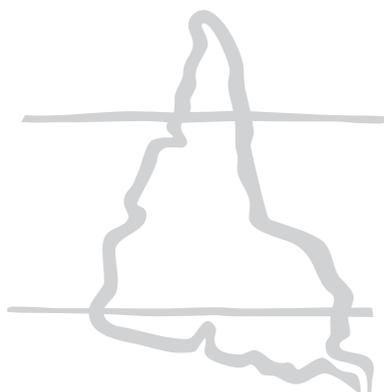


De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local

Colección de Estudios de Investigación / Número 7



Dirección

Observatorio de Cooperación
Descentralizada Unión Europea-América Latina

Coordinadores

Agustí Fernández de Losada
Víctor Godínez
Marc Rimez

Contenidos

1. Artículos

| | |
|--|-----|
| 1.1 Agustí Fernández de Losada, "Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París" | 7 |
| 1.2 Víctor Godínez y Marc Rimez, "Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París" | 15 |
| 1.3 Antonio Fernández Pouqato, "Cooperación multinivel y concertación de los actores" | 37 |
| 1.4 Jean Pierre Malé, "La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios" | 49 |
| 1.5 Enzo Caputo "¿Evaluar la cooperación descentralizada? Lecciones de la experiencia y primeros elementos de propuesta". | 101 |
| 1.6 Ignacio Martínez y Guillermo Santander, "La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada" | 147 |

2. Documentos

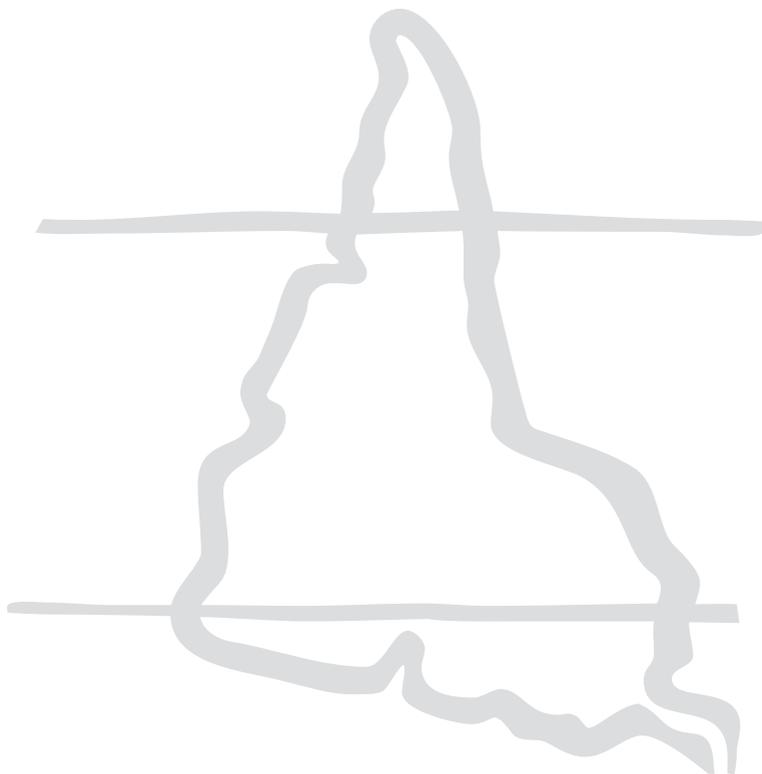
| | |
|---|-----|
| 2.1 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) | 195 |
| 2.2 Programa de Acción de Accra (2008) | 223 |
| 2.3 Comunicación de la Comisión (2008) 656 "Autoridades locales: agentes del desarrollo" (2008) | 245 |

3.4 Declaración de México (2009)

261

3.5 Declaración de Valparaíso (2005)

265



1.1. Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París

Agustí Fernández de Losada*

Existe un consenso, creo que generalizado y ampliamente compartido, en que los gobiernos locales son actores fundamentales en los procesos de desarrollo. Este papel central que desempeñan es aún más relevante en épocas de crisis ya que como gobiernos de proximidad son el primer punto de contacto de los ciudadanos con la administración, actuando de dinamizadores básicos del tejido económico, social y territorial. Pero para que los gobiernos locales puedan ejercer plenamente y con garantías sus funciones es necesario articular mecanismos de refuerzo de la gobernabilidad democrática local. Por todo ello, profundizar en los procesos de descentralización y de garantía de la autonomía local para contar con gobiernos locales fuertes, con poder político, dotados de recursos suficientes, que asuman su función como parte del espacio público, constituye un desafío para los actores internacionales vinculados a las políticas de desarrollo.

La importancia del rol que desempeñan los gobiernos locales ha hecho que irrumpen con fuerza en el escenario internacional donde han pasado de ser meros espectadores a jugar un papel importante como actores gubernamentales. Se proyectan hacia el exterior, movidos por la necesidad de captar oportunidades, recursos, en busca de experiencias y conocimientos; pero a la vez buscando legitimarse, dotarse de una agenda política propia, que les sirva para incidir y defender sus intereses a nivel tanto guber-

* Coordinador General del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina y Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona

1
namental como ante los organismos internacionales de carácter regional y multilateral.

En este sentido, los gobiernos locales operan desde hace más de dos décadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo a través de lo que se ha venido a denominar cooperación descentralizada pública. Lo hacen directamente, articulando relaciones de partenariado, más o menos estables, o indirectamente, a través de organizaciones solidarias de la sociedad civil especializadas en cooperación. Su función en ese ámbito y el valor añadido de sus aportaciones, ha sido recientemente reconocido en la Comunicación de la Comisión Europea sobre “*Autoridades locales: Agentes de Desarrollo*”¹.

En los últimos años la práctica de la cooperación descentralizada ha evolucionado de forma muy notable. Las relaciones de carácter vertical, entre un gobierno local del “Norte”, “donante”, y uno del “Sur”, “beneficiario”, que tienen como objetivo la transferencia de recursos, van dejando paso a relaciones de carácter horizontal, recíprocas, en las que el foco se pone en el refuerzo de los gobiernos locales y de las políticas públicas que éstos desempeñan en el ámbito de las competencias que tienen asignadas. El valor añadido de este tipo de relación no radica ya en la transferencia de recursos sino en la especificidad de la relación misma, una relación entre homólogos, en la que se produce un refuerzo mutuo, en la que se comparte una agenda política vinculada al desarrollo y al papel que juegan como gobiernos de proximidad. Esta forma de cooperación y de relación es una vía privilegiada para que las prácticas desarrolladas respondan a las necesidades reales de los socios, a sus planteamientos políticos, estratégicos, a su concepción de ciudad o de territorio, pasando de la visión de “proyecto” a una visión más rica y compleja de “política pública”.

En el contexto actual, en que la crisis está afectando de forma muy particular a los territorios y a sus gobiernos, en que determinados planteamientos populistas o reduccionistas cuestionan

la práctica misma de la cooperación, es necesario seguir avanzando en el debate que tenemos abierto. En este sentido, a pesar de que se ha evolucionado de forma notable en la definición de los modelos de cooperación descentralizada que mejor responden a la especificidad de los gobiernos locales y a la mejora de sus prácticas, se ha avanzado poco en la conceptualización misma de los fundamentos de este tipo de cooperación.

¿Por qué hacemos cooperación? ¿Tiene efectivamente la cooperación descentralizada una dimensión de política pública? Debemos dar respuesta a estas preguntas, construir un argumentario que afiance dicha dimensión política.

Hay que superar el paradigma en base al cual los gobiernos locales del Norte articulan políticas de cooperación que responden, única y exclusivamente, a un compromiso solidario, ético, político o incluso romántico, absolutamente fundamental pero no suficiente. El mismo paradigma en base al cual los gobiernos locales del Sur buscan en la cooperación descentralizada captar los recursos que en su ámbito doméstico, nacional, no pueden lograr.

Es imprescindible conectar la cooperación con la misión fundamental de cualquier gobierno, también de los gobiernos locales, que no es otra que la de garantizar el bienestar de sus ciudadanos. Es necesario insistir en la dimensión que tiene de política pública, eminentemente transversal, que debe responder a una estrategia bien definida para el desarrollo y la cohesión del territorio y de la sociedad. Solo si dotamos a la cooperación descentralizada de esa dimensión política podrá contribuir a esa misión fundamental.

Debemos concebir la cooperación descentralizada como un instrumento estrechamente vinculado a la acción y la proyección exterior, al abordaje político de determinadas cuestiones que respondiendo a lógicas globales tienen un claro impacto local.

En el caso de los gobiernos locales del Norte, hay cuestiones absolutamente fundamentales, de un gran impacto en las competencias locales y en las preocupaciones domésticas, que también deben ser abordadas a partir de la definición de una política de cooperación descentralizada. La articulación y la gestión de relaciones directas (o indirectas) de cooperación con otros gobiernos locales del Sur deben servir para trabajar temas tan importantes como la proyección económica, social y cultural del territorio, la inmigración, la lucha contra el cambio climático, la construcción de alianzas políticas para defender intereses compartidos, el intercambio de experiencias y conocimiento y el refuerzo de la sociedad civil, entre otros.

