial y Minas Gerais, diálogo que se extendió por un período de dos años hasta la firma de los primeros contratos de préstamo. Paralelamente a la construcción de estos entendimientos preliminares con el gobierno de Minas Gerais, el Banco Mundial acompañó la evolución de los resultados en el estado por medio de informes de las reformas en curso y delineó, juntamente con el equipo de gobierno, dos programas convergentes con su estrategia de buena gobernanza y combate a la pobreza<sup>19</sup>.

El diálogo entre el banco y el estado se inició tras la visita del gobernador Aécio Neves a Washington al inicio del año de 2003, cuando el gobernador va personalmente a la sede del banco para exponer la situación de Minas Gerais y solicitar la asociación internacional. Desde entonces, una de las consultoras del banco, que ya había trabajado con el Estado y tenía gran simpatía por Minas Gerais, dirigió las operaciones. Esto fue un factor positivo para las negociaciones bajo el punto de vista del Estado. (Entrevista con el secretario adjunto de Planeamiento)

El 20 de marzo de 2006 se firmó el primer acuerdo de cooperación financiera entre el gobierno de Aécio Neves y el Banco Mundial por un valor de 35 millones de dólares, con

---

17. Entrevista con el secretario adjunto de Planeamiento.

18. El 9 de diciembre de ese año se divulgó el documento de Estrategia de la Asistencia al País (EAP) para el periodo 2004–2007 del Banco Mundial.

19. Entrevista con la superintendente de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Minas Gerais.

el objetivo de apoyar financiamientos en inversiones comunitarias, no reembolsables, de naturaleza productiva y social y de infraestructura básica, atendiendo a los intereses de las comunidades rurales más pobres localizadas en las regiones Norte, Valle del Jequitinhonha y Mucuri. Un mes después, el 30 de abril, se firmó el Programa Sociedad para el Desarrollo de Minas Gerais con el objetivo de financiar acciones de mejora de las finanzas públicas, fortalecimiento de la gestión pública y fomento al desarrollo del sector privado<sup>20</sup>.

Las evaluaciones realizadas de los avances alcanzados con estos dos proyectos posibilitaron la formulación de nuevas colaboraciones técnicas y financieras con el apoyo del Banco Mundial. Por ello, el año siguiente, 2007, se iniciaron las negociaciones para la estructuración de un programa de financiamiento a la llamada «segunda generación del choque de gestión» por el valor de 976 millones de dólares. Este programa tenía el objetivo de garantizar una mayor escala y agilidad en la implantación de acciones estratégicas del estado para el alcance de resultados en los siguientes componentes: innovación del sector público, desarrollo del sector privado, educación, salud y transporte; además, contemplaba también salvaguardas socioambientales, indígenas y de reasentamiento poblacional.

Así, se observa que desde 2003 el estado de Minas Gerais mantiene un diálogo constante con el Banco Mundial, sea en la negociación de nuevos proyectos, sea en la ejecución de los ya firmados. Los valores negociados hasta el momento, cerca de cinco mil millones de reales, corresponden a aproximadamente 6% del producto bruto interno (PBI) de Minas Gerais, lo que evidencia el ingreso de un considerable volumen de recursos provenientes del Banco Mundial en la economía del estado. Estos números refuerzan la asimetría existente en el contexto de la cooperación internacional, dado que dichos recursos fueron esenciales para que Minas Gerais consiguiese superar algunos de sus déficits y promover inversiones, principalmente en el área de infraestructura<sup>21</sup>.

No es objetivo de este artículo extendernos en la descripción de los proyectos, mucho menos evaluar su impacto en la economía o en las políticas públicas en Minas Gerais. No obstante, sí nos interesa explorar, en líneas generales, el proceso de negociación de estos contratos, más precisamente, de formulación de los proyectos, para llegar a saber si las directivas que constan allí son convergentes con las estrategias de desarrollo local y en qué medida Minas Gerais puede ser considerado «agente activo» o «agente pasivo» en los términos previamente construidos. En todo caso, Minas Gerais será un agente pasivo cuanto más diverjan los proyectos financiados por el Banco Mundial de las estrategias previstas en sus políticas para cumplir las condiciones de este agente externo.

