



Cohesión social y cooperación descentralizada en América Latina

Marc Rímez y Giulia Clerici*

*Las recientes transformaciones políticas, económicas, institucionales, sociales y culturales conocidas en su conjunto como el proceso de globalización, han llevado a la ruptura del tradicional monopolio del Estado en las relaciones internacionales. Con siempre más frecuencia los gobiernos locales, así como algunos actores no-estatales, han empezado a protagonizar un proceso de reconfiguración de las relaciones internacionales, haciéndose parte activa, entre otras cosas, de la cooperación internacional al desarrollo. Esto ha permitido el surgimiento de una nueva modalidad de cooperación, la cooperación descentralizada pública y en particular la cooperación descentralizada pública directa, entendida como el conjunto de “las relaciones directas de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales [...] sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes”.***

* Los autores son respectivamente Responsable de la Coordinación de la Cooperación con América Latina de la Diputación de Barcelona y Director del Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, y Técnica de la Oficina Regional de San José de la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III. Las opiniones aquí vertidas son las de los autores y no representan ni comprometen las instituciones en las cuales trabajan

** Malé, J.P. (2006) Especificidades de la Cooperación descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

1. Introducción

La cooperación descentralizada ha surgido en la década del 90 como una modalidad de cooperación bastante continuista con el modelo tradicional de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), de naturaleza fundamentalmente asistencialista, basado en relaciones verticales entre Norte y Sur, y llevada a cabo esencialmente a través de la financiación de proyectos de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o de acciones puntuales como la construcción de infraestructuras básicas o el envío de materiales y ayuda humanitaria. El debate acerca de sus prácticas ha conocido en los últimos años una notable evolución, gracias a la labor de estudio e investigación llevada a cabo desde entidades como el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, entre otros, y a las prácticas innovadoras de algunos gobiernos locales con vocación al liderazgo en este ámbito. Progresivamente, y a través de una intensa reflexión acerca de las características peculiares y del potencial valor añadido de este tipo de cooperación al desarrollo, se ha afirmado la necesidad de focalizar las acciones de cooperación descentralizada en las temáticas propias de las agendas públicas locales, de afirmar el papel protagónico de los gobiernos locales en la gestión de las acciones y en la instauración de relaciones de partenariado con un enfoque de intercambio mutuo y de trabajo en red así como de insertar las iniciativas de cooperación en la visión estratégica general de los propios gobiernos locales, o sea de convertirlas en políticas públicas. La cooperación descentralizada se ha ido entonces progresivamente anclando en las especificidades de los gobiernos locales que la llevan a cabo, tanto en términos de competencias como de *modus operandi*.

²¹ Sanz Corella, B. (2009). “Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina”. Elementos para la construcción de una política pública de CD, OGD, Barcelona, 2009, p.27

²² *Ibid*

Según lo expresado en el segundo volumen de la Guía para la acción exterior de los gobiernos locales, publicado en 2008 por el Observatorio, a esta altura “el reto, para cada ciudad y autoridad local, consiste en desarrollar capacidades y estrategias que contribuyan a concretar la acción internacional y la cooperación descentralizada en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local”.⁴ Es decir, transformar un conjunto de intervenciones sectoriales y puntuales, muchas veces relegadas a los márgenes de la acción de los gobiernos locales y llevadas a cabo en la ausencia de un marco estratégico definido, en una verdadera política pública local, entendida como una dimensión propia y estratégica de la acción pública, capaz de asociar y aglutinar la legitimidad y las responsabilidades de los órganos públicos electos con la garantía de la participación ciudadana, en el sentido más amplio del término.

Según la Guía, los tres elementos integradores de dicha política local de cooperación descentralizada, que corresponden a otros tantos niveles de análisis y – entendemos – de acción, son, o deberían ser:

“El pensar (la planificación estratégica y evaluación de la política de cooperación, entendidos como procesos intrínsecamente relacionados que dan lugar a la fijación de objetivos y a la definición de estrategias y líneas de acción, concordantes con el proyecto de ciudad que se quiere promover e impulsar);

La agenda (definición de los temas y de las modalidades concretas de intervención);

El organizarse (la estructura organizativa interna por una parte y, por otra, el sistema de relaciones y alianzas entabladas con otros actores relevantes del territorio)”.²



Tomando en cuenta las prioridades y la *expertise* específica de los gobiernos locales, varias son las temáticas que deberían ser consideradas prioritarias en la formulación de una política pública de cooperación descentralizada. Entre ellas, el fortalecimiento de las instituciones pública locales, el desarrollo económico local y las políticas públicas de cohesión social. Para ilustrar las potencialidades, los alcances y los límites de una política pública de cooperación descentralizada, en la primera parte de este artículo se trata de analizar la dinámica de la cooperación descentralizada en el ámbito de la cohesión social, planteada como el objetivo global del quehacer internacional de uno de los gobiernos regionales europeos que llevan el liderazgo en términos de políticas y prácticas de cooperación descentralizada pública, la Diputación de Barcelona, y como prioridad estratégica de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