En cuanto a los gobiernos locales del Sur, se debería vincular la cooperación descentralizada al refuerzo de la gobernabilidad local, en especial en su dimensión política relacionada con la profundización de los procesos de descentralización y de refuerzo de la autonomía local, a la proyección exterior de la ciudad o territorio, a las políticas tendentes a evitar la fuga de talentos y a la gestión de la emigración, a la atracción de inversiones o al fomento de las exportaciones, a la obtención de experiencias y conocimiento y también, pero no únicamente, a la captación de recursos.

De todos modos, en el contexto actual de crisis, es necesario apostar por una mejora, no solo de los fundamentos políticos y de los modelos de cooperación, sino del impacto de la ayuda. Resulta fundamental que la cooperación descentralizada se incorpore con fuerza al debate que se está dando en la comunidad internacional en torno a la eficacia de la ayuda. Existe un consenso generalizado para que este tipo de cooperación, que debe ser considerada Ayuda Oficial al Desarrollo, se oriente hacia los principios formulados en la Declaración de París² y desarrollados en el Programa de Acción de Accra³.

Cabe señalar que determinadas prácticas de cooperación descentralizada, especialmente las vinculadas a la cooperación

directa, al establecimiento de relaciones estratégicas entre homólogos, responden perfectamente a dichos principios. Me podría atrever a afirmar que se orientan mejor, de forma más natural, que la ayuda oficial clásica, la desarrollada por los gobiernos de los estados y organismos internacionales. Otras formas, sin embargo, especialmente las vinculadas a la cooperación indirecta, están más alejadas de dichos principios y el impacto que generan debe ser, creo, revisado.

En este sentido, las relaciones de cooperación directa abordan con claridad los principios de apropiación y alineación cuando las iniciativas planteadas surgen de planteamientos estratégicos (de ciudad / territorio) formulados por el gobierno local “socio”⁴. En estos casos la implicación del gobierno local “donante” responde generalmente a una apuesta estratégica alineándose con los planteamientos formulados por su socio.

La Declaración de París señala la necesidad de reducir la fragmentación de la ayuda profundizando en la división del trabajo y en la complementariedad entre actores. Es por ello que la apuesta por una cooperación descentralizada pública específica, con valor añadido centrado en el refuerzo de la gobernabilidad democrática, cobra todo el sentido desde la perspectiva de la eficacia. Los gobiernos locales no pueden hacer de todo, o tratar de emular a las grandes agencias nacionales o internacionales de cooperación, sino que deben centrar sus esfuerzos en los ámbitos en los que generan mayor valor añadido para tener mayor impacto.

El Programa de Acción de Accra plantea la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo. En este sentido, creo que deberíamos aplicar este concepto a nivel local y avanzar hacia la construcción de “*asociaciones locales para el desarrollo*”, de manera que se puedan articular partenariados más efectivos y superar los problemas administrativos y de coordinación que se dan habitualmente. Este tipo de asociaciones promueve la

1

suma de esfuerzos (financieros y técnicos) para el desarrollo de actuaciones planteadas por el gobierno local “beneficiario” desde una perspectiva estratégica. Encontramos ejemplos muy interesantes, apuestas de gobiernos locales latinoamericanos que van en esta línea, como los proyectos de recuperación integral de barrios en Montevideo, en concreto los planes estratégicos de renovación de Goes y Ciudad Vieja. En estos proyectos, la Intendencia Municipal articula la cooperación internacional (descentralizada y de las diferentes agencias que operan en Uruguay) en torno a dos proyectos estratégicos para la ciudad. Como también resulta muy interesante la metodología planteada por *Metropolis* en su proyecto de creación del *Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (Banco de las Ciudades)* o determinados programas formulados por organismos internacionales, como el programa *Cities Alliance* de UN-Habitat y el Banco Mundial o, evidentemente, el Programa regional *URB-AL* de la Comisión Europea.

En cuanto a la armonización interna a la que se refiere la Declaración de París, cabe insistir en la importancia de construir espacios estratégicos de concertación (no de “tutela”) y coordinación. Estos espacios, entendidos como instrumentos para la construcción de las políticas de cooperación, deben existir tanto en los países donantes como en los países en desarrollo. A nivel nacional o europeo, la cooperación es concebida como una política de Estado. Los gobiernos locales, como parte del Estado, deben participar en la definición de estas políticas. Por ejemplo, España está haciendo un esfuerzo importante que se refleja claramente en la definición del Plan Director 2009-2012, donde se insiste en la definición de espacios de concertación y se reconoce el valor añadido de la cooperación descentralizada pública como instrumento de refuerzo de la gobernabilidad democrática local. Lo mismo están haciendo otros gobiernos como el francés o la propia Comisión Europea que, en aplicación de las conclusiones de la Comunicación “Autoridades Locales: Agentes de Desarrollo”, planteó un proceso abierto de consulta con el sector.

En conclusión, quisiera destacar la necesidad de avanzar en los debates abiertos en relación a la mejora del impacto de la cooperación descentralizada y, en este sentido, manifestar el compromiso del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina de abundar en esta reflexión de manera que los gobiernos locales europeos y latinoamericanos puedan participar en el despliegue de la agenda de París de manera que los principios formulados en la misma respondan a sus exigencias, necesidades y potencialidades. La formulación del Programa de Acción de Accra se hizo con una participación testimonial de los gobiernos locales. Es fundamental, y depende de nosotros mismos, que no suceda lo mismo con Seúl en 2011.

Hay que considerar la Agenda de París como una oportunidad y no como una amenaza. Es necesario insistir en la necesaria articulación entre actores sobre una base de igualdad, en los pactos multinivel mencionados en la Declaración del Observatorio⁵ adoptada recientemente en la Ciudad de México. Debemos exigir que se generen espacios para la concertación, la coordinación y no para la tutela. Esto implica a su vez que los gobiernos locales participen activamente en el debate y no se abstraigan del mismo.

Por estas razones, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada, como instrumento al servicio de los gobiernos locales, debe inspirarse en los principios formulados en París. Como se menciona en la Declaración de México, en los próximos años las acciones del Observatorio se enfocarán en “dar el apoyo requerido a través de acciones de análisis, formación y asesoramiento a los gobiernos locales y regionales para que no solo estén debidamente representados en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en Corea a finales del 2011, sino también y sobre todo que puedan aportar propuestas de acción, consensuadas entre ellos, tanto sobre la redefinición de determinados criterios de la Declaración de París como sobre los mejores instrumentos para lograrlos”.

Notas

1 COM (2008) 656, Bruxelles, 2008

2 Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad (II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Paris, 28 de febrero - 2 de marzo 2005).

3 Programa de Acción de Accra (III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Accra (Ghana) , 2-4 de Setiembre 2008).

4 Beneficiario.

5 Declaración de México, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE - AL, Ciudad de México, 2 de octubre de 2009.

1.2. Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París

Víctor Godínez y Marc Rimez *

El Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea - América Latina (a continuación el Observatorio) surgió a iniciativa de la Comisión Europea en el marco del Programa URB-AL, como primer resultado de la Conferencia “*Balance y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina en el terreno de las políticas urbanas*”, que tuvo lugar en Valparaíso en marzo del 2004. El recorrido de la cooperación descentralizada pública desde esta primera Conferencia ha sido largo, rico, intenso, como también lo ha sido el análisis de un fenómeno que era casi desconocido en aquel momento. El Observatorio puede considerarse satisfecho de su contribución a dicho análisis, del cual se ha convertido en un referente obligado que incluso se extiende más allá de las relaciones Unión Europea - América Latina, que constituían originalmente su ámbito de trabajo inicial y privilegiado.

Para destacar el quinto aniversario de la Conferencia de Valparaíso, el Observatorio organizó, con el apoyo del Gobierno de la Ciudad de México, su IV Conferencia anual sobre el tema “*Valparaíso + 5. Balance, impacto y perspectivas de la cooperación descentralizada local*”, que tuvo lugar en la capital mexicana entre el 30 de Septiembre y el 2 de Octubre de 2009.

En este texto repasaremos algunos de los principales temas que a nuestro juicio marcan el debate sobre el presente y el futuro de la cooperación descentralizada pública (CDP) tanto en el terreno de las relaciones europeo-latinoamericanas como en la esfera, más amplia, de las relaciones internacionales.

* Presidente de la Fundación “Juan de la Cosa” y Director Ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE - AL, respectivamente.

1. Un reto central de la Agenda de París: la necesaria concertación de los actores

En línea con su propia trayectoria, el Observatorio pretende en la Conferencia de México hacer una contribución sustantiva a uno de los temas centrales del debate en curso sobre la cooperación descentralizada local: la concertación de los actores en el marco de la Agenda de París.

