



COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, UNA DINÁMICA A CONSTRUIR

Bernard HUSSON*

Si prestamos atención al discurso de las colectividades territoriales tanto del Norte como del Sur sobre su cooperación, es indiscutible que su objetivo se ha modificado profundamente durante los últimos años. Dicho discurso pone de manifiesto, en el ámbito local, la creciente importancia de las relaciones internacionales y de los notables esfuerzos que se llevan a cabo a favor de una descentralización efectiva en numerosos países.

Las recomposiciones actualmente en marcha inducen evoluciones considerables en la postura de las colectividades locales y en las expectativas que los ciudadanos expresan con respecto a ellas. Las colectividades locales ven en la cooperación descentralizada¹ un medio de responder a los nuevos desafíos a los que deben enfrentarse. Las de los países en desarrollo esperan que sea un apoyo al desarrollo local y las de los países emergentes que sea una herramienta para fortalecer sus competencias. Las más experimentadas ofrecen sus competencias para la puesta en práctica de soluciones innovadoras para hacer frente al reto de la urbanización. En cuanto a las colectividades de los países desde largo tiempo industrializados, afirman su voluntad de contribuir a la solución de los problemas a los que deben hacer frente sus colectividades contrapartes. La mayoría de ellas se dedican a desarrollar la cooperación alrededor de dos registros: el apoyo al fortalecimiento institucional de su colectividad contraparte y el apoyo al desarrollo de su circunscripción.

La presente contribución se ocupa específicamente de la cooperación descentralizada que tiene como objetivo el fortalecimiento institucional; éste permite a las colectividades locales asumir las competencias y las responsabilidades que las leyes de su país les confieren, sin interferir con los trabajos llevados a cabo en el taller sobre la reciprocidad. Quiere demostrar que el contenido de dicha cooperación no se puede disociar de sus modalidades de ejecución. La primera parte está dedicada a demostrar que el fortalecimiento institucional no es solamente un ámbito reconocido de la cooperación descentralizada, sino además que también responde a la

* Bernard Husson es experto en cooperación descentralizada del Centre International d'Études de Développement Local en la Universidad de Lyon (Francia).

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

¹ La cooperación descentralizada se entiende en este documento a partir de esta definición como una relación entre colectividades locales de países diferentes, sea cual sea su condición.

necesidad de consolidar la credibilidad de las colectividades locales. Presenta un análisis del contexto y de las razones que sitúan a las colectividades territoriales en el corazón mismo de los retos futuros y que, en consecuencia, incitan a reforzar sus relaciones. La segunda parte examina el lugar de la cooperación descentralizada con respecto al fortalecimiento institucional. Ambas ponen de relieve los discursos y las prácticas que serán ilustrados o invalidados por los ejemplos que los participantes desarrollarán durante el taller y subrayan que, más allá de los resultados visibles obtenidos y de las felicitaciones mutuas, se constatan numerosos efectos contrarios a las intenciones iniciales; paradójicamente, el riesgo de pérdida de crédito de las colectividades del Sur no es precisamente el menor de ellos. Esta contribución propone algunas posibles soluciones y debates para reforzar en el futuro las evoluciones positivas.

1. ¿QUÉ RAZONES HAY PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL?

1.1. Enfoques de la cooperación descentralizada diferenciados y evolutivos

La cooperación entre colectividades locales figura hoy en los textos oficiales nacionales y es objeto de programas multilaterales como URBAL o de la extensión de los mandatos de las instituciones financieras, como del confiado a l'Agence Française de Développement (AFD). Ni su contenido ni su finalidad están definidos. Sólo se señala a sus protagonistas; es decir, las colectividades territoriales en su relación con otras colectividades territoriales. Éstas pueden recurrir a otros interlocutores: asociaciones de solidaridad internacional y también de educación popular, organismos de inserción, empresas, universidades... Sin embargo, toda la responsabilidad de las opciones y los métodos de acción corresponde a las colectividades implicadas.

Estas referencias, por importantes que sean, son imprecisas. Un análisis de la postura de las colectividades locales permite, sin embargo, definir **cuatro tipos de enfoques** de la cooperación descentralizada que conducen a modelos y prácticas de cooperación muy diferentes.

A) Un primer enfoque define la cooperación descentralizada como un medio de "acercamiento entre los hombres", una "escuela de solidaridad", "un espacio de encuentro intercultural"... En este enfoque, las relaciones entre colectividades locales no se distinguen de los planteamientos tradicionales de la solidaridad internacional con respecto a los más pobres. Se interesan más por el equipo del dispensario local que por la organización del sistema sanitario local; por la construcción de una escuela que por su inserción en el contexto social; por el coste directo de los proyectos que por el establecimiento de dispositivos viables de financiación del desarrollo local. En otras palabras, este enfoque privilegia la construcción de infraestructuras por encima de los dispositivos y procedimientos de apoyo a las innovaciones institucionales, políticas y sociales. Rayando en la substitución, esta forma de cooperación toma muy poco, o nada, en cuenta el fortalecimiento de la colectividad contraparte y frecuentemente tiene como efecto eludir sus competencias. Concierno a las relaciones entre las colectividades de los territorios más ricos con respecto a las colectividades de los territorios más pobres.