A pesar de los notables avances logrados en la definición conceptual de una política pública local de cooperación descentralizada, cabe mencionar desde ya que queda una brecha enorme entre el discurso y la práctica, inclusive en los gobiernos locales y regionales que llevan el liderazgo en este ámbito. Quizás allí radique uno de los principales retos futuros de la cooperación descentralizada, que se intentará abordar en la segunda parte de este artículo, donde se proponen algunos de los grandes temas que deberían integrar la agenda de la cooperación descentralizada pública en los próximos años. Esta propuesta de agenda no pretende por supuesto ser exhaustiva, aún menos en un contexto de cambios acelerados relacionados tanto con la recomposición de las prácticas y los actores de la cooperación in-

ternacional como con el contexto general de crisis del paradigma del desarrollo derivado de la crisis sistémica internacional. Sin embargo, plantea algunas de las líneas de acción, a nuestro modo de ver prioritarias, para alcanzar avances sustanciales en la consolidación de la cooperación descentralizada pública.

2. Políticas públicas de cooperación descentralizada y cohesión social

Como se ha mencionado anteriormente, en el caso de la Diputación de Barcelona, el apoyo a la cohesión social – entre otras dimensiones de la cohesión, territorial, económica, que son por supuesto parte de un todo – está explícitamente planteado como “el objetivo global para la institución en su quehacer internacional”.³

Este carácter estratégico de la cohesión social fundamenta asimismo la apuesta de la Diputación de Barcelona para asumir el reto de la coordinación técnica y estratégica del Programa URB-AL III, que se ha convertido en el proyecto de mayor envergadura en términos de recursos humanos y financieros y sobre todo de proyección e impacto sobre los actores y las prácticas a nivel de las relaciones UE-AL, asumidos en el marco de la cooperación exterior de este gobierno regional. En este caso, en el marco del Programa URB-AL, la Comisión Europea ha vuelto a demostrar el carácter innovador de sus prácticas de cooperación al confiar a un consorcio integrado principalmente por gobiernos locales de Europa y América Latina, la coordinación y el apoyo a la ejecución de un programa dirigido a los gobiernos locales del continente latinoamericano.

³ | Diputació de Barcelona, “Se trata del impulso a la cohesión económica, social y territorial mediante el refuerzo de la gobernabilidad democrática local en el marco del municipalismo internacional. Dicho objetivo es coherente, al tiempo que refuerza la voluntad de la Diputación de erigirse como referente del municipalismo, tanto en Cataluña, como en el resto del territorio y también a escala internacional”, Diputació de Barcelona Orientaciones estratégicas para la acción internacional de la Diputació de Barcelona 2008-2011, Barcelona 2008, p. 27

Cabe recordar que la cohesión social constituye también uno de los dos grandes ejes de las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, cuya prioridad política ha sido reafirmado con fuerza en varias Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno desde Madrid hasta Lima en 2008. Esta prioridad política que se había traducido primero en un Programa piloto, EUROsociAL, dotado de un presupuesto de 30 millones de euros, ha sido sustancialmente reforzada en el marco de la programación 2007-2013 de la cooperación con América Latina. Para este período, los compromisos de la Comisión Europea representan alrededor de 900 millones de euros, de los cuales unos 225 millones corresponden a programas regionales, mientras que la cohesión social se impone como una dimensión transversal en todos los programas de cooperación de la Comisión Europea con América Latina.⁴

2.1. La cohesión social como alternativa a la inclusión social y a la lucha contra la pobreza

Definir el concepto de cohesión social no es tarea fácil, como lo demuestra la existencia de una multiplicidad de líneas de análisis y definiciones generadas por un copioso debate académico, político e institucional en torno a este concepto. No es nuestra intención reconstruir aquí este debate conceptual, ni discutir la validez de los distintos enfoques a través de los cuales se ha analizado el concepto de cohesión social tanto desde la academia como desde las instituciones políticas. Sin embargo, es útil y necesario retomar algunos elementos fundamentales de este debate, para definir el marco analítico y ope-

rativo en el cual se fundamenta nuestra reflexión. Asimismo, intentar aclarar y definir el concepto de cohesión social no es simplemente un ejercicio de estilo confinado en la torre de marfil de la academia, sino que es un ejercicio analítico que conlleva importantes implicaciones operativas en términos tanto de políticas públicas como de políticas de cooperación al desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, es necesario evitar reducir la cohesión social a otros conceptos pertenecientes a su mismo universo semántico, como lo son los conceptos de integración o inclusión social. El concepto de inclusión se refiere a la relación entre el todo y sus partes integrantes (la integración y la participación de unos elementos específicos en un grupo más amplio), mientras el término cohesión indica las relaciones entre los distintos elementos que componen el todo. La inclusión social se refiere entonces “a un asunto (...) limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social”.⁵ La noción de cohesión social expresa en cambio algo mucho más amplio y complejo que se refiere a la capacidad de una sociedad de gestionar de manera satisfactoria la convivencia de los individuos y de los grupos en su interior. Según la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cohesión social representa “el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos”.⁶ De esto se desprende

⁴ | Véase Comisión Europea, América Latina. Documento de Programación regional 2007-2013, Bruxelles, 2007

⁵ | Sorj, B. y Tironi, E. (2007), “Cohesión social en América Latina: un marco de investigación”, Pensamiento Iberoamericano, n. 1, p. 120.