---

20. Entrevista con la superintendente de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Minas Gerais.

21. Entrevista con el secretario adjunto de Planeamiento.

Así, un elemento que parece desentonar con las políticas del estado es la preocupación del Banco Mundial en asociar políticas ambientales a casi todas las acciones de los proyectos financiados. El Programa de Combate a la Pobreza Rural, por ejemplo, modificó su ley para abarcar esta preocupación del banco:

Art. 1º - El art. 5º - de la Ley Nº - 14.364, del 19 de julio de 2002, pasa a entrar en vigor con la siguiente redacción: Art. 5º - Los recursos del préstamo del que trata esta Ley se destinan al financiamiento de emprendimientos pequeños, de naturaleza social o productiva y de infraestructura, en los municipios del área de alcance del Instituto de Desarrollo del Norte y Nordeste de Minas Gerais - Idene, observados los criterios técnicos, económicos, financieros, de sustentabilidad y de preservación ambiental **a ser establecidos conjuntamente por el BIRD y por el Estado.** (Asamblea de Minas 2006; resaltado de las autoras)

La nueva redacción de la ley que autoriza el financiamiento de este programa establece que todos los criterios técnicos, económicos, de sustentabilidad y de preservación ambiental deben ser creados en conjunto con el Banco Mundial. La necesidad de hacer constar en la ley estadual la obligatoriedad de la intervención del banco en esta materia demuestra la capacidad de poder de este agente internacional para intervenir en la formulación de la agenda local, en especial de la agenda ambiental del estado. Además de esto, otros elementos aparecen como «nuevos» en las políticas del estado. Por ejemplo, en el Programa Sociedad para el Desarrollo de Minas Gerais II, firmado en 2008, el Banco Mundial exigió que el estado implantase un conjunto de políticas para la protección de las comunidades indígenas estaduais. Esta acción no se configuraba como una prioridad estratégica de Minas Gerais, no era siquiera mencionada en el Plan de Minas Gerais de Desarrollo Integrado (PMDI; Seplag 2003) y, ciertamente, no habría sido implantada si no hubiera sido una condición impuesta por el banco.

En este sentido, observamos que el poder del Banco Mundial se expresa en la introducción de elementos en la agenda de políticas públicas de Minas Gerais que anteriormente no existían. Esto significa que la cooperación internacional descentralizada, en el caso de Minas Gerais, ha posibilitado no solo el ingreso de capital extranjero, sino que ha alterado los rumbos de la implantación de las políticas públicas locales.

Sin embargo, la introducción de estos elementos en la agenda no es suficiente para que afirmemos que el estado de Minas Gerais es un agente pasivo en la cooperación. Además, a excepción de las políticas de salvaguardia ambiental e indígena, todas las demás acciones de los proyectos financiados por el Banco Mundial ya formaban parte de las prioridades de Minas Gerais antes de las negociaciones con el banco, pues ya estaban contempladas por el PMDI. En efecto, al analizar los proyectos financiados por el Banco Mundial, observamos

que hay una fuerte convergencia entre la estrategia de desarrollo de Minas Gerais y la del Banco Mundial en relación a los propósitos de intervención de los proyectos en las áreas de finanzas públicas, gestión pública, desarrollo del sector privado, combate a la pobreza y mejora de la salud y de la educación (Salles 2008). Los propósitos prioritarios en el PMDI, en consonancia con la política de choque de gestión adoptada por el gobierno de Minas Gerais, convergían con la idea de gestión macroeconómica y buena gobernanza, que son los pilares de la estrategia del Banco Mundial para el Brasil. El choque de gestión aparece en el PMDI como uno de los diez objetivos prioritarios, ya que se señala la necesidad de «establecer un nuevo modo de operación del Estado, saneando las finanzas públicas y buscando la eficacia de la máquina pública, por medio de un efectivo choque de gestión» (Seplag 2003: 88). Por otra parte, la buena gobernanza se presenta como la base para el desarrollo en las instrucciones del Banco Mundial:

Estabilidad macroeconómica y buena gobernanza son las bases para un Brasil igualitario, sostenible y competitivo. Esto incluye, en particular, políticas monetarias y fiscales efectivas, reformas estructurales para reducir la rigidez de los gastos públicos, medidas para aumentar la calidad de los gastos, así como reformas de la administración del sector público, procesos transparentes e inclusivos y un sistema jurídico efectivo. (World Bank 2003: 40; traducción de las autoras)

La necesidad de crear sistemas de innovación eficientes aparece también como un punto común de las estrategias del Banco Mundial y de Minas Gerais:

Un fuerte sistema de innovación es un componente clave de la agenda de crecimiento. El Brasil está intentando fortalecer investigaciones académicas y su ligación con el sector privado por medio de subsidios a las investigaciones en áreas seleccionadas. Además de estas, hay otras mejoras que son posibles: una nueva ley de innovación. (World Bank 2003: 39; traducción de las autoras)

La gran contribución del gobierno estadual será la consolidación de un Sistema Estadual de Innovación que viabilice una mayor articulación de las competencias instaladas en las universidades y centros de investigación y el sistema productivo estadual. (Seplag 2003: 96)

Podríamos citar una serie de otros elementos convergentes entre Minas Gerais y el Banco Mundial a partir de la comparación entre el PMDI y la estrategia del banco para el Brasil y del análisis de los proyectos financiados por este agente internacional en Minas Gerais. Aun así, para los propósitos de este ensayo nos limitaremos a analizar si las convergencias observadas se deben a una baja capacidad de poder de Minas Gerais para resistir a los «imperativos de desarrollo» del Banco Mundial o si, por el contrario, ellas pueden elucidar una postura activa del estado al proponer su agenda de desarrollo.