En este debate tienen una especial relevancia el análisis del impacto de la cooperación descentralizada local, las formas de concertación y coordinación requeridas entre agentes de la cooperación descentralizada pública y con otros agentes de la cooperación y, desde luego, la valorización de las especificidades de la cooperación al desarrollo desde y entre lo local. Por su naturaleza, estos temas son parte constitutiva de un enfoque que se inscribe en el contexto de la Agenda de París y, a la vez, en la evaluación de sus resultados y la programación de una nueva agenda que implicaría activamente a los gobiernos locales en un nuevo esfuerzo de concertación en pro de una mayor eficiencia y eficacia de la cooperación internacional.

El Observatorio es muy consciente de los desafíos que implica la Agenda de París. Entre éstos, es particularmente consciente de la necesidad de promover prácticas de cooperación eficaces y concertadas en las que el valor añadido de los actores locales sea plenamente valorado y su autonomía respetada, sin por ello obviar la necesidad de aunar esfuerzos con el resto de actores para reforzar el papel que la cooperación descentralizada pública tiene en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Esta coordinación de acciones es indispensable para elevar la eficacia y el impacto de los recursos públicos (financieros, humanos, institucionales) que se destinan de manera creciente desde diversos ámbitos a este tipo de cooperación internacional.

En el Observatorio estamos convencidos de que el paradigma instaurado por la cooperación descentralizada pública a partir

de sus nuevos modelos de relación entre actores del Norte y del Sur abrió una perspectiva innovadora, de transformación y mejoría en el conjunto del sistema de cooperación internacional. No obstante, deseamos subrayar que no se puede confundir esta nueva visión con la generación de una nueva ortodoxia que erija la cooperación descentralizada pública como la panacea que puede resolver por sí sola los problemas de los gobiernos locales y del desarrollo.

En tal sentido cabe recordar en primer lugar que, como cualquier otro tipo de cooperación, la cooperación descentralizada pública por sí misma no genera desarrollo. La cooperación en general puede constituir un factor que facilite o acelere procesos latentes o en marcha en las comunidades pero no los puede sustituir. Para ser sostenibles y producir resultados efectivos, estos procesos tienen que ser el producto de dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales propias de cada comunidad. Dicho en otros términos, creemos que el desarrollo local es un fenómeno primordialmente endógeno, y como tal puede ser apuntalado por factores como la cooperación descentralizada pública sólo en la medida en que las intervenciones a que ésta dé lugar se incorporen de manera coherente y pertinente a procesos en curso.

En segundo lugar, los problemas producidos por los variados déficit de los procesos de descentralización, aunados a la posición con frecuencia opacada que ocupan los gobiernos locales en la estructura jurídico-normativa del Estado y en algunos casos a los fallos operativos de las administraciones públicas en el espacio nacionales, son factores que imponen límites más o menos definidos en cada caso a la capacidad y posibilidad de acción de los gobiernos locales. La cooperación descentralizada pública no es —ni pretende ser— un sustitutivo de la cooperación oficial entre Estados. Dentro de su especificidad cada uno de estos tipos de cooperación puede verse en toda circunstancia como acciones con un enorme potencial de complementariedad a condición de que ambas incrementen su grado de coordinación. Es por ello que en el Observatorio hay pleno

1

convencimiento de que, para ser verdaderamente eficaz e innovadora y no quedarse en un nivel de micro-intervenciones caracterizadas por la fragmentación y la dispersión de esfuerzos, la cooperación descentralizada pública deberá plantearse explícitamente la necesidad de conseguir un elevado nivel de concertación de medios, esfuerzos y acciones con otros tipos de cooperación (bilateral y multilateral) que inciden directamente en los otros niveles de gobierno. No está por demás insistir en que tanto la coordinación como la complementariedad, para que sean efectivas y puedan realmente poner en valor todos los recursos comprometidos, debe realizarse en un ambiente de total respeto a la autonomía local.

Desde la perspectiva de la cooperación descentralizada pública, la coordinación de las políticas de cooperación internacional pública al desarrollo tiene como objetivo principal incrementar la complementariedad de los diversos programas existentes y con ello asegurar una mayor eficiencia a lo largo de todo el ciclo del proceso de cooperación, es decir, desde el diseño y identificación de la pertinencia de los programas hasta la evaluación de sus resultados, pasando por la gestión y la ejecución de los programas. En el contexto de este documento el término “coordinación de las políticas de cooperación” lo entendemos en un sentido amplio, pero también muy preciso: como un proceso que incluye el intercambio sistemático de información, mecanismos de análisis, seguimiento y evaluación, plataformas institucionales de discusión, recomendación y toma de decisiones con respecto a la fijación de las grandes orientaciones y prioridades en materia de cooperación internacional pública.

El imperativo de coordinación de la cooperación internacional pública pone de relieve un aspecto muy relevante en la agenda político-administrativa de los gobiernos locales y subnacionales, cuya intensidad y perfiles particulares es desde luego muy variada en cada caso, aunque el problema al que se refiere está vigente en la mayoría de los países –y muy especialmente en los latinoame-

1

ricanos—. Nos referimos a la llamada coordinación multinivel de las políticas públicas. Un progreso sustantivo en este frente —que compete al ámbito interno de cada país— es de suyo necesario y resulta en muchos sentidos indispensable para potenciar las expectativas de mayor eficacia y eficiencia asociadas al planteamiento de coordinación de los diversos tipos de cooperación internacional pública al que nos estamos refiriendo.

Tanto en el ámbito de la cooperación internacional como en el ámbito interno de los países, los entes locales de gobierno tienen un interés común en torno al objetivo de coordinar políticas y acciones. Conforme el grado de dicha coordinación sea más alto, mayor será la posibilidad de aprovechar sinergias favorables para la consolidación y ampliación de márgenes de autonomía, de mejorarías en la eficiencia de los procesos de toma de decisiones y de entendimiento y concertación entre actores institucionales.

En otras palabras, la coordinación de políticas —tanto en el terreno de la cooperación internacional pública como en el de las políticas multinivel al interior de cada país—, siendo deseable en sí misma, también es portadora de impactos potencialmente muy positivos en los diversos ámbitos en los que la cooperación descentralizada pública ha buscado contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales.

La investigación empírica acerca de la cooperación descentralizada pública es muy reciente, y no se cuenta con una masa suficiente de evidencias fehacientes acerca de sus diversos resultados, y menos aún de su impacto. No obstante, el conocimiento sistemático que se ha logrado acumular a estas alturas —que por lo demás no es escaso, y en esto la labor del Observatorio ha sido sin duda decisiva— revela claramente los aportes renovadores de la cooperación descentralizada pública, y da pauta para que un número significativo de sus actores y operadores directos, así como de manera creciente los grandes operadores tradicionales

1 de la cooperación, tengan un “convencimiento informado” acerca de su valor añadido *vis-à-vis* otros modelos de cooperación, así como de sus potencialidades en determinados campos y sectores. Debe reconocerse, sin embargo, que el impacto de largo plazo de la cooperación descentralizada pública sigue siendo bastante desconocido. Es necesario por lo tanto 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—incluyendo la creación de instrumentos metodológicos adecuados— como uno de los temas centrales de esta IV Conferencia de 2009 y del presente *Estudio*¹.

Ahora bien, las prácticas innovadoras que entraña la instauración de todo nuevo paradigma suscita naturalmente entusiasmos que, si no se tiene precaución y espíritu crítico, pueden dar lugar a espejismos y percepciones deformadas e incluso erróneas. En este sentido, conviene tener presente que entre el discurso y las prácticas hay siempre una brecha más o menos grande, y que esta brecha está presente, inclusive, en los gobiernos locales y regionales que llevan el liderazgo en las políticas públicas de cooperación descentralizada. Desvanecer estos espejismos, cuando los haya, y dotarse de una capacidad analítica objetiva que genere indicadores objetivos de impacto y resultados, es quizá uno de los retos principales que la cooperación descentralizada pública tendrá que enfrentar en el futuro inmediato para garantizar que su desarrollo siga siendo innovador. En este aspecto la acción del Observatorio puede y debe ser cada vez más relevante.

En las conclusiones de la Tercera Conferencia del Observatorio (Barcelona, 2008) se advertía ya con claridad: “Para superar la brecha entre discurso y práctica se requiere que los gobiernos locales cuenten con capacidades y estrategias para su desarrollo internacional y demostrar las ventajas de la CD”². A continuación se presentan algunos de los principales elementos que a nuestro parecer caracterizan este imperativo.

En el marco de los trabajos de esta IV Conferencia del Observatorio y de las conclusiones y recomendaciones que arrojen sus trabajos, en lo que sigue quisiéramos presentar a algunos de los grandes temas que a nuestro modo de ver condicionarán, desde diversos frentes, en los próximos dos o tres lustros, el desempeño de la cooperación descentralizada pública y su lugar en el tablero global de la cooperación internacional al desarrollo. Pensamos que debiera ser evidente que, en todos los escenarios que se puedan formular al respecto, hay una cuestión que resultará determinante: ella es el papel que querrán y lograrán asumir finalmente los gobiernos locales y regionales en la formulación y en la implementación de un modelo de desarrollo sustentable, tanto a nivel local, regional como global.