B) Sensibles a los efectos perversos de este enfoque, otras formas de cooperación descentralizada actúan de una manera más abierta sobre el registro del desarrollo comunitario y orientan la cooperación descentralizada hacia la gestión de servicios urbanos, la constitución de zonas artesanas, la mejora de la calidad de los servicios sanitarios, la recogida y el tratamiento de residuos domésticos, etc.. Este segundo tipo de enfoque inscribe la cooperación descentralizada de las colectividades locales europeas en el contexto de desarrollo del país de su contraparte. A veces sus acciones pueden llegar a extenderse a fin de favorecer el establecimiento de mutuas sanitarias, apoyar la formación profesional, organizar acciones de turismo solidario, intentar contribuir financieramente a la mejora del hábitat... con la idea de favorecer las dinámicas de desarrollo local. Este enfoque mantiene un planteamiento desequilibrado de la relación entre colectividades contrapartes.

Las colectividades europeas y las colectividades latinoamericanas que desarrollan esta forma de cooperación constatan que el apoyo financiero, cuando lo hay, no ofrece más que una respuesta parcial a los retos a los que la colectividad latinoamericana debe enfrentarse. Un centro de salud, un centro social, una traída de aguas, la renovación de un sistema de transporte urbano... no producen necesariamente efectos multiplicadores. Para poner en marcha una dinámica, hay que instilar una parte de fortalecimiento institucional que acompañe a la colectividad latinoamericana en la construcción y la gestión de servicios colectivos y en el fomento, y frecuentemente también en la responsabilidad, del desarrollo local de su circunscripción.

C) Así, y entramos en el tercer enfoque, la experiencia adquirida lleva a modificar a fondo la naturaleza de la cooperación descentralizada a fin de recuperar un planteamiento más igualitario. La cooperación descentralizada se convierte, para las colectividades contrapartes, en un medio que les permite interactuar a fin de aprovechar su experiencia respectiva para estar en mejores condiciones de desempeñar plenamente su función de instituciones públicas al servicio de sus habitantes. Las perspectivas de su relación se ven notablemente modificadas e incluyen una importante dimensión política: gestión y organización de los transportes urbanos, ordenación de barrios, inserción de las zonas periféricas en la vida de la ciudad... Sin embargo este tercer enfoque, frecuentemente mencionado por los participantes en la cooperación descentralizada, sigue siendo una excepción limitada a las colectividades de gran peso ("peso" entendido aquí en términos de poder económico o demográfico).

D) El cuarto enfoque difiere del anterior por la dimensión que incorpora. A las relaciones cimentadas en la construcción de intereses mutuos, les añade una dimensión política de fortalecimiento institucional a fin de lograr una base política incontestada frente a los estados y de consolidar la credibilidad de las colectividades locales a los ojos de los ciudadanos.

Los cuatro enfoques que hemos presentado brevemente no se excluyen los unos a los otros. Las opciones que presentan suscitan amplios debates. No obstante, muchas colectividades han entendido la importancia de los retos derivados de la descentralización en su país. Las colectividades europeas se han propuesto reforzar su grado de responsabilidad mediante un fortalecimiento de su organización y una mejora y diversificación de los servicios que ofrecen a los ciudadanos. Las grandes colectividades del Sur, han hecho lo mismo. En cambio, las

colectividades pequeñas y medianas del Sur chocan todavía con grandes dificultades a la hora de alcanzar el grado de responsabilidad superior al que aspiran.

1.2. Un entorno apremiante

Otro factor que juega a favor del fortalecimiento institucional de las colectividades locales es resultado de los movimientos de globalización. No es éste el lugar para llevar a cabo un análisis de las evoluciones derivadas de dichos movimientos. Sin embargo, sí es necesario hacer un rápido diagnóstico de su impacto en las colectividades locales.

Las colectividades locales, aunque tengan poco peso en las relaciones internacionales en comparación con los estados, los grandes medios de comunicación y las empresas, e incluso en comparación con las grandes ONG, no obstante están situadas en primera línea para:

- Conseguir los Objetivos del Milenio para el Desarrollo. Los OMD han sido decididos por los estados, pero su ejecución depende de las competencias atribuidas a las colectividades locales: salud básica, primer nivel de escolarización, acceso a agua potable...
- Defender y promover su territorio. Hoy, la política de los estados ha cambiado fundamentalmente. En lugar de tomar medidas para proteger a las organizaciones económicas de su espacio, los estados abren las fronteras o, mediante un conjunto de subvenciones a los productores y consumidores nacionales, compensan los desequilibrios provocados por la globalización. Ahora son las colectividades locales las que aseguran la defensa de su territorio a través de políticas de ordenación territorial, de la institución de una fiscalidad local atractiva, de la oferta de servicios públicos eficaces... Ellas soportan el peso de las globalizaciones pero, al mismo tiempo, contribuyen a su instauración, por la competencia que se hacen con el propósito de atraer inversores y poblaciones solventes.

Además, cada vez se expresa más una búsqueda de la singularidad y se crean movimientos de defensa de la identidad. Estas manifestaciones de renacimiento de lo local no todas son identitarias ni, con mayor razón, integristas. Estos movimientos son, en su mayoría, reactivos ante presiones exteriores. Se pide a los responsables locales no sólo que sean los portavoces de sus conciudadanos, sino también que den protección a aquellos y aquellas que están en situación de vulnerabilidad. No faltan ejemplos para ilustrar cómo las colectividades se convierten en bastiones de la defensa de los intereses locales: en Cabilia y en el País Vasco, y también en las Indias, Escocia o los Andes.