Es interesante notar que los documentos en que se basan las estrategias de desarrollo de Minas Gerais y del Banco Mundial fueron formulados en el mismo periodo, lo que nos permite descartar cualquier hipótesis de que el plan de Minas Gerais habría sido formulado siguiendo los parámetros de la estrategia actual del banco, para que el gobierno se encuadrara a él y con esto consiguiera los recursos que buscaba. No obstante, no es fortuito que Minas Gerais haya elaborado su estrategia empapada de valores y conceptos similares a aquellos colocados por el Banco Mundial. El contacto con el conjunto de reglas y valores difundidos por las organizaciones internacionales no era algo inédito para los gestores públicos de Minas Gerais, una vez que la propia política nacional ya había establecido un diálogo permanente con organizaciones de este tipo, en especial con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Salles 2008).

Así, el caso analizado nos permite afirmar que la interacción establecida entre Minas Gerais y el Banco Mundial, a pesar de la clara asimetría de recursos existentes, no fue marcada por una fuerte fricción de intereses o por propuestas divergentes de los agentes. De hecho, «el Banco estaba muy abierto a las propuestas de Minas. El objetivo no era crear cosas nuevas, sino solucionar problemas en aquello en que el impacto fuese mayor y alcanzase mayor visibilidad. El espacio de negociación fue muy flexible»<sup>22</sup>. En los aspectos en que Minas Gerais y el Banco Mundial compartían un mismo cuadro de referencias y valores, tales como la promoción de la buena gobernanza y el choque de gestión, se puede establecer una sociedad en la que Minas Gerais fue un agente activo en la proposición de los términos del proyecto. A su vez, en aspectos que el gobierno de Minas Gerais aún no había «internalizado», como la cuestión ambiental e indígena, hubo menor disposición del estado para aceptar las condicionantes externas, aunque no haya sido posible esquivarlas. En este aspecto, Minas Gerais fue pasivo frente a las exigencias del agente internacional.

## CONSIDERACIONES FINALES

Nuestro ensayo ha buscado problematizar la cooperación internacional para el desarrollo en su dimensión descentralizada a partir de aspectos estructurales del SICD, tales como la desigualdad de acceso a recursos financieros y técnicos entre los cooperantes y, a consecuencia de esta desigualdad, las diferentes capacidades de poder de los agentes para la formación de la agenda de desarrollo local. Ante estos elementos, concebimos al SICD como un campo de poder en el que los agentes presentes accionan dispositivos materiales e inmateriales para la negociación de los proyectos de desarrollo que beneficiarán sus

---

22. Entrevista con el coordinador de proyectos del Banco Mundial.

políticas locales. A mayor capacidad de poder de los agentes en esta interacción, mayor el control de los gobiernos locales para definir el objeto y las actividades a desarrollarse en el ámbito de la cooperación. A su vez, a menor capacidad de poder, mayor propensión de los agentes externos detentores de recursos a interferir en los rumbos del desarrollo local por medio de la imposición de «imperativos de desarrollo».

A partir de este entendimiento, reclasificamos a los agentes de la cooperación en «sujetos activos» y «sujetos pasivos», conforme con lo propuesto por Gustavo Ribeiro (2008), problematizando la clasificación recurrentemente presentada por la literatura que diferencia a los agentes entre donantes y beneficiarios. Bajo esta concepción, la distinción no está en la posesión de recursos, sino en la capacidad de poder del gobierno local para dictar las reglas de juego, esto es, para delimitar los términos del acuerdo de cooperación o de los proyectos de desarrollo, teniendo en cuenta las restricciones colocadas por el gobierno central y por los agentes internacionales.