2. Nuevos ámbitos de la cooperación descentralizada: la lucha contra el cambio climático.

Entre los sectores de intervención más relevantes para el futuro inmediato de la CDP están los asuntos relacionados con la cohesión social y territorial, la migración internacional y la lucha contra el cambio climático. En el presente apartado nos centraremos en este último punto. Entendemos que muchos de los planteamientos aquí vertidos se aplicarían también, *mutatis mutandi*, a los otros sectores mencionados.

Las ciudades revisten una importancia especial tanto en América Latina como en Europa. Un promedio equivalente a poco más de tres cuartas partes de la población de la mayoría de los países reside en ciudades a cada lado del Atlántico. Con las especificidades propias de cada caso, en las ciudades europeas y latinoamericanas se expresan los problemas sociales más graves, y en ellas se juega esencialmente el porvenir de la cohesión entre las distintas categorías de población, actividades y territorios.

1

Este simple hecho pone de manifiesto que es en las ciudades dónde se define y determina en una alta proporción la dinámica básica de la economía, la sociedad y la política de las naciones europeas y latinoamericanas. En efecto, es en ellas donde algunos temas estratégicos del presente y el futuro inmediato deben dirimirse obligatoriamente. Entre estos temas está uno que tiende a ocupar un lugar prioritario en la agenda de cooperación internacional y cuya gestión deberá radicarse fundamentalmente en las ciudades: la lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental.

Al menos en el caso latinoamericano, los problemas ambientales de los grandes conglomerados urbanos son, en una medida muy significativa, resultado de la incapacidad de las ciudades de proveer transporte, vivienda y servicios de saneamiento a la población de bajos ingresos. Esta realidad genera asentamientos irregulares que representan una parte significativa de espacio urbanizado, así como formas de movilidad urbana altamente contaminante –además de ser escasamente regulada e insegura para los usuarios–. Estos hechos muestran que se han generado grandes necesidades de espacio físico, servicios de infraestructura y transporte público, manejo de basura y desechos, con requerimientos muy por encima de la capacidad de respuesta de los gobiernos, tanto urbanos como nacionales. De igual forma, el crecimiento demográfico, el incremento de la actividad económica, el aumento del ingreso y la tasa general de motorización, son factores que también generan problemas ambientales en el medio urbano³.

En su último *Informe sobre el Desarrollo*, el Banco Mundial estima que la lucha contra el cambio climático involucra en primer lugar a las ciudades. El 70% de la emisión global de CO₂, sería generado por actividades humanas ubicadas en los centros urbanos⁴. Toda reducción significativa de las emisiones exige un cambio de los modelos de producción y de consumo prevalecientes, que involucran fundamentalmente a las zonas y los grandes conglomerados urbanos. En consecuencia, y según la misma institución,

1

las políticas que pueden efectivamente contribuir a encontrar soluciones a este problema remiten de manera directa a las ciudades y por lo tanto, en gran parte, a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, tanto en lo que hace a su capacidad de formulación como a su ejecución y seguimiento. En el contexto de las negociaciones previas a la Cumbre de Copenhague (que debe renovar y ampliar el Convenio de Kyoto, así sea progresivamente, como se ha visto en 2009 en las reuniones paralelas a la Asamblea General de la ONU y de la Cumbre del G20 en Pittsburg), las discusiones sobre los mecanismos de financiamiento para apoyar las políticas de combate de los efectos del cambio climático de los países emergentes y los países del Sur están progresando satisfactoriamente y con mayor velocidad de los esperado.

Dadas la naturaleza de problema y su alta prelación para la sociedad humana, el monto de los fondos financieros que deberán ser puestos en movimiento por la comunidad internacional –y parte de ellos por los programas de cooperación internacional– para reducir los efectos del cambio climático será muy elevado. Para tener una idea al respecto baste recordar que la Comisión Europea se ha comprometida en septiembre de 2009 a invertir –según modalidades que están por definir– alrededor de 2 mil millones de euros en los próximos años y más de 15.000 millones anuales hasta 2020. La importancia relativa de estas cifras puede ser puesta en perspectiva cotejándola con algunos presupuestos internacionales operadas por la cooperación internacional, por ejemplo las de la ayuda internacional administrada por EuropeAid, la Dirección General encargada de la cooperación de la Comisión Europea, que en 2006 rebasaron ligeramente los 8.000 millones de euros.

Todo lo anterior hace que surja naturalmente la pregunta sobre cuál debería ser el lugar de los gobiernos locales y regionales en este nuevo esquema de cooperación internacional, que comprometerá fondos de un monto sin precedentes para enfrentar el principal reto de la humanidad en los 50 próximos años. Este asunto

1

está por ser definido, y será un tema de discusión en los próximos años. Ahora bien, la escasa participación de los gobiernos locales en una negociación internacional sobre un tema que les concierne en primerísimo nivel, preocupa no sólo su poca presencia sino, sobre todo, por su falta de preparación para asumir su parte de responsabilidad en este proceso y dotarse de las capacidades, los instrumentos institucionales y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo su papel en este frente estratégico para la gente y la sociedad de hoy y del futuro.

La mera enunciación de este tema pone de manifiesto algunas consecuencias que se antojan indispensables en la estructura de gestión con que cuentan los gobiernos locales y subnacionales. Nos referimos en particular al impacto directo que la nueva generación de programas globales contra el cambio climático puede ejercer en la concepción misma de los órganos de relaciones y cooperación internacionales de los gobiernos locales y regionales tanto en el Norte como en el Sur. Según trataremos de desarrollar con mayor detalle más adelante, la nueva concepción de dichos órganos implicaría considerarlos como un mecanismo de “interface” entre los actores externos y los departamentos sectoriales de cada gobierno local o regional. Al menos en este tema crucial de la nueva agenda de la cooperación descentralizada pública, la acción de estos órganos cumplirá una tarea que será de mayor calado estratégico para los gobiernos locales, y al mismo tiempo de mayor profundidad en la medida en que su acción tendrá un impacto explícitamente transversal en términos de la política pública. Esto quiere decir que la dimensión internacional atravesará (en gran medida ya lo hace ahora mismo) otras áreas temáticamente sustantivas –como la ecología, en este caso– ligadas de manera orgánica con la administración y resolución de problemas específicos de gobierno.

3. Algunos requisitos de la cooperación descentralizada pública para responder a la Agenda de París

3.1 La construcción de una política pública de cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada pública debe consolidar la capacidad de innovación por la que se ha caracterizado desde un inicio. Para ello, debe mantenerse como un fenómeno profundamente anclado en las especificidades de sus actores y protagonistas y como una fuente generadora de valor añadido que garantice la eficacia y la eficiencia de sus acciones. En este sentido, las agendas de cooperación internacional de los gobiernos locales deben afianzarse como auténticas *políticas públicas de cooperación descentralizada*.

Según Beatriz Sanz⁵, “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 pública en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local. Una política entendida no como un elemento periférico y coyuntural, al margen del núcleo central de la política del gobierno local, sino inscrita como una dimensión propia y estratégica de la acción pública impulsada desde la administración local”. En consecuencia, añadimos, dicha política cobra sentido en la medida en que sus objetivos sean congruentes y funcionales con el conjunto de dispositivos estratégicos y programáticos de desarrollo de los gobiernos locales.

La acción internacional de los gobiernos locales no puede ser implantada artificialmente. Para ser sustentable debe ser compatible y mantener una relación coherente con la agenda de política pública y el proyecto de desarrollo territorial. De acuerdo con el planteamiento que desarrollamos en este mismo documento a propósitos de las tendencias de la cooperación descentralizada pública en los próxi-

1
mos años y de los cambios que podrían imponer en su modalidades tradicionales de gestión, la cooperación descentralizada pública debe estar íntimamente ligada al desarrollo territorial entendido como un proceso endógeno, debe ser uno de sus factores complementarios.

Interiorizar plenamente la cooperación descentralizada pública como política pública de los gobiernos locales y subnacionales tiene varias implicaciones positivas. Una de ellas, que no podrá sino redundar en una optimización del uso de los recursos que a ella se destinan y, desde luego, mejorar sus resultados para los ciudadanos, será la introducción, en todas y cada una de sus fases y acciones, de la calidad de las decisiones, que según los especialistas, es el supuesto original de la política pública en contraposición con las inercias del proceso administrativo considerado por sí solo⁷. Reconocer la cooperación descentralizada pública como una política pública –y ya no como una tarea meramente administrativa– permitirá, en efecto, incorporar en todas sus fases la tarea “difícil” (pero fructífera) de la información y análisis que asegura y mejora la calidad de las decisiones, ampliando su horizonte más allá de la simple ejecución. En otros términos, este paso permitirá que las funciones de gobierno asociadas a la cooperación descentralizada pública pasen de ser un acto aislado (“tomar una decisión” en torno a determinadas intervenciones de cooperación internacional) a ser un proceso (“realizar la decisión”, acto que abarca labores de diseño previos a la decisión, el análisis, la deliberación, la puesta en práctica, la implementación y, de manera obligada, la evaluación).