De este modo, los ciudadanos piden a las colectividades locales que actúen para:

- luchar contra la falta de recursos económicos, mediante una dinámica de producción de riqueza y de reducción drástica del desempleo;
- hacer accesibles los recursos necesarios para producir (tierras, créditos, formación...);

- establecer, en cantidad y calidad suficientes, una oferta de servicios sociales en los ámbitos de la salud y la higiene... pero también en los del transporte, la energía, el tratamiento de residuos ...;
- contribuir a la existencia de espacios de libertad de expresión facilitando el acceso a la información, al uso de la palabra, a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por último, la aceleración de los movimientos de globalización hace de las colectividades locales protagonistas clave de la protección del medio ambiente. Se les pide que garanticen la buena gestión del medio ambiente que los niveles de poder más altos no alcanzan a asumir. La elaboración de agendas 21 locales decidida en la Conferencia de Río, con su objetivo de implicar a las colectividades locales en la defensa del medio ambiente, lo demuestra.

Para satisfacer estas demandas, las colectividades locales no pueden contentarse con actuar dentro del marco de las políticas nacionales. Deben tener la capacidad de construir y poner en práctica eficazmente políticas de medio y largo plazo que vayan más allá de la simple gestión de los servicios públicos de proximidad. Para ello necesitan dotarse de una organización y de servicios que estén a la altura de estos retos.

No todas las colectividades territoriales se encuentran en la misma situación a la hora de optar por un enfoque de cooperación descentralizada, contribuir a los Objetivos del Milenio, promover su territorio... Las colectividades "muy grandes", tanto del Sur como del Norte, tienen capacidad de establecer alianzas para constituir redes, también ellas, de dimensión global. El objetivo de estas colectividades locales es reforzar su posición en el ámbito de la competición mundial a fin de constituir polos de atracción económica, cultural y política. Las demás colectividades no cuentan, por sí solas, con los recursos necesarios para intervenir en todos los ámbitos citados. Aquí se trata menos de considerar sus recursos humanos y financieros que sus recursos institucionales, de organización y políticos. Para ellas, el fortalecimiento institucional se convierte en imperativo y la cooperación descentralizada es un medio de contribuir al mismo.

Sobre la base de estas constataciones, las colectividades locales del Norte y del Sur más informadas, y en particular las colectividades locales europeas y latinoamericanas, se esfuerzan por convertir el fortalecimiento institucional en una de las principales dimensiones de sus relaciones. Al referirse a su condición de institución pública, afirman la originalidad de su cooperación entre la cooperación interestatal y la solidaridad de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Esta evolución de la postura de las colectividades coincide con los objetivos del programa URBAL, establecidos de común acuerdo por la Unión Europea y los 18 países beneficiarios de América Latina:

- reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales en el desarrollo social, económico y cultural de las zonas urbanas;
- desarrollar las capacidades de las autoridades locales (gestión y organización), en particular mediante la formación de los miembros del personal;

- promover la cooperación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil (apertura hacia el mundo exterior local);
- promover las "buenas prácticas" de desarrollo local europeas y latinoamericanas dentro del respeto a las especificidades locales.

2. ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL?

A fin de situar el papel de la cooperación descentralizada como medio de fortalecimiento institucional, antes es necesario definirlo sucintamente.

El fortalecimiento institucional se puede definir como "*un proceso por el que las organizaciones, las instituciones –entre ellas las colectividades locales– adquieren la capacidad de ejercer sus responsabilidades, de fijarse objetivos y de poner en práctica los medios para alcanzarlos en los dominios que corresponden a sus competencias*".

Sobre la base de esta definición, el fortalecimiento institucional de las colectividades locales afecta a **tres ámbitos principales**.

- *La organización y la administración de la colectividad local.* En este ámbito, se pueden mencionar temas tales como la organización del trabajo de los representantes elegidos y la preparación de los dossieres sometidos a decisión, las funciones de los representantes elegidos y del personal técnico y las relaciones entre ellos, la organización de una colectividad local en función de las competencias que la ley le atribuye...
- *La gestión de los servicios públicos.* Este ámbito se puede descomponer, a su vez, en dos vertientes:
 - Aspectos que tienen un *impacto operativo inmediato*, como la preparación del presupuesto, la contratación pública, la gestión de servicios sociales, la contratación con una organización privada no lucrativa para la gestión de un servicio público...
 - Aspectos relativos a *cuestiones estratégicas y conceptuales* que implican perspectivas a medio y largo plazo: gestión de la urbanización, concepción y ejecución de una política de desarrollo sostenible, elaboración de planes locales de desarrollo, intermunicipalidad...; y también fomentar la disposición de los técnicos de los servicios públicos a escuchar las demandas de los habitantes y responder a ellas...
- *La responsabilidad y el papel político de las colectividades locales.* Esta vertiente es la más original, pero es difícil de poner en práctica. Tiene por objeto animar a las colectividades a constituirse en interlocutoras de las asociaciones y a trabajar en concertación con el Estado, a tomar en cuenta la existencia y las demandas de los grupos sociales minoritarios o que viven en situaciones precarias, a hacer uso de los márgenes de maniobra existentes para aplicar los sistemas de fiscalidad local, etc.