Al analizar el caso del Gobierno de Minas Gerais, observamos que ambos tipos de cooperación, técnica con Nord-Pas de Calais y financiera con el Banco Mundial, se pautan en acuerdos establecidos entre estos agentes y el gobierno brasileño, siendo ellos una especie de «paraguas» que define la estrategia de desarrollo del país. Aun así, en ambos casos el gobierno de Minas Gerais presentó gran autonomía en relación al gobierno de Brasil para delimitar los términos de su cooperación. En cuanto a la interacción con los agentes internacionales, también observamos la capacidad del gobierno de Minas Gerais de proponer una agenda convergente con sus demandas de desarrollo no solo en el acuerdo con Nord-Pas de Calais, sino también en los contratos con el Banco Mundial, donde la interacción se mostraba claramente asimétrica. Sin embargo, a pesar de la intervención del banco en las políticas ambientales e indígenas, la mayor parte de las actividades previstas en los proyectos financiados por el banco estaban presentes en la estrategia de Minas Gerais.

Por lo tanto, a partir del análisis de los dos casos, podemos observar que Minas Gerais ha actuado como un agente activo en la formación de su agenda de desarrollo en el ámbito de la cooperación descentralizada y creemos que este posicionamiento se debe a una serie de elementos observados en la política de inserción internacional del estado de Minas Gerais en los últimos años. Para comenzar, el estado ha invertido en la institucionalización de las relaciones internacionales en su estructura organizacional, de ello es muestra la creación de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales en el ámbito de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, que evidencia el esfuerzo de consolidación del área internacional como un medio para promover el desarrollo del estado. Por otra parte, la Superintendencia de Relaciones Internacionales fue creada, específicamente, para coordinar la articulación internacional del estado de Minas Gerais con organizaciones internacionales multilaterales

y bilaterales y entes federados extranjeros. Con esto, el estado pasó a contar con un cuerpo burocrático propio para pensar las estrategias de inserción internacional del estado que cubriesen el interés de todas las áreas temáticas.

Además de esto, la creación del proyecto de la Red de Articulación Internacional posibilitó la sistematización de las demandas de los órganos estaduais en las más diversas áreas temáticas, para la proposición de proyectos de desarrollo convergentes con los intereses locales. Documentos como el PMDI, por ejemplo, pasaron a utilizarse como instrumentos para proponer proyectos internacionales, dado que en él estaban expresados los compromisos firmados por el gobierno con la población y las metas a ser alcanzadas en los próximos años. Así, si la oferta de los agentes internacionales no contribuyese u optimizase esta estrategia claramente definida, no hubiera tenido sentido iniciar la cooperación.

Finalmente, cabe considerar el peso de los relacionamientos personales establecidos entre los gestores públicos locales y los técnicos de las delegaciones internacionales. La realización de misiones técnicas que antecedieron a la celebración de los acuerdos de cooperación y los contratos de préstamo fue fundamental para la construcción de vínculos de confianza y de amistad entre los agentes responsables de la ejecución del proyecto. Estos vínculos o, en los términos de Gustavo Ribeiro, «amistades instrumentales» desempeñaron funciones importantes al «convertir una situación imprevisible en algo más previsible y al proporcionar apoyo mutuo contra sorpresas perturbadoras, internas o externas» (Wolf, citado en Ribeiro 2008: 115).

Así, observamos que, a pesar de la asimetría de recursos materiales existentes entre, por un lado, un gobierno local como Minas Gerais y, por otro, el gobierno de un ente federado extranjero como Nord-Pas de Calais o un organismo internacional como el Banco Mundial, es posible tener un gobierno local que se posicione como un agente activo de la cooperación internacional descentralizada y se vuelva un «socio del desarrollo» en los términos discutidos en este ensayo. Para esto, elementos como una estructura organizacional consolidada y una estrategia de desarrollo bien delimitada fueron cruciales para aumentar la capacidad de poder y de negociación del estado de Minas Gerais en las negociaciones con los agentes internacionales.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## ASSEMBLÉIA DE MINAS

- 2006 «Lei estadual 16281 de 2006». Assembléia de Minas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=16281&comp=&ano=2006>>.
- 2005 «Decreto 44039 de 2005». Assembléia de Minas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44039&comp=&ano=2005>>.
- 2003a «Decreto 43232 de 2003». Assembléia de Minas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43232&comp=&ano=2003>>.
- 2003b «Lei delegada 57 de 2003». Assembléia de Minas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=57&comp=&ano=2003>>.
- 1999 «Decreto 40810 de 1999». Assembléia de Minas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=40810&comp=&ano=1999>>.

## AYLLÓN, Bruno

- 2006 «O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas». En: *Revista de Economía & Relações Internacionais*, vol. 5, N° 8, pp. 5-23.

## BARRETO, Maria Inês

- 2005 «A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais». Ponencia en: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre, Santiago de Chile.

## BOURDIEU, Pierre

- 1983 *Questões de sociologia. Rio de Janeiro*: Editora Marco Zero Limitada.