3.2 Promover la cultura de la evaluación

Un aspecto fundamental de toda política pública de cooperación descentralizada pública radica en la implantación de prácticas institucionalizadas de 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.

Se trata, en efecto, de construir capacidades suficientes para analizar los efectos de la cooperación descentralizada pública a lo largo del tiempo, lo que implica contar con indicadores adecuados. Ahora bien, la experiencia disponible en materia de evaluación de políticas públicas⁷ muestra que varios temas clave relacionados con la calidad y el contenido de dichas políticas –y hemos sostenido que la cooperación descentralizada pública debe ser inscrita en su totalidad en este campo de la acción gubernamental local– no son debidamente capturadas o reflejadas por las series estadísticas (que por lo demás son necesarias y en muchos sentidos insustituibles). Recordamos este hecho simplemente para llamar la atención sobre el imperativo de pertinencia que debe privar en esta materia, pues existe el riesgo de que al medir lo accesible y lo cuantificable de la cooperación descentralizada pública se pierdan de vista algunas de las preguntas más relevantes a la hora de hacer evaluaciones⁸.

Las evaluaciones de impacto de las políticas públicas, en este caso de las políticas de cooperación descentralizada pública, deben perseguir una finalidad muy precisa: valorar si las intervenciones han tenido o no los efectos deseados. Ahora bien, hace mucho tiempo que los expertos en el análisis de las políticas públicas saben que este tipo de valoraciones no puede realizarse con certeza, sino con grados diversos de verosimilitud⁹. Por tanto, el objetivo básico de una evaluación del impacto de la cooperación descentralizada pública es producir un cálculo, una estimación certera –de cantidad y calidad– de los efectos netos de una intervención determinada. Y cuando hablamos de “efecto netos” nos referimos a la posibilidad de realizar un cálculo no sesgado por la influencia de otros procesos y factores que también inciden en el desempeño o en las condiciones en las que se ejecuta la acción o el programa de cooperación que se intenta evaluar.

Las herramientas e instrumentos que al respecto propone en su documento Enzo Caputo ofrecen respuestas concretas a estas cuestiones. Por nuestra parte, nos limitaremos a enunciar que los

1

mecanismos de evaluación de impacto de la cooperación descentralizada pública, cualquiera que sea su metodología específica, deberían idealmente producir información objetiva en ámbitos en los que la evaluación es crucial para optimizar el uso de recursos e incrementar la eficacia y la eficiencia de cada intervención individual y del conjunto de la cooperación descentralizada pública. Hay que señalar, por último, que la instauración de prácticas efectivas y sistemáticas de evaluación de la CDP por parte de sus actores y ejecutores directos, para ser productiva y plasmarse en una mejoría real de las intervenciones y programas, supone que la información que se genere para estos propósitos sea acumulativa, es decir, que se retroalimente: ésta es, en efecto, una condición necesaria para cuantificar y cualificar la manera en que las intervenciones y los programas de cooperación descentralizada impactan realmente a lo largo del tiempo sobre los problemas que pretenden atender.

Por último, la evaluación implica al menos dos aspectos que están fuertemente interrelacionados. Por un lado, la evaluación de políticas, intervenciones y programas específicos. Por otro, la evaluación de las personas que operan y ejecutan dichas políticas, intervenciones y programas. Sobre el primer aspecto hemos hecho ya algunos señalamientos. Con respecto al segundo abordaremos a continuación en un aspecto que nos parece decisivo en el ámbito de la cooperación descentralizada pública (y de manera más general, en el del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales).

3.3 La profesionalización de la gestión de la cooperación

Otro de los grandes retos de todas las administraciones locales y regionales que trabajan como socios en la cooperación descentralizada pública es la profesionalización de la gestión de la misma. Esta dimensión apunta, además, a uno de los aspectos centrales de la cooperación, a saber, la consolidación institucional de los gobiernos locales y la creación de capital social y humano, en tanto que 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.

Aclaremos desde ya que por “profesionalización” no nos referimos al hecho de confiar la gestión de la cooperación descentralizada pública a “profesionales de la cooperación”. Al contrario, entendemos que una de las riquezas principales de esta cooperación radica en los aportes desde el mundo local hacia el mundo local. Por esto, nos referimos al hecho de que los agentes locales y territoriales –funcionarios y otros– que se implican en un número cada vez mayor en acciones de cooperación requieren de una formación profesional para que ésta sea eficaz y eficiente.

Desde 2005, gracias al apoyo de la Comisión Europea y al trabajo de sus integrantes, el Observatorio 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. Con el firme apoyo de la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, el Observatorio está reforzando 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 relacionado a la vez con la gestión y la agenda política, es el de la definición jurídica y la operativa del “estatuto del cooperante local expatriado”. Progresar en torno a este asunto debería convertirse en una prioridad para los diversos actores involucrados en el cooperación descentralizada pública, pues ello permitiría potenciar sus alcances y sus acciones, además de dotar a los agentes que la operan de las garantías y el reconocimiento profesional que requieren.

Definir y adoptar dicho estatuto profesional implica, entre otras cosas, conseguir un acceso al estatuto de “asistencia técnica

1 internacional” que existe en muchos países receptores de la cooperación internacional y que ampara a los profesionales de las Agencias nacionales e internacionales de cooperación o de las grandes ONG’s internacionales. Avanzar en esta dirección exige emprender los estudios que sean necesarios en el campo jurídico, en una acción que considere tanto a los gobiernos regionales europeos que ya disponen de este estatuto como a los países beneficiarios y a los Estados nacionales de los cuales son ciudadanos los cooperantes.

En la medida en que los gobiernos regionales buscan ampliar sus acciones directas o implementar acciones de tipo *Twinnings* (intercambio de funcionarios entre administraciones) y quieran evitar seguir dependiendo de intermediarios como ONG’s, fundaciones privadas o públicas, deberán plantearse este asunto y aportar una respuesta satisfactoria a fin de contar con un servicio profesional y de calidad de cooperantes. 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 la gestión y 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’s 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.

4. El papel de los gobiernos locales como actores de la cooperación al desarrollo

El reto más importante para que la cooperación descentralizada pública avance con firmeza en la definición de un nuevo para-

1

digma consiste en responder al reconocimiento –que es creciente en la comunidad internacional– de los gobiernos locales como agentes fundamentales del desarrollo y como actores políticos relevantes en la cooperación internacional.

Cabe mencionar algunos progresos importantes logrados recientemente en este sentido. Nos referimos en particular a la Comunicación de la Comisión Europea “Autoridades locales: agentes del desarrollo”, de octubre del 2008, en la cual se reconoce explícitamente la importancia de los gobiernos locales para el desarrollo, así como la relevancia de la cooperación descentralizada pública como modalidad emergente de cooperación internacional. Asimismo, en el marco del Programa de Acción de Accra, la cooperación de los gobiernos locales y regionales está explícitamente contemplada y tomada en cuenta. Esto ha representado un gran avance con respecto a la ausencia de la cooperación descentralizada pública en la Declaración de París. Pero debe subrayarse que es necesario seguir trabajando para que la comunidad internacional incorpore a los gobiernos locales como socios plenos de la cooperación al desarrollo y les permita asumir un papel más protagónico en los procesos de decisión, de formulación y de implementación de las políticas de cooperación, empezando por la definición de sus objetivos, como los vinculados a la lucha contra el cambio climático, las migraciones y la revisión de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en el horizonte de 2015.

No nos equivoquemos de batalla o de frente. Los gobiernos nacionales, las grandes agencias internacionales, los organismos internacionales ya reconocen plenamente a los gobiernos locales como socios en la cooperación internacional.

La agenda actual ya no se define solo en luchar por un reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la cooperación internacional, sino para que éste se traduzca en:

- Una asociación plena de los gobiernos locales y regionales en los procesos de definición de objetivos y de formulación e implementación de políticas:
- Una concertación plena de los gobiernos locales y regionales con los otros actores en condiciones de igualdad, a fin de lograr una real coordinación de las estrategias, las políticas y las acciones;
- Una implicación directa de los gobiernos locales y regionales en la implementación de las políticas en donde son más eficientes.

Reivindicar un papel creciente implica por supuesto responsabilidades y compromisos importantes desde los propios gobiernos locales. El reconocimiento por parte de los actores tradicionales implica que los gobiernos locales ahora generen propuestas concretas sobre estos temas. Esto, a su vez, implica que dispongan de mecanismos institucionales adecuados para –con el debido respeto de su diversidad– hablar de una sola voz en los Foros internacionales. En este sentido, deben saludarse los esfuerzos realizados por la Plataforma Europea de Autoridades locales para construir este interlocutor único y representativo a nivel europeo, cuya vocación es convertirse en un interlocutor dotado de la debida legitimidad pero también de la eficacia y el profesionalismo imprescindibles, en todos los temas relacionados con la cooperación descentralizada pública en las instituciones europeas, y en particular en la Comisión Europea.

Dada la dimensión de estos retos se hace imprescindible la puesta en marcha de métodos más flexibles de cooperación a escala local. Probablemente sea tiempo de pensar en fórmulas de apoyo presupuestario a nivel local, en particular en materias de políticas de cohesión social y de lucha contra el cambio climático.