Esta definición subraya que el fortalecimiento de capacidades es un proceso a largo plazo y que ni se puede imponer ni puede ser substituido por intervenciones externas. Se desprende de un

proceso voluntarista fundamentado sobre la identificación, por parte de las colectividades locales, de su déficit de capacidades en relación a los retos a los que deben responder. Es tan necesario en los países del Norte como en los del Sur.

Así pues, no se trata de que las colectividades europeas ejecuten programas de cooperación o apoyen proyectos para que su colectividad contraparte acumule conocimientos, ni de dirigir los proyectos que ésta no pueda realizar. Se trata de "acompañarse" mutuamente para que cada una de las colectividades contrapartes tenga la capacidad de arbitrar, decidir y ejecutar en plenas condiciones sus diferentes prioridades. En este sentido la cooperación descentralizada es uno de los componentes del éxito de la descentralización.

Los campos que el fortalecimiento institucional debe cubrir son muy vastos. La cooperación descentralizada no puede tenerlos todos en cuenta. Por añadidura, cada colectividad y, en consecuencia, cada cooperación son específicas. Sin embargo, la experiencia demuestra que hay que dar prioridad a la exploración de algunos ámbitos concretos, en el sentido en el que los intercambios reales entre asociados puedan alimentarlos. Estos ámbitos pertenecen al registro de los conocimientos acumulados por las colectividades europeas que pueden ilustrar a su contraparte latinoamericana, o viceversa.

- Un *diagnóstico institucional y organizativo* que consiste en analizar la organización y el funcionamiento de los servicios municipales, los productos y servicios producidos por el municipio, y su entorno asociativo. Pone en evidencia las necesidades de formación de los participantes implicados (consejeros municipales, personal municipal y servicios descentralizados) y desemboca en un plan de movilización de los recursos humanos y técnicos a medio plazo (plan de formación, plan de estructuración y de organización de los servicios, plan de comunicación interna y externa...).
- *La información*. Es un elemento clave de la toma de decisiones. Para tomar opciones, los representantes elegidos necesitan reunir la información geográfica, económica, técnica, financiera y jurídica sobre la situación general de su colectividad territorial, los referentes técnico-económicos relativos a los diferentes tipos de equipos... Construir esta información es necesario para que las colectividades locales puedan dotarse de políticas sectoriales y transversales.
- *La facultación operativa de las colectividades locales y la gestión de proyectos*. Aquí se trata de una dimensión frecuentemente subestimada en el fortalecimiento institucional. No basta con tomar buenas decisiones, también es necesario que su puesta en ejecución sea efectiva. La gestión de proyectos para la contratación pública, la organización del inicio de los trabajos, su aceptación... están entre los principales factores de credibilidad y de transparencia a perseguir.
- *La gestión de servicios colectivos y públicos*. Los intercambios de experiencia son tan numerosos en este ámbito como en los otros ámbitos: identificación de los costos ordinarios a fin de asegurar el buen funcionamiento de un servicio, convenios con organismos terceros para la gestión de servicios públicos, seguimiento y control de la calidad de los servicios prestados a los habitantes...

- *El diagnóstico, la planificación y la programación en concertación con los habitantes.* La puesta en perspectiva de las informaciones recogidas de los habitantes permite la elaboración de un diagnóstico, la formulación de prioridades, la elección de estrategias a corto, medio y largo plazo. La conjunción de un enfoque de democracia representativa con una forma de democracia participativa es una de las apuestas en juego para asentar el dinamismo y la autoridad de las colectividades locales. Desde este punto de vista, las colectividades latinoamericanas poseen una rica experiencia a transmitir.
- *El apoyo a la movilización de los recursos propios de los municipios.* Una política de equipamiento y de mejora de los servicios es inseparable de una política de desarrollo de los recursos financieros. Más allá de las dotaciones del Estado o de los financiamientos exteriores de los que se benefician, las colectividades territoriales tienen que desarrollar sus propios recursos.

Estos ámbitos cubren un campo mucho más extenso que la simple formación, dimensión a la que frecuentemente se ve reducido el fortalecimiento institucional.

Además de los ámbitos precedentes, cuyo principal objetivo es la consolidación y el porvenir de las colectividades locales, también se puede considerar toda otra serie de intercambios, sobre todo relacionados con su papel de sostenimiento de la dinámica de desarrollo local. Por ejemplo, ¿cómo pueden las colectividades locales contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, cuando, frecuentemente, la que se plantea es precisamente la problemática inversa? ¿Qué función y qué modalidades de acción deben asumir las colectividades locales para crear un contexto positivo que multiplique los puestos de trabajo y las actividades económicas?.

Así pues, para responder a la necesidad de fortalecimiento institucional, la cooperación descentralizada debe concebirse como un apoyo mutuo entre contrapartes para favorecer el ejercicio de sus derechos y, particularmente, de su derecho a la responsabilidad para acompañar la transformación del funcionamiento y de la organización administrativa y política de los países resultado de las dinámicas de descentralización en el sentido de una mayor transparencia y de una mayor eficacia de los servicios a las poblaciones, y también de una mayor apertura de las colectividades locales al ámbito internacional. La cooperación descentralizada puede ser un factor de reducción del vacío existente entre la "cúpula" institucional (capital, poder central, conocimiento) y la "base";

Para entrar en este proceso, las colectividades latinoamericanas, por su parte, tienen que evolucionar desde un enfoque que hace de la cooperación descentralizada una dispensadora de fondos que se quiere tan flexible como sea posible. Ahora son conscientes de que las aportaciones financieras, por más útiles que sean, son insuficientes para responder a sus deseos de organización, de gestión, de seguimiento del funcionamiento. Por su lado, los representantes elegidos locales europeos valoran positivamente el interés por encarrilar la cooperación descentralizada por el camino del fortalecimiento institucional. Es verdad que ven en ello un efecto de notoriedad y de buena imagen, pero también están dispuestos a movilizar las competencias existentes en el seno de su colectividad para acompañar la estructuración y el fortalecimiento de su(s) colectividad(es) contraparte(s). En cambio, no saben identificar todas

las lecciones que pueden aprender de su cooperación con las colectividades latinoamericanas para el funcionamiento de su propia colectividad.