## CERVO, Amado Luiz

- 1994 «Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil». En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, N° 1, pp. 37-63.

## EUROPEAN COMMISSION

- 2007 «Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries». Documento de referencia N° 2. Tools and Methods Series. Fecha de consulta: 15/09/2009. <[http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/documents/decentralisation\\_local\\_governance\\_refdoc\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_en.pdf)>.

FISCHER, Tânia

- 2002 «A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação». Ponencia en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa.

FURLAN, José Luis

- 2005 «Las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo y su impacto en los proyectos de fortalecimiento municipal». Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas. Fecha de consulta: 15/9/2009. <[http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/108\\_31\\_1.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/108_31_1.pdf)>.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata

- 2007 *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, vol. 1, Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

GOVERNO DE MINAS GERAIS E DE NORD-PAS DE CALAIS

- 2009a «Acordo de Cooperação entre o Estado de Minas Gerais e a Região Nord-Pas de Calais», 23 de abril, Belo Horizonte.
- 2009b «Ata de Reunião da missão da delegação de Nord-Pas de Calais, liderada pelo Presidente da região Sr. Daniel Percheron, ao Estado de Minas Gerais», 23 de abril, Belo Horizonte.
- 2009c «Ata de Reunião do I Fórum dos Atores: Nord-Pas de Calais e Minas Gerais», 13 a 15 de octubre, Belo Horizonte.
- 2008 «Acordo de Irmandade entre o Estado de Minas Gerais e a Região Nord-Pas de Calais», 17 de noviembre, Lille.

KEATING, Michael

- 2000 *Paradiplomacy and Regional Networking. Forum of Federations: An International Federalism*. Ottawa: Forum of Federations. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>>.

MASSIAH, Gustave

- 2006 «Estudio de casos: prácticas, modelos e instrumentos. El enfoque francés de la cooperación descentralizada». En: *Anuario de la cooperación descentralizada. Año 2005*. Observatorio de Cooperación Descentralizada. Unión Europea-América Latina, pp. 324-356. Fecha de consulta: 15/9/2009. <[http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/245\\_14\\_2.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/245_14_2.pdf)>.

MINGUS, Matthew S.

- 2003 «Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Is this Perforated Sovereignty or Are Democracy and Civil Society Just Reaching Across Borders? Ponencia en: 16th Annual Conference of the Public Administration Theory Network Anchorage, 20 de junio, Alaska.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

- 2009 «Relações bilaterais. Acordos bilaterais em vigor». Ministério das Relações Exteriores. Fecha de consulta: 15/9/2009. <<http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>>.

MONTÚFAR, César

2001 «Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo». En: Nacional, N° 2, pp. 258.

RIBEIRO, Gustavo Lins

2008 «Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento». En: *Novos Estudos*, N° 80. Fecha de consulta: 15/9/2009. <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100008&script=sci_arttext)>.

SALLES, Fernanda Cimini

2009 «A formulação de políticas públicas em parceria com agentes internacionais: oportunidades e desafios». Ponencia en: I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, GT Estado e Políticas Públicas, 21-23 de octubre, Belo Horizonte.

2008 «As regras internacionais no planejamento de políticas públicas locais: a cooperação descentralizada em Minas Gerais». En: Seminário de Iniciação Científica: Destaques 2007, vol. 1. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp. 483-524.

2007 «Dádivas glocalizadas: A cooperação internacional em Itaobim». En: *Revista Três Pontos*, pp. 139-145.

SEPLAG, SECRETARÍA DE ESTADO DE PLANJAMENTO E GESTÃO

2003 «PMDI. Plano mineiro de desenvolvimento integrado». Belo Horizonte: Estado de Minas Gerais. Fecha de consulta: 10/9/2009. <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2003\\_2020.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf)>.

UNCETA, Koldo

2003 «El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo». En: *Revista de Economía Crítica*, N° 1, pp. 189-200. Fecha de consulta: 2/9/2009 <[http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n1/11\\_cooperacion.pdf](http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n1/11_cooperacion.pdf)>.

VIGEVANI, Tullo

2006 «Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros». En: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, N° 62, pp. 127-169.

WORLD BANK

2003 «Country Assistance Estrategy for the Federative Republic of Brazil for the Period FY2004-2007». Washington: World Bank.

#### Entrevistas realizadas

- Agregada cultural de la Embajada Francesa en Minas Gerais (entrevistada en octubre de 2009)
- Coordinador de proyectos del Banco Mundial (entrevistado en enero de 2008)
- Secretario adjunto de Planeamiento (entrevistado en enero de 2008)
- Superintendente de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Minas Gerais (entrevistada en setiembre de 2009)