La cooperación descentralizada pública 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–. La mayoría 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 como coordinación impuesta desde arriba; este hecho debiera ser aprovechado más ampliamente para desencadenar dicha idoneidad.

Ahora bien, para lograr esta concertación es imprescindible que los gobiernos locales sean incorporados sistemáticamente a las mesas de donantes, a los ejercicios de programación-país y, en general, al conjunto de los procesos asociados al ciclo de la cooperación oficial operados por las grandes agencias nacionales e internacionales especializadas en la materia. Más allá de este ámbito, los gobiernos locales podrían crear entre ellos “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 resultar fundamental dar prioridad, en todas las circunstancias de la cooperación internacional y cualquiera que sea su escala, a las acciones y programas dirigidos al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, con el objetivo de que adquieran o consoliden capacidades 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, de modo que mejoren sus capacidades para asumir un papel verdaderamente protagónico que evite su sustitución y la delegación de sus competencias en otros actores del desarrollo.

1

Una modalidad apropiada para lograr este fin es la gestión directa de la cooperación por parte de los gobiernos locales. En este sentido cabe mencionar el papel innovador 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 pueden poner en marcha mecanismos que permitan confiar a los 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, pero también, en los programas de apoyo a la cohesión social, relativos a las migraciones y de lucha contra el cambio climático. En estos últimos programas, los gobiernos locales deberían estar asociados entre sí, y asociarse de inmediato a los programas pilotos que se van implementando en ciertos países del Sur.

Se puede esperar –o al menos sugerir– que, en línea con su orientación innovadora en la materia, la Comisión Europea lance, a través, por ejemplo, de la 4ª fase del Programa URB-AL, un programa piloto de apoyo presupuestario sectorial para la implementación de políticas públicas locales en los ámbitos de la cohesión social y de la lucha contra el cambio climático.

Algunas conclusiones

La cooperación descentralizada pública es un proceso en constante expansión y en continua evolución, y así lo demuestran su historia y la propia experiencia internacional. La prolífica reflexión conceptual que se ha desarrollado en los últimos años alrededor de

este proceso ha sido parte del proceso de definición de un modelo de cooperación descentralizada pública (en el sentido analítico del término) que supera la visión tradicional de la Ayuda Oficial al Desarrollo y que se concibe crecientemente a sí misma como una verdadera política pública local, reafirmando su valor añadido y el papel protagónico de las autoridades locales en ella.

Sin embargo, y a pesar de los importantes avances realizados en esta dirección por algunos gobiernos locales y regionales particularmente innovadores, en el ámbito de la cooperación descentralizada pública permanece abierta una brecha entre discurso y práctica que es necesario cerrar rápidamente. En este sentido el desafío es doble. Por un lado es necesario convertir en una concertación real y efectiva la participación de los gobiernos locales en el proceso de definición de objetivos, de formulación de políticas y de acciones, el reconocimiento que han logrado ya por parte de la comunidad internacional como agentes fundamentales del desarrollo y, por lo tanto, como socios plenos de la cooperación. Pero, por otro lado, y esto dista mucho de ser menos importante, los mismos gobiernos locales deberán asumir sus propias responsabilidades en este ámbito, dejando de delegar sus acciones de cooperación a intermediarios y desplegando sus propias políticas públicas de cooperación (que deberán por tanto ser coherentes con los objetivos locales de desarrollo), para generar de manera directa estrategias y propuestas que pongan de manifiesto una capacidad de gestión de las acciones a la altura de los desafíos.

Notas

1 Véase el trabajo de E. Caputo, en el presente Estudio

2 Véase Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea América latina 2008, Barcelona, 2009 “

3 Véase Rojas et al., BID.

4 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático, Washington D.C., 2009

5 Sanz, B Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Pública Unión Europea-América Latina, Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, Barcelona, 2009

6 Aguilar Villanueva, L. F., Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 25.

7 Véase, por ejemplo, Brian W. Hogwood, Trends in British Public Policy, Open University Press, Buckingham, 1992.

8 Este tema tiene impactos sobre las áreas de recolección de datos de la CDP. Se observa con satisfacción la implicación creciente de los gobiernos nacionales en esta tare (véase por ejemplo el Mapa de la CD de Francia, publicado en Internet) y de organismos internacionales como la Comisión Europea. Esto implicará que organismos independientes como pretende serlo el Observatorio, focalicen sus tareas de recolección de datos - en las cuales fueron pioneros - hacia aspectos más cualitativos de la información.

9 Véase P. H. Rossi y H. Freeman (1979), Evaluation: A Systemic Approach, Sage, Newbury Park, Cal. (segunda edición, 1993).

1.3. Cooperación multinivel y concertación de los actores

Antonio Fernández Poyato*

1. Introducción

La Cooperación Pública Descentralizada no es un fenómeno nuevo y en los últimos años ha experimentado grandes avances, contando ya con un amplio grado de institucionalización. La Comisión Europea (CE) definió esta modalidad de cooperación como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (CE, 1992). Aunque su progreso no se ha correspondido con las expectativas que generó inicialmente, este enfoque se ha traducido en la puesta en marcha de una serie de programas especializados y de iniciativas dirigidas a actores territoriales específicos. Para América Latina (AL) se materializó en el Programa Urb-AL.

En este artículo se pretende comentar la experiencia que la FIIAPP¹ está teniendo con esta modalidad de cooperación, particularmente con Urb-AL III. Este programa fue adoptado por la Comisión Europea en 1995 con el objetivo de propiciar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos locales y comunidades de la UE y AL. Apoyándonos en esta experiencia, el artículo hace una reflexión sobre la importancia de los actores territoriales, particularmente los entes locales, en el diseño y la implementación de políticas de cohesión social.

* Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

2. La cohesión social en la cooperación UE-AL

La cohesión social y económica es una de las políticas que ha asumido mayor importancia en la UE y se ha convertido en un objetivo común a desarrollar por los estados miembros. A pesar de la consolidación del Estado del Bienestar europeo, desde hace algunos años se viene discutiendo sobre su sostenibilidad financiera (derivado principalmente del envejecimiento de la población) y la aparición de nuevos riesgos sociales como el fenómeno migratorio o los cambios en el empleo, etc. Sin embargo, la actual crisis internacional ha puesto en valor la esfera de la acción pública, cobrando todo su sentido los pilares que sostienen el modelo social europeo. Como ejemplo sirva las medidas tomadas por el actual gobierno español que ha situado la protección y la cohesión social como prioridades antes la crisis.

En América Latina la magnitud y la persistencia de las desigualdades sugieren que estamos ante un nudo central que impide su desarrollo. La CEPAL en el Informe Panorama Social de América Latina de 2008 presentaba los siguientes indicadores: el índice de Gini para la región es 52 comparado con el de la OCDE que asciende a 33,2 y el de la UE a 31; el 10% más rico de la población tiene un ingreso 84 veces superior que el 10% más pobre. El enfoque de la cohesión social podría ser útil a la región ya que su premisa fundamental se sintetiza en que los países progresan en lo económico y, al mismo tiempo, logran distribuir los frutos de ese crecimiento a todos sus ciudadanos.

La cohesión social constituye, por tanto, un desafío para ambas regiones y de cómo se aborde dependerá en buena medida la velocidad y sostenibilidad de los mecanismos puestos en marcha para asegurar la salida de la crisis. Es por ello que continúa siendo un objetivo político clave de la Asociación Estratégica de AL y UE y, por consiguiente, un rasgo esencial de la política de cooperación europea hacia la región. Este compromiso se puso en marcha en la

Cumbre de Guadalajara de 2004² y ha sido ratificado en la Cumbre de Viena (2006) y en la Cumbre de Lima (2008). En este marco, desde hace algunos años, la Comisión Europea lleva impulsando dos importantes programas de cooperación específicos con América Latina que abordan la cohesión social desde una visión interregional: EUROsociAL y Urb-AL III. Ambos programas, coordinados desde la FIIAPP, se sustentan en el concepto de ciudadanía que está vinculado al de derechos sociales.

3. FIIAPP: actor de cooperación española y europea en el ámbito del fortalecimiento institucional y promoción de la cohesión social

La FIIAPP es una fundación pública que trabaja en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Ayuda a mejorar la capacidad institucional de las Administraciones Públicas y *acompaña* procesos de políticas públicas en los países destinatarios de la AOD. Está plenamente integrado en el sistema de cooperación español y es un actor relevante en la cooperación europea.

EUROsociAL ha acompañado más de 150 procesos de políticas públicas y procedimientos institucionales; pero los positivos resultados obtenidos son responsabilidad y mérito de las administraciones públicas de los países de América Latina que los han llevado adelante. Con más de 300 intercambios de experiencias entre administraciones europeas y latinoamericanas y la participación de 1.800 instituciones y más de 9.000 personas, este programa ha logrado en solo 4 años una masa crítica esencial para que el concepto de cohesión social tenga reflejo en las políticas públicas de los países latinoamericanos. El éxito de EUROsociAL ha sido pasar de proyectos a programas pero el gran reto es pasar a Estrategias Nacionales más decididas de cohesión social.