No obstante, todos pueden apoyarse en unos cimientos comunes que son la base de la cooperación descentralizada: el de descansar sobre un fundamento institucional y el de beneficiarse de un arraigo local que moviliza más allá del círculo restringido de los técnicos y militantes del desarrollo y de las empresas que ven en la cooperación un mercado. Este doble carácter permite actuar con la viabilidad necesaria a toda acción de cooperación y reforzarla con relaciones humanas sin las que ésta no existiría.

2.1. El fortalecimiento institucional modifica las modalidades de acción

Los ejes operativos ya citados ponen de relieve los retos y el contenido del fortalecimiento institucional y su impacto en el papel de la cooperación descentralizada. El desarrollo siguiente tiene por objeto intentar identificar los esfuerzos emprendidos y que hay que consolidar para que el fortalecimiento institucional ocupe el centro de las relaciones entre contrapartes. Deja amplio espacio al punto de vista de las colectividades europeas, en razón del intenso debate que las atraviesa, para definir el lugar que deben asignar al fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada.

A) Impacto del fortalecimiento institucional sobre la organización de la cooperación descentralizada

La evolución de las cooperaciones descentralizadas depende de cada una de las asociaciones establecidas. Lenta para algunas, más rápida para otras, es sin embargo real y se manifiesta a través de características concretas.

- Al tomar en cuenta la organización institucional del país de su colectividad contraparte, las colectividades europeas afirman su voluntad de superar la acción puntual y desarrollar un enfoque territorial. En las grandes aglomeraciones, extienden su cooperación a todo el conjunto del área urbana de la ciudad contraparte cuando, previamente, las acciones sólo iban dirigidas a determinados barrios. Aceptan la idea de que la cooperación descentralizada es una cooperación de territorio a territorio y que, en esto, tienen la responsabilidad de asociar, más allá del recurso tradicional a las ONG, a todo un amplio abanico de instituciones de su circunscripción, a veces poco familiarizadas con la cooperación: institución sanitaria, empresa concesionaria de la recogida de residuos, establecimientos de formación profesional... En este sentido, "las colectividades *territoriales están más abiertas a las colaboraciones múltiples que el Estado.*"² El recurso a estos organismos terceros se hace entonces dentro de un marco institucional establecido: compatibilidad con la política de cooperación de la colectividad, prestaciones con carácter de subsidio, financiamiento conocido de la

² Cita de representantes elegidos locales europeos.

colectividad contraparte... y con el objetivo de que cada relación tenga un componente de fortalecimiento de la estructura asociada equivalente.

- El impacto sobre el modus operandi de la cooperación también es significativo. Cuando su cooperación descentralizada tenía como primer objetivo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones “beneficiarias”, las colectividades locales confiaban frecuentemente la negociación y la ejecución de los proyectos a asociaciones que, muchas veces, actuaban como sustitutas de las administraciones y de los responsables locales. Para dirigir su cooperación, las colectividades latinoamericanas y europeas ahora recurren mucho menos a una gestión de proyectos delegada y, por el contrario, definen muy directamente sus contenidos. En consecuencia, la financiación aportada por las segundas a los proyectos presentados a iniciativa de las ONG representa una parte en fuerte decrecimiento en comparación con la financiación directa que las primeras asignan a su propia cooperación.
- Al tener en cuenta el fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada, las colectividades locales europeas modifican la lectura del impacto de ésta sobre su propia situación. La cooperación descentralizada deviene, por sí misma, una forma de intercambio entre asociados para el avance común: " [La cooperación descentralizada] permite tomar en cuenta directamente y de manera detallada todo el conjunto de los problemas concretos que se plantean tanto en nuestro país como en el de los asociados". "El fomento de la participación, preconizado por las colectividades territoriales del Norte para sus contrapartes del Sur, y la experiencia de éstas últimas –sobre todo en América Latina– las lleva a veces a profundizar en su propio funcionamiento democrático"³. Aquí entramos en el campo de los "beneficios" que una colectividad del Norte puede extraer directamente de su cooperación con una colectividad del Sur a fin de mejorar su propio funcionamiento y sus relaciones con los ciudadanos.

Estas evoluciones hacen de la cooperación descentralizada una herramienta de democratización en el Norte y en el Sur, no a través de proyectos que tienen como objeto el fortalecimiento de la democracia, si no por razón de un funcionamiento más democrático de las instituciones mismas. La cooperación descentralizada presenta una oportunidad de apertura de los ciudadanos hacia el exterior: *"La cooperación descentralizada favorece, a pesar de las dificultades encontradas, una apertura al mundo de los ciudadanos y de los representantes elegidos, que obtienen a cambio un estado de ánimo, unos conocimientos y una experiencia original determinantes de actitudes y de comportamientos menos etnocéntricos"*. En un mundo en el que se manifiesta una fuerte tendencia al incremento de los intercambios culturales, y ante movimientos de globalización económica, este impacto no es nada despreciable.