⁶ | CEPAL (2007), Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe; Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 16.



que la oposición analítica a la cohesión social no es la exclusión social, sino la desintegración social o la anomia, que – así como la cohesión son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo.⁷ Cohesión social no significa entonces necesariamente falta de exclusión social: el hecho de que una comunidad o una sociedad sean muy cohesionadas puede hasta dificultar la inclusión de determinados grupos o individuos en su interior.⁸ Al mismo tiempo, cohesión social no es el antónimo de pobreza: una sociedad puede ser muy pobre y a la vez muy cohesionada. Sobre recordar que gran parte de las sociedades primitivas y tradicionales, en general con niveles de desarrollo material muy limitado, se caracterizan por un alto grado de cohesión. En este sentido, el desarrollo económico no genera necesariamente y automáticamente cohesión social; al contrario, los procesos de desarrollo pueden romper los vínculos tradicionales que garantizan la cohesión al interior de una sociedad.

Cabe por fin recordar que el enfoque de cohesión social presupone el reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas como elemento natural, positivo y enriquecedor de las sociedades. En consecuencia, el objetivo último de una política de cohesión social no es la anulación de dichas diferencias, sino la gestión óptima de las mismas en un marco de valores y reglas compartidas para el logro de un equilibrio armónico entre los distintos componentes de la sociedad. En este sentido existe una estrecha relación entre la adopción de un enfoque político de cohesión social y la construcción de ciudadanía y de gobernabilidad democrática.⁹

En términos de opciones de políticas públicas, la adopción de un enfoque de cohesión en vez de un enfoque de inclusión lleva, en un contexto caracterizado por la presencia de recursos escasos o limitados, a superar las estrategias focalizadas de lucha contra la exclusión social y la extrema pobreza para desarrollar una estrategia universal de cohesión social que abarque el conjunto de la sociedad y no sólo sus sectores marginados y desfavorecidos. Como precisa el Consejo de Europa “es necesario (...) encontrar caminos para enfrentar no solamente los problemas de quienes están excluidos de la sociedad, sino también, y de manera más ambiciosa, buscar cómo edificar sociedades más cohesionadas en las cuales el riesgo de exclusión sea minimizado”.¹⁰ Esta es una elección eminentemente política, asociada a una fuerte fundamentación ética: el Estado tendría la obligación jurídica y moral de garantizar los derechos básicos y la equidad o por lo menos la igualdad de oportunidades y de construir una comunidad de ciudadanos cohesionada y solidaria.

Así, en términos de políticas sociales –que siguen siendo un eje privilegiado aunque no único de las políticas con efecto más o menos directo sobre la cohesión social– la aplicación generalizada de políticas sociales focalizadas en América Latina a partir de los años 70 y 80, al tratar de concentrar sus efectos sobre los grupos más pobres y/o más marginalizados terminó por aumentar la segmentación de la sociedad en distintas categorías, creando estigmatización, segregación y polarización social.¹¹ Esta es la demostración

de que las políticas focalizadas pueden implicar unos costos sociales y políticos que finalmente superan sus beneficios. Además, el principal argumento en favor de la focalización, la eficiencia económica de las subvenciones públicas basadas en la concentración de los recursos y de los beneficios, ha sido recientemente puesto en discusión por la observación empírica de que en muchos casos los costos de gestión de estas políticas son tan altos que la diferencia con los costos de implementar una política universal resulta ser mínima.¹² Esto tiene que ver principalmente, y en particular en países de escaso desarrollo institucional, con los crecientes costos que supone la identificación de los beneficiarios de los programas focalizados, vinculados con la necesidad de evitar por un lado la exclusión de personas que necesitarían estar incluidas y por otro lado la identificación como beneficiarios de personas que en realidad no tendrían que serlo.¹³

El paradigma tradicional de las políticas de desarrollo, promovido desde los años 80 entre otros por algunas instituciones internacionales y gobiernos nacionales latinoamericanos dentro del llamado Consenso de Washington, identificaba la pobreza como un obstáculo al desarrollo y la extrema pobreza como un reto ético que no se podía superar por las solas leyes del mercado y del crecimiento, lo cual ya representaba un avance en relación a las teorías neoclásicas del

crecimiento, basadas entre otras en el modelo de Rostov.¹⁴ En esta perspectiva, una vez solucionado el problema de la pobreza extrema las otras cuestiones, consideradas subsidiarias, se habrían resuelto por la propia dinámica del crecimiento sin necesidad del Estado o de políticas públicas.