El otro gran programa de cooperación birregional es Urb-AL III, y la FIIAPP junto con la Diputación de Barcelona forman

1

parte de la estructura de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO). Urb-AL es un programa horizontal de cooperación descentralizada que pretende impulsar y apoyar (en los países de AL) procesos y políticas que contribuyan a generar cohesión social en las ciudades y entidades sub-nacionales. El Programa responde plenamente a las prioridades políticas de la cooperación entre la UE y AL contenidas en varias comunicaciones de la Comisión Europea (también confirmada en la última comunicación de 30 de septiembre de 2009). Los logros obtenidos con la fase I y la II (1995-2000 y 2001-2006) del programa y el razonable nivel de eficacia de los recursos asignados apoyaron (más que ningún otro factor) la puesta en marcha de una III fase (ver Godínez, 2007). Para la ejecución del programa en esta nueva etapa (2009-2012), la Comisión Europea ha confiado en la experiencia de la FIIAPP y de la Diputación de Barcelona. En los últimos años la Diputación de Barcelona se ha posicionado como un actor relevante de la cooperación descentralizada en América Latina, un referente en el ámbito del municipalismo, la descentralización y el desarrollo local.

En línea con su trayectoria institucional y ‘saber hacer’, la FIIAPP ha asumido, en el marco de Urb-AL, la responsabilidad directa de la formación del liderazgo político local y la complementariedad entre los distintos niveles de gobiernos.

4. Impulso de un liderazgo público local para el desarrollo de políticas públicas de cohesión social y territorial

No es casualidad que la FIIAPP sea responsable de la formación para el liderazgo político local en Urb-AL. Desde hace años la Fundación contribuye a la construcción de nuevos liderazgos políticos en la región que sitúen la cuestión social en el centro de la agenda pública latinoamericana. Esto implica repensar la acción

política bajo nuevos códigos y traducirlo en estrategias nacionales sostenidas de modo eficaz por las instituciones democráticas (ver Díaz Tendero, 2009).

En esta tarea es fundamental el papel de los gobiernos locales no sólo porque son parte orgánica del Estado, sino también porque poseen una ventaja comparativa respecto a los otros niveles de gobierno: constituyen el ámbito institucional más cercano al ciudadano. La apuesta central para recuperar la confianza de los ciudadanos en la política es reforzar lo local. Como señala Paramio (2009) “la política municipal ofrece probablemente un terreno ideal para las reformas prácticas. La cercanía de los problemas aumenta potencialmente la eficacia del voto, y la proximidad a los órganos municipales reduce el sentimiento de que los problemas y las decisiones vienen de un mundo lejano e inaccesible: frente a la impersonalidad del sistema global, lo local ofrece la familiaridad de lo inmediato”.

Reforzar, por tanto, a los gobiernos locales es básico para el bienestar del ciudadano. Sólo a título de ejemplo, los países nórdicos que mejor están resistiendo a la crisis son los que tienen niveles de fortalecimiento local más importantes. Según datos de EUROSTAT, en el 2008, el gasto público local respecto al PIB en Dinamarca, Suecia y Finlandia fue de 33,3%, 25,2% y 20,1% respectivamente. Estos datos contrastan con los de Francia, Alemania o España donde este porcentaje se situó en torno al 11,2%, 7,2% y 6,4% respectivamente.

La construcción de institucionalidad no se puede hacer a expensas del desarrollo local, es necesario contar e incorporar el conocimiento y la práctica de los municipios, de ahí la importancia de poseer sistemas políticos democráticos y descentralizados (ver Rodrik, 2000). La cooperación internacional puede contribuir a este objetivo fortaleciendo tanto técnica como políticamente a los gobiernos locales y otros entes sub-nacionales. A través de la pla-

1
taforma de formación de liderazgo político, Urb-AL pretende crear una red actores políticos locales que asuman esta nueva agenda pública centrada en cohesión social e impulsen acciones que tiendan a (ver Oficina de Coordinación de EUROsociAL, 2007):

- Garantizar el acceso a servicios públicos de calidad que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales y alcanzar situaciones de bienestar.
- Fortalecer la responsabilidad activa de los gobiernos locales en materia social: el Estado debe asumir un papel protagonista en la promoción de la cohesión social pero al hablar del Estado nos referimos a todas las instituciones y poderes democráticos que lo representan en ámbitos nacionales o locales.
- Construir una ciudadanía activa a través de la participación activa de distintos grupos e individuos en la construcción de un espacio público que facilite la búsqueda de objetivos comunes de forma solidaria.

Cada vez se hace más difícil, desde el gobierno central, dar respuestas universales y de calidad a las demandas de la ciudadanía. Esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario (Subirats, 2006).

5. La necesidad de un pacto multinivel para impulsar la nueva agenda pública

Pero no sólo basta con la participación activa y concertación de los actores territoriales, es necesario, además, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes niveles de gobiernos.

La insuficiente coordinación de las acciones sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.) con las territoriales es un hándicap para el impacto que se lograría mediante una buena articulación que tuviera en cuenta a los gobiernos sub-nacionales, particularmente a los gobiernos locales. Actuar sectorialmente debe ser, por tanto, compatible con la necesaria visión integral que requiere el desarrollo territorial

A través de Urb-AL, se quiere ayudar a desbloquear este proceso y contribuir a impulsar un pacto multinivel que ayude a repensar la agenda-país y dé lugar a una nueva agenda pública en la región. Sin duda el pacto puede ser un instrumento válido y adecuado para mejorar la relación y la coordinación de los distintos niveles de gobierno, logrando un compromiso para la puesta en marcha de políticas innovadoras hacia cohesión social. Sólo así se podrá ofrecer respuestas públicas de calidad y sostenibles a las demandas de la ciudadanía, facilitando la transición de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos y ciudadanas (PNUD, 2004).

Estos pactos deberían sentar las bases para el desarrollo de Estrategias Nacionales de Cohesión Social y Territorial. A la hora de elaborar estas estrategias, hay una serie de acciones que no se deberían obviar:

- La necesidad de una reforma fiscal y tributaria que articule el accionar del conjunto del Estado en el ámbito territorial. Una característica estructural común a todos los países de la región es la baja presión fiscal. El nivel de ingresos es insuficiente, la estructura está muy sesgada a los impuestos al consumo y la evasión fiscal sigue siendo alta (Machinea, 2008). Según datos de la CEPAL, en promedio la carga tributaria América Latina es el 18,5% del PIB, a diferencia del promedio de la UE que es un 37,5% del PIB. Por utilizar de nuevo el ejemplo de los países nórdicos, en Finlandia

ese porcentaje es de 43,1%. De los 20 países que tuvo en cuenta la CEPAL para su análisis, 13 están por debajo de la media de América Latina, siendo México el país con más baja carga tributaria, con un 9,4 %del PIB.

- Políticas que promuevan un incremento en la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos (educación primaria y técnica profesional, salud, agua, saneamiento básico, recolección de basura, etc.) en el territorio.
- Políticas integradas de desarrollo económico local y empleo.
- Políticas de ordenación territorial que vertebren y articulen el territorio, que frenen los desequilibrios territoriales y la segregación espacial (zonas rurales y periurbanas).

¿Qué papel juega en este proceso la cooperación internacional? En el marco de Urb-AL se llevarán a cabo actividades de sensibilización a través de *Encuentros País*. Éstos están pensados para facilitar el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno de un país, los actores relevantes del territorio (agentes sociales, sociedad civil y otras entidades), las agencias multilaterales y otros actores de la cooperación internacional. Para su realización, además, la FIIAPP puede apoyarse en las redes de actores e instituciones construidas por EUROsociAL.

6. Papel de la cooperación descentralizada pública y la coordinación entre donantes

Las redes de cooperación entre las colectividades territoriales de ambas orillas del atlántico han demostrado ser un factor esencial para la consolidación y el fortalecimiento del espacio eurolatinoamericano. Resulta, entonces, fundamental que los gobiernos territoriales de ambos continentes participen en los procesos

de construcción de las políticas de cohesión social en aras de una mejor gobernabilidad. Pero nos gustaría hacer una reflexión sobre las ventajas comparativas que la cooperación descentralizada ofrece en la agenda de la eficacia de la ayuda, y sobre la necesidad, por consiguiente, de una mayor coordinación de los actores de la cooperación de diferentes niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local).

Las administraciones locales y regionales de los países donantes deben seguir asumiendo responsabilidades y aumentando su papel en la cooperación internacional. En el nuevo Plan Director de la Cooperación Española, la coordinación y complementariedad entre actores de la cooperación estatal constituye uno de sus siete ámbitos estratégicos. Las comunidades autónomas y las entidades locales han contribuido sustancialmente al incremento cuantitativo de la AOD española, y representan en la actualidad en torno al 15% de la AOD total y al 25% de la AOD bilateral. Durante el 2002 dirigieron a los países en desarrollo un importe agregado de 511,3 millones de euros, el 50% se dirigió a los países de América Latina. Si se compara esta cifra con el presupuesto asignado en la programación plurianual indicativa (2007-2013) a los programas regionales de cooperación de la UE para América Latina (EUROsociAL, Urb-AL, AL-INVEST, @LIS, ALFA, ERASMUS MUNDUS, etc.), 556 millones de euros, se observa el peso significativo que la cooperación descentralizada española tiene en la región.