³ Ibid.

B) Una voluntad compartida: inserir el fortalecimiento institucional en las dinámicas globales

La asunción de responsabilidad de las colectividades locales con respecto a su cooperación las lleva a modificar sus modalidades de acción.

Procurar no reemprender los enfoques iniciados por una cúpula que actúa "por el bien de los habitantes".

En su colaboración, las colectividades locales cada vez más actúan con autonomía. Se proponen decidir sobre la naturaleza y la forma de sus relaciones. Esta actitud es tanto más difícil de mantener cuanto que la mayor parte de las otras cooperaciones bilaterales, multilaterales o de ONG intervienen a partir de programas cuyo objeto está preestablecido y cuyos resultados a conseguir están predefinidos. El enfoque planteado por las colectividades territoriales tiene, desde este punto de vista, un carácter original –nada de cuestiones de perspectivas de cooperación a priori, nada de resultados no negociados, sino debates entre las contrapartes sobre los contenidos y los métodos de acción.

Escapar a una atomización de las acciones, buscar una coherencia global.

Como instituciones públicas, las colectividades locales saben la importancia que tiene dar coherencia a las acciones llevadas a cabo en su territorio y construir una dinámica global de desarrollo. En este sentido, las colectividades latinoamericanas se involucran en la elaboración y la realización de una planificación estratégica cuya elaboración las colectividades europeas frecuentemente están dispuestas a apoyar, también financieramente. En cambio, éstas últimas aún aprovechan poco la experiencia de su contraparte para definir su propio programa a medio y largo plazo.

Medir el impacto de las acciones, considerar que los apoyos solicitados o propuestos no siempre responden a una necesidad.

Las listas de demandas de apoyo financiero de las colectividades contrapartes pueden ser ilimitadas. Para las colectividades europeas ya no se trata de responder a todas las demandas expresadas –¡ojalá pudieran!– en nombre de la debilidad de los recursos financieros y técnicos de su institución contraparte, sino de acompañar el establecimiento de dispositivos de gestión y de mantenimiento de los equipos que aseguren su buen funcionamiento a lo largo del tiempo. El aumento del número de equipos en una colectividad sólo tiene sentido si los residentes tienen acceso a los mismos de forma sostenible. Las colectividades europeas están familiarizadas con estos retos a medio y largo plazo. Por ello animan a sus colectividades contrapartes a estar alerta con respecto a las condiciones de perdurabilidad de los servicios y equipos establecidos, y particularmente ante el impacto generado por los costos ordinarios en su presupuesto de funcionamiento.

Reconocer el papel de los estados.

La inmensa mayoría de las colectividades europeas y latinoamericanas está hoy convencida de que los estados, a pesar de sus yerros pasados y de sus debilidades actuales, son interlocutores indispensables para el éxito de las acciones de cooperación descentralizada.

Reconocen, lo que no siempre ha sido el caso, los esfuerzos éstos que emprenden y su legitimidad como espacio de elaboración de reglas de convivencia, como garantes de la cohesión social, y como instancias de definición de las reglas de funcionamiento del juego democrático. Desde un punto de vista operativo, las colectividades locales europeas se informan sobre las políticas de cooperación de su Estado, y en América Latina sobre las políticas nacionales sectoriales, de ordenación del territorio, de dinamización económica... a fin de actuar articuladamente con ellas.

Finalmente, las colectividades europeas empiezan a interesarse por la fiscalidad local del país de su colectividad contraparte. De la mejora de su rendimiento depende que se incrementen los recursos de ésta última. Ninguna acción en este ámbito –el número de proyectos que se ocupan de ella es muy bajo, pero la preocupación se extiende– puede ignorar al Estado y sus servicios especializados.

2.2. Prácticas con efectos perversos

Las constataciones efectuadas sobre el terreno demuestran que las cooperaciones descentralizadas aún se hallan muy lejos de los objetivos declarados. Las prácticas llevadas a cabo frecuentemente son portadoras de efectos contrarios. Enmascarados por los resultados positivos puestos de relieve, dichos efectos permanecen mal identificados. Sin embargo, las medidas a adoptar para reducirlos son esenciales para que la cooperación descentralizada no se convierta, para las colectividades europeas, en "una acción social internacional" y, para las colectividades latinoamericanas, en una "ventanilla" en la que acceder a competencias técnicas y recursos financieros". Algunos ejemplos pueden ilustrar este peligro.