Sin embargo, los exponentes de otras corrientes de pensamiento han argumentado, desde hace décadas, que el desarrollo se ve frenado no sólo por la pobreza, sino también y sobre todo por la desigualdad y la mala distribución del ingreso y que en consecuencia las intervenciones destinadas a la erradicación de la pobreza no son suficientes para alcanzar un desarrollo sostenible y generalizado. Entre las primeras en sistematizar este enfoque analítico destaca la escuela estructuralista latinoamericana de los años 50-60,¹⁵ cuyos representantes terminarán confluyendo en el espacio de debate de la CEPAL. Por ejemplo en 1967, Aníbal Pinto, publicó en Buenos Aires “Distribución del ingreso en América Latina”.¹⁶ Cuando el mismo autor reincorporó la CEPAL, esta institución publicó en 1970 su primer estudio comparativo sobre la concentración del ingreso en América Latina y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico del continente.¹⁷ El estudio argumentaba que la concentración del ingreso tenía un doble impacto negativo sobre el desarrollo de la región: por un lado llevaba a la construcción de un mercado

⁷ Sorj, B. y Tironi, E., *Op. Cit.*

⁸ Vranken, J. (2001), *No Social cohesion Without Social Exclusion?*, *Eurex: Lecture 4*, <<http://shiva.uniurb.it/eurex/syllabus/lecture4/Eurex4-Vranken.pdf>>

⁹ Godínez, V.M. (2007), *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*, *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación / Numero 2, Diputación de Barcelona.*

¹⁰ Consejo de Europa, citado en Godínez, *Op. Cit.*, p.15.

¹¹ Para el caso de México, por ejemplo, véase Rímez, M. y Bendesky, L. (2000) “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, en Clavijo, F., *Reformas Económicas en México, 1982-1999, Lecturas del Trimestre Económico N. 92, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Mexico DF.* Sorj, B. y Tironi, E. (2007), “Cohesión social en América Latina: un marco de investigación”, *Pensamiento Iberoamericano*, n. 1, p. 120.

¹² Para el caso europeo véase Atkinson, A. (1995) “On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits”, en Van de Walle, D. y Nead, K. *Public Spending and the Poor: Theory and Practice*, John Hopkins University Press, Baltimore.

¹³ Errores de tipo I y II, según la terminología de Cornia y Stewart, citados en Vargas, J.F. (2000), *Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?* <http://www.webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf>

¹⁴ Rostov, W. W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge

¹⁵ Véase por ejemplo Prebisch, R. (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.; Pinto, A. (1970) “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina” en *El Trimestre Económico*, Vol. 37 (1), N. 145, Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F.).

¹⁶ Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1967

¹⁷ CEPAL (1970) *La distribución del ingreso en América Latina*, Naciones Unidas, New York



interno reducido que impedía una industrialización dinámica en la región; por otro lado tenía fuertes implicaciones en términos de desigual acceso a las políticas sociales básicas, e implícitamente en la participación ciudadana. No es solo anecdótico mencionar que el ex- Presidente de Chile (2001-2006), Ricardo Lagos, publicó su tesis sobre este mismo tema en 1962.¹⁸

Progresivamente, aún las organizaciones más fuertemente ancladas al paradigma tradicional del desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, han hecho propia esta visión, reconociendo los efectos perversos de la concentración del ingreso para el desarrollo del continente latinoamericano y la necesidad de incluir el combate a la desigualdad y a la mala distribución del ingreso en las estrategias de desarrollo de la región.¹⁹

Por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 2008 un estudio que demuestra que en la mayoría de sus países miembros no sólo la pobreza sino también la desigualdad en los ingresos han aumentado de manera considerable en los últimos 20 años. En promedio, los ingresos del 10% más rico de la población son casi nueve veces más altos que los del 10% más pobre. Este aumento de la desigualdad es generalmente imputable, según el análisis de la OCDE, al aumento desproporcionado de los ingresos de la franja

más rica de la población respecto a la clase media y a la franja más pobre.²⁰ Hoy en día hay cierto consenso sobre el hecho de que la reconcentración del ingreso en detrimento de los ingresos del trabajo y a favor de los ingresos del capital registrada a nivel mundial durante las últimas décadas constituye una de las bases principales de la crisis sistémica mundial actual,²¹ con lo cual adoptar un enfoque de cohesión social para la reducción de estas brechas se hace particularmente relevante. Este enfoque se relaciona naturalmente con la renovación actual del interés por las políticas de regulación de los mercados y de reformas fiscales.

2.2. La importancia del nivel local para la cohesión social o la pertinencia de la cooperación descentralizada

Siendo el Estado el garante legal de última instancia de los derechos sociales, la responsabilidad principal de garantizar la cohesión social recae sin dudas sobre sus espaldas. Sin embargo, la cohesión social se puede alcanzar sólo si ésta se considera como una responsabilidad compartida de todos los sectores que componen la sociedad, de todos los niveles de gobierno así como de la sociedad civil. En esta perspectiva se puede argumentar que los gobiernos locales se encuentran en una posición privilegiada para contribuir al alcance del objetivo de la cohesión social.

Por un lado las situaciones que minan la cohesión social (como por ejemplo el aumento de la informalidad y precariedad laboral; los fallos en los sistemas educativos y sanitarios; la degradación del medio ambiente y el deterioro urbano; la ruptura de los vínculos sociales) son problemas globales pero que se manifiestan en primera instancia a escala local, a nivel del territorio y de la comunidad. El gobierno local es el canal institucional más próximo al territorio y a la ciudadanía. Su proximidad y accesibilidad le permiten por un lado identificar las situaciones que erosionan la cohesión social, y por otro lado canalizar las necesidades y las preferencias de los grupos y de los individuos y en consecuencia garantizar un nivel más alto de participación de la ciudadanía en la definición de las soluciones a los problemas que le afectan y de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas que permitan enfrentarlas.