A) Circuitos financieros derogatorios

Excepto en rarísimos casos, los recursos puestos en juego en la cooperación descentralizada se gestionan al margen de los procedimientos de gestión de las finanzas públicas del país de la colectividad latinoamericana. Esta situación está en contradicción con el discurso sobre el fortalecimiento de la credibilidad de las colectividades territoriales. No permite determinar la situación concreta de los financiamientos de la cooperación descentralizada, lo que es un mal menor, pero además tiene otras consecuencias importantes para las colectividades latinoamericanas :

- Éstas no inscriben en sus presupuesto (salvo casos excepcionales) el conjunto de los recursos de los que disponen, a pesar de la obligación legal de mencionarlos directamente o en un presupuesto anexo.
- El reparto de los recursos aportados por la cooperación descentralizada generalmente se hace con una cierta opacidad, sin consulta a las instancias deliberativas de la colectividad contraparte. En el mejor de los casos, se las informa del volumen global de la cooperación, pero no discuten ni la oportunidad de las acciones ni los volúmenes que les son asignados. Con más razón porque no tienen posibilidad de decisión, ni siquiera de información, sobre los recursos atribuidos por las colectividades europeas a las organizaciones de su territorio

para que desarrollen sus acciones. De este modo, los hospitales reciben ayudas para la realimentación de los niños, se apoya a las AIE (agrupaciones de interés económico) de barrio para que desarrollen producciones artesanas, se financia a asociaciones de productores para la protección del suelo... sin que las colectividades locales sean asociadas a la definición de estos programas.

- No están en condiciones de prever los costos de funcionamiento de los equipos construidos.
- Privan a las colectividades contrapartes de su responsabilidad al no transferir, o transfiriendo mal, la gestión y dirección de las acciones sobre el terreno.

En última instancia, es la colectividad europea la que aprueba o no los financiamientos y decide concederlos.

B) Efectos de sustitución fiscal

El financiamiento aportado por la cooperación descentralizada tiene como efecto, en un cierto número de casos, aminorar los esfuerzos de recuperación de los impuestos locales. Es verdad que no es la causa principal de los bajos ingresos fiscales –que se deben a la pobreza de los habitantes– pero puede llevar a las colectividades contrapartes a relajar las conminaciones a que los residentes cumplan con su deber.

Las colectividades europeas comprenden poco los efectos de sustitución fiscal, pero aún entienden menos su efecto sobre la credibilidad de su colectividad contraparte que aparece así, a los ojos de los habitantes, como una instancia capaz o no de captar recursos exteriores. Un "buen alcalde" sería aquel que sabe establecer relaciones con una colectividad del Norte...; no aquel que actúa a partir de los recursos recaudados por su municipio.

C) Una práctica de competición entre las colectividades del Sur

Las colectividades latinoamericanas no se hacen ilusiones ante la competencia de intereses que las opone en su búsqueda de socios, sobre todo por las cuestiones financieras mencionadas. Las que sacan ventaja de ella son las presididas por una persona con "notoriedad" internacional por razón de su formación en el extranjero, su pertenencia a las redes internacionales de ONG, sus buenas relaciones con los miembros de una embajada... Al contrario, una colectividad sin renombre internacional, presidida por un representante electo sin contacto con redes exteriores, apenas pueden aspirar a establecer relaciones a largo plazo con una colectividad europea.

Muy pocas colectividades europeas prestan atención a las disparidades entre colectividades locales que su cooperación provoca. Muchas se sorprenderían al descubrir los efectos perversos de su apoyo en las relaciones entre colectividades de un mismo país, sobre todo si están cerca la una de la otra. De hecho, no hay difusión de los "beneficios" de una cooperación

descentralizada entre colectividades vecinas. La organización des “groupes pays”^{**} en Francia bajo los auspicios de Cités Unies France, por ejemplo, se esfuerza por remediar esta situación. Pero las concertaciones conciernen prioritariamente a la coordinación de acciones entre municipios franceses –¿acaso podría ser de otro modo?–, y no tanto a una consideración de las expectativas de las colectividades latinoamericanas que no cuentan con asociaciones interlocutoras.

Las "grandes" colectividades pueden superar más fácilmente esta dificultad que las "pequeñas" colectividades y la constitución de redes puede ser un paso adelante para reducir las disparidades.

Estas dificultades, citadas por ejemplo entre muchas otras, ponen de relieve que el debate sobre el fortalecimiento institucional está lejos de ser cerrado y unilateral. La puesta en práctica de esta dimensión de la cooperación descentralizada, que se ha demostrado indispensable, está sin embargo sembrada de dificultades que conviene identificar y señalar.

2.3. Mejorar las prácticas

Para consolidar el objetivo de fortalecimiento institucional, se pueden mencionar diversas fórmulas de trabajo.

A) Pasar del intercambio institucional al apoyo institucional

Si bien el fortalecimiento institucional es esencial para que las colectividades latinoamericanas tomen las riendas de su futuro, el apoyo que se les presta tiene más de *intercambio institucional* que de *apoyo institucional*. Por ejemplo, con ocasión de visitas a Europa, los responsables de las colectividades latinoamericanas se informan sobre las modalidades de funcionamiento de su colectividad contraparte, sobre sus formas de relación con las asociaciones y con los otros ámbitos de descentralización, sobre los procedimientos de ejecución de una decisión...; pero estos intercambios son insuficientes para responder a las colectividades latinoamericanas, que esperan que su contraparte les aporte su experiencia sobre:

- de qué manera ejecuta los arbitrajes entre las diferentes posibilidades,
- las delegaciones de servicios que negocia con partes interesadas privadas,
- el logro de coherencia en las diferentes acciones que lleva a cabo,
- la construcción de políticas sectoriales, territoriales, de ordenación del territorio, dirección de grupos sociales específicos...