Por otro lado, el proceso de globalización ha conllevado una cierta erosión, tanto hacia arriba como hacia abajo, del monopolio del Estado en cuanto proveedor de servicios y detentor de las competencias de política pública. Esto ha abierto considerables espacios de participación y competencia para los gobiernos locales (o por lo menos de reivindicación de las mismas) por lo que se refiere al diseño y a la implementación de políticas públicas que afectan directa o indirectamente a la cohesión social.

En algunos casos, como en la mayoría de los países europeos, la apertura de estos espacios se ha traducido en la definición de un marco jurídico y legal específico que regula la acción de los gobiernos locales y garantiza sus competencias y su autonomía. Durante los años 80 y 90 del siglo XX, América Latina ha experimentado una fase histórica de transición democrática, acompañada por reformas del Estado y por el inicio del proceso de descentralización, acelerado en ciertos países de

la región. Sin embargo, este proceso, inscrito además en un marco de disparidades territoriales muy marcadas, ha alcanzado resultados muy variados y no siempre satisfactorios.

Una de las principales debilidades de los procesos de descentralización en la región es el bajo nivel de transferencia de recursos y de autonomía financiera otorgado a los gobiernos locales. Estos, dotados de pocos recursos y con escasa capacidad de recaudación fiscal, sufren de una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central y en consecuencia de sus prioridades de gasto, no siempre compatibles con las necesidades de los territorios.

Respecto a sus competencias en términos de prestación de servicios públicos, además de gozar de unas limitadas competencias exclusivas (por ejemplo, según los países o regiones, en las áreas de aseo urbano; recolección y tratamiento de desechos; agua potable; alumbrado público; urbanismo; vialidad) los municipios latinoamericanos comparten la gestión de muchos servicios públicos con las administraciones intermedias y con el gobierno nacional (por ejemplo en las áreas de planificación, educación, salud o protección civil). En estos casos los problemas de coordinación entre distintos niveles, las superposiciones y las ambigüedades respecto a las responsabilidades de gestión de cada nivel son muy comunes.

Además, en un número creciente de países de América Latina, muy a menudo los gobiernos locales se han visto obligados, para suplir las deficiencias o la casi ausencia del Estado en muchos territorios, a asumir progresivamente competencias de política pública que la legislación no les reconoce y a actuar así “fuera de ley” o por lo menos en las zonas grises de la misma. Esta situación probablemente no es sostenible en el tiempo, pero es una realidad que hay que tomar en cuenta. Sin desconocer la importancia y las potencialidades de los go-

¹⁸ | Lagos Escobar, Ricardo. *La concentración del poder económico: su teoría: realidad chilena*. Santiago de Chile. Del Pacífico, 1962. 181 p. 4 ediciones

¹⁹ | BID (1999) IPEAS 1998/1999: *Facing up to Inequality in Latin America*, BID, Washington D.C. y De Ferranti, D.; Perry, E.G.; Ferreira, F. y Walton, M. (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?* The World Bank, Washington D.C.

²⁰ | OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, París.

²¹ | *El mecanismo de las crisis financieras y su carácter recurrente son bien conocidos desde hacia tiempo por los economistas y los actores económicos en general. En su “Breve historia de la euforia financiera”, J. K. Galbraith muestra como los mismos mecanismos están en la base de las crisis financieras desde la crisis de la especulación financiera sobre los bulbos de tulipa en Holanda en el siglo XVII hasta las crisis financieras actuales. Su Breve historia pretende sobre todo mostrar que corta es la memoria de los actores económicos y cuan gregario su comportamiento, tanto en la recesión como en la fase de auge del ciclo del crédito. En América Latina, la literatura sobre crisis financiera y ciclos económicos ha sido redescubierta a raíz de la crisis de la deuda externa de los años 80. En particular, la CEPAL ha vuelto a poner en evidencia, entre otros, los trabajos de H. Minsky sobre el ciclo del crédito y su impacto sobre la economía real, así como los de Diaz- Alejandro sobre las crisis financieras en América Latina*



biernos locales en términos de fomento y fortalecimiento de la cohesión social, es necesario tener presente los límites contra los cuales estos se enfrentan en el ejercicio de esta función, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Los mandatos de las autoridades locales, electas en todos los países de la región por sufragio universal, suelen ser de breve duración y a menudo sin posibilidad de reelección. La gestión del personal se rige en la mayoría de los casos bajo un “sistema de despojo” (spoilsystem) que provoca la rotación de una parte sustancial del personal a cada cambio político en la administración. Todo esto dificulta notablemente la continuidad de la gestión local y la adopción de una perspectiva de largo plazo en su interior. A esto hay además que añadir las deficiencias conocidas en la calificación de los recursos humanos a disposición de las autoridades locales.

Todo esto tiende a limitar fuertemente la autonomía institucional y política de los gobiernos locales latinoamericanos y su capacidad real de implementar políticas públicas de cohesión social. El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de sus capacidades operativas y de gestión aparecen entonces como objetivos prioritarios para que estos puedan diseñar e implementar dichas políticas.

Asimismo, reconocer la importancia del nivel local, sobre todo en un contexto de crisis del Estado-Nación como producto de los procesos de globalización, no significa desconocer el incuestionable papel del Estado como entidad prestadora de servicios públicos y responsable de la formulación y ejecución de políticas públicas que abarquen el conjunto de su territorio. Las políticas de los gobiernos locales, si bien necesarias, tienen un límite espacial y sistémico claro y definido; por esta razón no se pueden sustituir a las políticas estatales, más bien tienen que insertar-

se en ellas, integrarlas y complementarlas para lograr sus plenos efectos.

A la luz de lo anterior, para que los gobiernos locales puedan desarrollar políticas de cohesión social eficaces es necesario por un lado profundizar el proceso de democratización y descentralización del Estado en términos tanto de competencias como de recursos; por otro lado buscar la complementariedad y la concertación con los niveles superiores de gobierno, sin el respaldo de los cuales el margen de acción de las administraciones locales quedará limitado.

En este sentido, cabe mencionar que la descentralización no es necesariamente sinónimo de una mayor cohesión social, como lo demuestra el ejemplo de la municipalización de la educación básica en Chile. Al realizarse en los años 80 sin la implementación de los mecanismos correctores fiscales que hubieran sido requeridos en un país caracterizado por fuertes desequilibrios regionales y una larga tradición centralista, la experiencia chilena ha reproducido y agudizado los desequilibrios iniciales de los territorios en un sector estratégico para construir la igualdad de oportunidades. El carácter de la descentralización se refiere entonces a sus contenidos y a la necesidad de complementariedad entre los diferentes niveles de gobiernos locales, regionales y nacionales en cuanto a la concertación en los términos de las políticas que corresponden a cada nivel.

La adopción del enfoque de cohesión social implica también un cambio en la concepción, en las prioridades y en las modalidades concretas de la cooperación internacional al desarrollo. Adoptar este enfoque en la cooperación al desarrollo significa por un lado convertir el paradigma tradicional de asistencia de necesidades en un paradigma de creación de capacidades. Por otro lado, significa complementar las inversiones destinadas a la erradicación de la pobreza extrema con inter-

venciones cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional y la promoción de la gobernabilidad democrática, elementos necesarios y fundamentales para el logro de la cohesión social.

En conclusión, el logro de la cohesión social es una responsabilidad compartida y un desafío esencial para alcanzar un desarrollo sostenible generalizado. En el actual escenario global, los gobiernos locales poseen un gran potencial para contribuir al logro de este objetivo colectivo, más allá de las limitaciones estructurales que enfrentan y de las cuales es importante ser conscientes. Por su parte, la cooperación descentralizada pública puede contribuir de manera substancial a construir y fortalecer las capacidades locales de acción en este ámbito. Para que estas potencialidades se expresen al máximo, es necesario crear mecanismos de coordinación y complementariedad con los otros niveles involucrados, en el pleno respeto de la autonomía de los agentes locales. En este sentido, uno de los retos más relevantes que se presentan en un futuro inmediato a la cooperación descentralizada pública es la incorporación en sus acciones de los principios formulados en la Declaración de París, sobre todo por lo que se refiere al principio de armonización. En un marco de coordinación, entendida como concertación respetuosa de la autonomía, los gobiernos locales pueden - y deben - participar activamente en el esfuerzo general para la mejora de la eficacia de la ayuda y la difusión de las buenas prácticas.

3. Una agenda para la cooperación descentralizada en América Latina

En esta segunda parte, interesa intentar avanzar algunas pistas sobre la agenda y la gestión de la cooperación descentralizada pú-

blica, especialmente con América Latina, basándonos en parte en la experiencia concreta de la Diputación de Barcelona, en el marco de las prioridades fijadas en su ya mencionado Documento de Orientaciones Estratégicas. Cabe mencionar que los temas de gestión y de agenda pueden estar a veces estrechamente vinculados, aunque sea sólo porque una gestión proactiva con instrumentos transparentes y con cierto grado de flexibilidad suele constituir una condición sine qua non para cumplir los plazos de ciertas agendas.

No se pretende aquí ser exhaustivos, ni mucho menos, sino plantear algunos puntos que a nuestro modo de ver son prioritarios para alcanzar avances sustanciales en la consolidación de la cooperación descentralizada pública, en particular en América Latina.

3.1. Hacia un mayor reconocimiento del rol protagónico de los gobiernos locales en el desarrollo

Los gobiernos locales son agentes fundamentales del desarrollo y, por lo tanto, pueden ser actores clave de la cooperación internacional. Por esta razón, se vuelve a subrayar la necesidad de un mayor reconocimiento de los mismos por parte de la comunidad internacional.

Cabe mencionar algunos avances importantes logrados recientemente en este sentido. Nos referimos en particular a la Comunicación de la Comisión Europea “Autoridades locales: agentes del desarrollo” de octubre de 2008 en la cual se reconoce explícitamente la importancia de los gobiernos locales para el desarrollo, así como la relevancia de la cooperación descentralizada como modalidad emer-

²² | COM(2008)626, Bruxelles, 08.10.2008

²³ | <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>>



gente de cooperación internacional.²² Asimismo, en el marco del Programa de Acción de Accra²³ la cooperación de los gobiernos locales y regionales está explícitamente contemplada y tomada en cuenta. Esto representa un gran avance respecto a la ausencia de la cooperación descentralizada en la Declaración de París.²¹ Sin embargo, es necesario seguir trabajando para que la comunidad internacional reconozca a los gobiernos locales como socios plenos de la cooperación al desarrollo y les permita asumir un rol más protagónico.