Por tanto, las dos contrapartes tienen que organizarse para pasar del intercambio institucional – que entra dentro del registro de la información–, al apoyo institucional –que es apoyo a la asunción de responsabilidad para elaborar y dirigir las políticas locales (política social, para la juventud, de deportes, de promoción de la mujer, de incentivos económicos...). En este sentido

* NdT : Red de colectividades locales que intervienen en cooperación en un mismo país.

se puede establecer un verdadero intercambio entre asociados, pues las colectividades latinoamericanas poseen prácticas que pueden ser útiles a las colectividades europeas; por ejemplo, una articulación entre democracia participativa y democracia representativa.

El intercambio institucional	El apoyo institucional
<p>El intercambio institucional puede ser definido como encuentros, visitas, intercambios de experiencias sobre la organización y el funcionamiento de un servicio o de un conjunto de servicios y, en un sentido más general, sobre la organización y el funcionamiento de una colectividad local.</p>	<p>El apoyo institucional puede ser definido como el fortalecimiento de una colectividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en su capacidad de establecer y programar prioridades realistas teniendo en cuenta las contingencias sociales, económicas, políticas y financieras, • en sus competencias para asegurar la gestión de sus equipos, que se derivan de sus atribuciones, • en su capacidad para organizar y hacer viables los servicios colectivos necesarios para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

B) Pasar de una lógica de proyecto a una lógica de servicio

La experiencia acumulada después de décadas demuestra que los proyectos, por adaptados que estén al contexto, en general no se multiplican espontáneamente. No hay ninguna razón que permita hacer esta afirmación, sin embargo frecuente tanto en Europa como en América Latina. En comparación con una situación “normal”, los proyectos se benefician de una movilización de medios suplementarios en dinero, formación y acompañamiento. Por ello, sólo se los puede replicar si se pueden volver a movilizar los mismos medios... que no son multiplicables.

Además, las colectividades locales latinoamericanas, en la misma medida que las de la Unión Europea, no son promotoras de proyectos o no actúan por cuenta de comanditarios de proyectos. En tanto que instituciones públicas, su responsabilidad es establecer y hacer funcionar para sus habitantes servicios viables, priorizados con relación a opciones políticas.

Por las dos razones precedentes, la cooperación descentralizada debe abandonar la lógica de proyecto. Al contrario, lo que conviene desarrollar es una lógica de servicio. Su ejecución requiere que se determinen explícitamente la finalidad perseguida, los medios movilizables – recursos humanos, financieros, técnicos, institucionales– y cómo mitigar los puntos flacos a fin de lograr un funcionamiento fluido del servicio o construir los equipos deseados. Ya no se trata de programar una acción nueva, sino de aportar complementos para extender las dinámicas ya iniciadas.

A diferencia de la lógica de proyecto, que parte de un análisis de las carencias, la lógica de servicio:

- tiene en cuenta, en primer lugar, los recursos locales movilizables y, en segundo lugar, los apoyos exteriores disponibles;
- se propone multiplicar los efectos inducidos;
- organiza el seguimiento y la asunción de los costos ordinarios de la acción.

En este contexto, la cooperación descentralizada tiene un papel especial a desempeñar. Los recursos financieros que puede movilizar son, y en todo caso seguirán siendo, modestos. Sus apoyos se quedan muy cortos del financiamiento necesario para la construcción de infraestructuras o para el sostén del funcionamiento de servicios a lo largo del tiempo. Para esto hay que reunir grandes sumas que sólo las grandes agencias pueden movilizar. En cambio, la cooperación descentralizada puede ser una protagonista esencial del funcionamiento en sentido ascendente y en sentido descendente de las realizaciones:

- en un sentido ascendente, para identificar las necesidades y los modos de funcionamiento de los servicios a establecer, mediante una participación en los estudios previos, el acompañamiento a la preparación de dossiers técnicos y financieros...
- en un sentido descendente, mediante apoyos en formación, la organización de los servicios competentes, el establecimiento de sistemas de gestión, la previsión de los costos ordinarios...

2.4. Ajustar ambiciones y prácticas

El carácter esencial del fortalecimiento institucional de las colectividades locales se hace hoy más evidente que en el pasado. Hoy, la cooperación descentralizada ya no se define como un apoyo a acciones de emergencia, de solidaridad, de creación de infraestructuras.

Esta tendencia no deja de plantear preguntas difíciles. Entre otras, aquí podemos recoger algunas.

- Cuando demasiadas personas viven en condiciones de severa precariedad, ¿realmente el objeto de la cooperación descentralizada es contribuir al fortalecimiento institucional de las colectividades locales en América Latina? Los enfoques basados en proyectos, por limitados que sean, no todos han fracasado. ¿Acaso no será prematuro iniciar un viraje brusco en el objeto de la cooperación descentralizada?
- La asimetría en las relaciones de cooperación descentralizada, ¿se puede superar? En materia de cooperación, se ha utilizado extensamente el argumento del interés mutuo, pero raramente se lo verifica. Las colectividades latinoamericanas, con la excepción de las más grandes, ¿acaso no se retraen demasiado a la hora de construir una cooperación más equilibrada? Viven la cooperación descentralizada como un punto de apoyo para sí mismas y formulan pocas propuestas, o ninguna, para ayudar a sus socias a mejorar su organización, su funcionamiento, sus relaciones con las asociaciones... ¿Acaso el fortalecimiento institucional no es un medio de favorecer un reequilibrio necesario?

- Las necesidades de fortalecimiento institucional de las colectividades locales son inmensas. Parece difícil que la cooperación descentralizada pueda ocuparse de todas. ¿Qué prioridades recoger entre las diferentes fórmulas mencionadas?