Como ya se mencionó en la primera parte de este artículo, la cooperación descentralizada presenta ciertas características que la convierten potencialmente en la más idónea para ciertos tipos de acciones así como para favorecer la apropiación – condición *sine qua non* de la sustentabilidad y in fine de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, gran parte de los actores locales y regionales reconocen la necesidad de una auténtica coordinación de las acciones y de los actores, siempre que ésta sea entendida como concertación en el respeto de la autonomía y no coordinación impuesta desde arriba.

Para lograr esta concertación, es imprescindible que los gobiernos locales sean sistemáticamente asociados a las mesas de donantes, los ejercicios de programación –país etc. por las grandes agencias nacionales e internacionales de cooperación. Sería por ejemplo útil que un gobierno local o regional, escogido por sus pares, pueda participar en los trabajos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Más allá, entre ellos, los gobiernos locales podrían crear “Asociaciones locales para el desarrollo” que les permitan coordinar sus esfuerzos a favor de determinados socios.

Tomando en cuenta las limitaciones estructurales de muchos gobiernos locales a

la hora de actuar directamente en los procesos de desarrollo, puede ser fundamental priorizar en todas las circunstancias, el tipo de cooperación internacional, cualquiera sea su escala, dirigida al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que estos adquieran o consoliden la capacidad de asumir sus competencias frente a sus ciudadanos. Ello debería traducirse en modalidades de cooperación y de financiamiento, dirigidas al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que les permitan asumir un papel verdaderamente protagónico, evitando su sustitución y la delegación de sus competencias a otros actores del desarrollo.

Una modalidad privilegiada para lograr este fin es la gestión directa de la cooperación por parte de los gobiernos locales y en particular de la cooperación directa de gobierno local a gobierno local. En este sentido, ya se mencionó el papel de vanguardia que nuevamente ha asumido la Comisión Europea en el marco del Programa URB-AL, al confiar a un consorcio de gobiernos locales la coordinación de la tercera fase de este Programa dirigido a la cooperación directa con los gobiernos locales de América Latina en el terreno de las políticas locales de cohesión social y territorial.

Asimismo, habría que explorar las vías a través de las cuales las agencias nacionales e internacionales de cooperación puedan poner en marcha mecanismos que permitan confiar a gobiernos locales, la gestión de los programas de cooperación dirigidos directa o indirectamente –como en el caso de los programas de apoyo a la descentralización– a otros gobiernos locales, en particular cuando se trata de programas de apoyo institucional.

²⁴ <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>

3.2. Promover la cultura de la evaluación

Una segunda prioridad para reforzar la pertinencia y el impacto de la cooperación descentralizada radica en la promoción de la cultura de la evaluación: *ex - ante* para una mayor pertinencia de las acciones y *ex - post* para medir el impacto de las acciones de cooperación y disponer de fuentes de retroalimentación de las mismas.

Una evaluación *ex - ante* de los proyectos se focaliza en general sobre la pertinencia de la acción, su factibilidad, la posibilidad de llevarla a cabo dentro de criterios de condiciones razonables de eficacia y eficiencia, así como una primera estimación de sus resultados e impactos. Realizar de manera sistemática una evaluación *ex-ante* relativamente profunda debe conllevar mayores controles sobre la pertinencia global y la viabilidad de las acciones programadas. Esta verificación de la pertinencia debe ir acompañada por una revisión de las acciones similares o complementarias tanto de los beneficiarios como de los otros actores locales en el mismo sector o en la misma región geográfica, así como de la verificación de las sinergias, complementariedades o duplicaciones que puedan existir con acciones de otras fuentes de cooperación. Sólo un examen completo de este conjunto de variables permite garantizar cierta pertinencia *a priori* de una acción.

De manera paralela, la evaluación *ex-post* no sólo permite evaluar los resultados y los impactos de las acciones, según un conjunto de criterios que van desde la pertinencia, la eficacia, la eficiencia hasta los resultados e impactos. Más allá de analizar la calidad de una acción pasada, detectar sus posibles fallas o disfunciones en este ejercicio de evaluación, sobre todo entrega información acerca de posibles reorientaciones de las acciones futuras. Por otro lado, la introducción progresiva de

la evaluación sistemática a lo largo de todo el ciclo de la cooperación permite introducir un elemento de anticipación de ciertas fallas o deficiencias tanto en su formulación como en su ejecución. La toma en consideración sistemática de sus conclusiones y la retroalimentación de las mismas en la formulación de las nuevas acciones – en general resultado de una obligación impuesta por la existencia de un servicio de evaluación independiente y autónomo, dependiendo sólo y directamente de las más altas autoridades – produce en plazos breves un aumento general de la eficacia y eficiencia en todas las fases del ciclo del proyecto.

Finalmente, siendo el estudio empírico de la cooperación descentralizada un proceso muy reciente, a esta altura, muchos de sus actores estamos convencidos de su valor añadido respecto a otros modelos de cooperación, así como de sus potencialidades en determinados campos y sectores. Sin embargo, el impacto de largo plazo de la cooperación descentralizada sigue siendo bastante desconocido. Es necesario entonces profundizar el estudio de esta realidad para entender su verdadero alcance así como sus límites y debilidades. Este reto ha llevado al Observatorio a incluir este tema y la creación de los instrumentos metodológicos adecuados como uno de los temas centrales de la Conferencia del Observatorio de la Cooperación descentralizada UE-AL en 2009.

3.3. Profesionalizar la gestión de la cooperación

Otro reto global para todas las administraciones locales y regionales que trabajan como socios en la cooperación descentralizada es la profesionalización de la gestión de la misma. Esta dimensión representa además uno de los aspectos centrales de la cooperación: la consoli-



dación institucional de los gobiernos locales, la creación de capital social y humano, en cuanto la profesionalización pasa necesariamente por un esfuerzo sistemático de formación de funcionarios de los gobiernos locales en los temas de gestión de la cooperación descentralizada.

Desde 2005, gracias al apoyo de la Comisión Europea y al trabajo de sus integrantes, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, ha generado numerosos materiales estratégicos y pedagógicos y ha ofrecido cursos de formación dirigidos a políticos y técnicos de gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y de América Latina. A la fecha, ha formado más de 500 personas en cooperación descentralizada. Hoy integrado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, el Observatorio fortalece significativamente sus acciones de formación en gestión de la cooperación descentralizada, tanto en América Latina como en Europa, para contribuir a la profesionalización de los cooperantes locales.

Por otro lado, un tema que responde a la vez de la gestión y de la agenda política consistiría en avanzar en la definición jurídica y la operacionalización de un “estatuto del cooperante local expatriado”. Este punto debería convertirse en una de las prioridades que permitan a la vez potenciar la cooperación descentralizada y asegurar a los profesionales de la cooperación pública local las garantías y el reconocimiento profesional que requieren.

Esto implica, entre otras cosas, buscar conseguir un acceso al estatuto de “asistencia técnica internacional” que existe en muchos países beneficiarios de la cooperación internacional y de los cuales se benefician los profesionales de las agencias nacionales e internacionales de cooperación o de las grandes ONG internacionales. Sin duda, esto implica lanzar los estudios necesarios en el campo jurídico tanto con otros gobiernos regionales europeos que ya disponen

de él, con los países beneficiarios y con los Estados nacionales de los cuales los cooperantes serían ciudadanos.

En la medida que los gobiernos regionales buscan ampliar sus acciones directas y/o implementar acciones de tipo Twinning (intercambio de funcionarios entre administraciones), y si quieren evitar seguir dependiendo de intermediarios como ONG, fundaciones privadas o públicas, deberán plantearse esta pregunta y aportarle una respuesta satisfactoria a fin de contar con un servicio de cooperantes profesional y de calidad. Por esto, esta iniciativa debería ser llevada desde el inicio al nivel europeo y en asociación con los actores regionales europeos más activos en la cooperación descentralizada.

De no realizarse de manera prioritaria esta profesionalización de los recursos humanos de la cooperación descentralizada pública, se corre el riesgo de que ésta no pase de ser un fenómeno de moda. Si la cooperación descentralizada pública no logra en los próximos años demostrar su impacto y disponer de un cuerpo de profesionales de la cooperación, el riesgo es que deberá seguir ejecutando sus acciones a través del recurso sistemático a otros actores, tales como ONG o consultores profesionales, perdiendo gran parte de su valor añadido que deriva justamente de su conocimiento del mundo local y su cercanía a las poblaciones.

En conclusión, la cooperación descentralizada al desarrollo es un proceso en constante crecimiento y en continua evolución. La prolífica reflexión conceptual que se ha desarrollado en los últimos años alrededor de este fenómeno ha permitido la definición de un modelo de cooperación descentralizada (en el sentido analítico del término) que supera la visión tradicionalista de la AOD y que concibe la cooperación descentralizada como una verdadera política pública local, reafirmando su valor añadido, sobre todo en ámbitos como el de la cohesión social y territorial, y el papel protagónico de las autoridades locales en ella.

Sin embargo, y a pesar de los importantes avances realizados en este sentido por algunos gobiernos locales y regionales particularmente innovadores, en el ámbito de la cooperación descentralizada permanece abierta una brecha entre discurso y práctica que es necesario cerrar progresivamente. El desafío en este sentido es doble. Por un lado es necesario lograr un mayor reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los gobiernos locales como agentes fundamenta-

les del desarrollo y, por lo tanto, como socios plenos de la cooperación. Por otro lado, los mismos gobiernos locales deberán asumir sus propias responsabilidades en este ámbito, dejando de delegar sus acciones de cooperación a intermediarios y desarrollando sus propias políticas públicas de cooperación, así como aumentando la calidad de sus acciones profesionalizando la gestión de las mismas y adoptando una cultura de la evaluación, entre otros.