Por supuesto, esta coordinación y complementariedad también debe darse con la cooperación europea. La Comisión Europea muestra un gran interés hacia los entes sub-nacionales no sólo por razones que tienen que ver con la eficacia de la cooperación descentralizada, sino también como parte de una estrategia de descentralización más amplia en la que los instrumentos de cooperación puedan ser utilizados directamente por niveles sub-estatales (ver Rhi-Sausi, 1997). Se ha de tender hacia una política de cooperación más integral y a desarrollar actuaciones conjuntas en el marco de la misma.

1

Urb-AL ha hecho una apuesta clara por la mejora de la coordinación y la articulación de acciones entre actores y la propia estructura del consorcio, liderada por la Diputación de Barcelona, responde a este enfoque territorial. Pero además Urb-AL incorpora una variable adicional cada vez más presente en los programas de cooperación descentralizada: el trabajo en red.

Es importante, por tanto, que pensemos y nos coordinemos desde el valor de la diversidad y superemos la idea de avanzar hacia sistemas de cooperación particulares o singulares, con estructuras más o menor jerárquicas, en las que uno coordina y los demás actúan.

7. A modo de conclusión

El éxito de la colaboración y coordinación intergubernamental dependen, en cualquier caso, de la conjunción de otros principios como el de apropiación y el de alineación de los esfuerzos de cooperación de los diferentes actores –administración central, regional y local– con las agendas marcadas por los países en desarrollo, asumiendo nuestro papel como meros acompañantes en tales procesos.

En este sentido, y con este espíritu, desde la FIIAPP vamos a seguir trabajando y contribuyendo al surgimiento de nuevos modelos de liderazgo que puedan asumir los desafíos globales a los que se enfrentan hoy día los gobiernos locales y que puedan legitimar su acción. Esto significa profundizar la democracia en clave más participativa, en definitiva, avanzar hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.

CEPAL (2008). *Panorama social de América Latina 2008*, CEPAL: Santiago de Chile.

III Cumbre América Latina y el Caribe (2004). *Declaración de Guadalajara*. Guadalajara, México.

Dirección General VIII (1992). *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Comisión Europea, Bruselas.

Díaz Tendero, Eolo (2009). “Nuevas formas de representación y proyecto político”, *Nueva Sociedad*, N° 220: 29-40.

Godínez, Víctor (2007). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana* Observatorio de Cooperación Descentralizada, Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Machinea, José Luis (2008). “Estado y fiscalidad en América Latina”, Ponencia presentada en el *Taller de Diálogo entre la Comisión Europea y el PNUD*, 4 de diciembre en Berlín.

Oficia de Coordinación de EUROsociAL (2007), “*Marco conceptual del Programa EUROsociAL*”, Documento Interno, Madrid: FIIAPP.

Paramio, Ludolfo (2009). “Partidos y ciudadanía en el siglo XXI”, *Revista de derecho electoral*, N°7.

PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD.

Rhi-Sausi, José Luis (1997). El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE), *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (0): 47-58.

Rodrik, Daniel (2000). *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Cambridge.

Subirats, Joan (2006). “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y implicación ciudadana”, *Administración y ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 1: 303-216.

Notas

1 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

2 La Declaración de Guadalajara señala: “Destacamos que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrontas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y subrayamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común”.

1.4. La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios

Jean Pierre Malé*

Presentación

El presente artículo se inspira y se apoya ampliamente en un artículo anterior del mismo autor: “La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva: Una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009)”, que ha sido publicado en el Anuario 2008 de la Cooperación descentralizada UE-AL y que se proponía en particular tres objetivos: (1) situar en su contexto más general la evolución reciente de la cooperación descentralizada pública entre las ciudades y regiones de Europa y sus homólogas de América Latina, (2) reflexionar sobre las líneas de tendencia que se pueden detectar y (3) señalar algunos puntos de debate actuales en relación a dicho fenómeno.

A partir del balance que se ha podido establecer en el artículo mencionado, de los debates de la IV Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL –celebrada en la Ciudad de México del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2009– y de observaciones y sugerencias de expertos como Eugène Zapata, el autor intenta ahora retomar algunos aspectos del análisis anterior y poner de relieve, como eje central, la idea de que la cooperación descentralizada (CD) está construyendo y ofreciendo progresivamente una alternativa a la cooperación tradicional en el espacio de las relaciones entre ciudades y territorios.

En efecto, la dinámica de la acción internacional de los GL no se inspira –ni única ni quizás principalmente– en la voluntad

* Consultor internacional y asesor de OCD

1

de establecer una transferencia de recursos desde el norte hacia el sur para paliar las situaciones de pobreza. Ésta no es más que una de las múltiples razones que explican la proyección internacional de dichos gobiernos y la cooperación que se establece entre ellos. Dicha motivación coexiste con muchas otras, que tienden a generar relaciones de tipo más horizontal, de interés mutuo y de colaboración efectiva.

Por esta razón, se hace cada vez más evidente que la CD introduce y ofrece una nueva lógica de cooperación, entendida en su sentido más profundo de “co-operación” o de intercambio entre unos “socios” que sacan beneficio de su relación y establecen alianzas para afrontar retos comunes.

Esta nueva lógica –que se presenta de manera emergente en el mundo de la CD y, de forma especial, en el espacio geográfico euro-latinoamericano– parece aún minoritaria en relación con las acciones de corte tradicional- pero representa potencialmente una ruptura con las inercias de comportamiento y las representaciones inspiradas en el paradigma “clásico” de la ayuda al desarrollo.

De aquí el interés de analizar, en la parte final del artículo, (1) cuál puede ser la relación de los GL con los gobiernos centrales en este campo, (2) si la CD puede o no “encajar” dentro del sistema internacional de “ayuda al desarrollo” –tal como se viene proponiendo desde los promotores de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra– y (3) en qué condiciones la CD podría contribuir a una transformación radical de dicho sistema.

Contenido del artículo

- El primer capítulo situará brevemente el fenómeno general de la acción internacional de los GL, situándolo en su contexto general y poniendo el énfasis en su importancia política.
- En el segundo, centrado más precisamente en la cooperación internacional entre los GL de las dos regiones, se describirán los cambios observados en los contenidos y objetivos de la CD, poniendo de relieve la importancia y el carácter complejo, innovador y eminentemente dinámico de este fenómeno, así como las evoluciones que se perciben en su seno.
- El tercer capítulo presentará a su vez las principales transformaciones que se deducen de lo anterior y que afectan las formas y modalidades de la CD.
- El capítulo siguiente, dedicado a la articulación de los actores públicos en el campo de la CD, mostrará cómo los gobiernos nacionales europeos y latinoamericanos se interesan de manera creciente a la CD y cuales son las ventajas y riesgos de esta situación.
- En el quinto capítulo del artículo, se abordará la cuestión del encaje de la CD dentro del conjunto del sistema mundial de cooperación al desarrollo y se verá como este tema está estrechamente condicionado por el rol y la función que se reconocen o no a los GL y por el enfoque de cooperación que se pretende potenciar.
- Finalmente y en conclusión, se presentarán de manera sintética los principales retos y ejes de debate de la CD, que habrán sido mencionados a lo largo del trabajo.

1. La acción internacional de los GL: un fenómeno emergente de gran importancia política

Durante el último quinquenio, el contexto general, caracterizado en particular por un cierto afianzamiento de la autonomía local, una tendencia favorable a la descentralización y, sobre todo, un mayor reconocimiento del rol específico de los GL en el desarrollo a escala nacional, ha ofrecido un marco general favorable al despliegue de la acción internacional de los GL (en adelante AIGL) y al fomento del municipalismo a escala mundial.

1.1. La proyección internacional de los GL

El fenómeno de la proyección internacional de las ciudades y regiones se ha ido desarrollando y desplegando en los últimos años. Ha quedado de manifiesto que se trata de un fenómeno muy amplio, que toca una multiplicidad de gobiernos locales y se extiende regularmente hasta convertirse en una práctica casi generalizada de los municipios, si se exceptúan los que, por su reducida dimensión, no pueden o no quieren dar el paso hacia una acción internacional.

No disponemos de estadísticas a escala de las dos regiones consideradas (Europa y AL), pero sí de algunos datos aplicados a realidades nacionales o regionales, que nos pueden servir de indicadores. Así por ejemplo, Cités-Unies-France indica que el 80% de los municipios franceses de más de 5.000 habitantes realizan acciones de cooperación internacional. Datos parecidos aparecen en ciertas encuestas realizadas a escala nacional o regional, como por ejemplo en Cataluña donde, según los datos más recientes recogidos por el Fons Català de Cooperació i Desenvolupament¹, cerca del 75% de los municipios más de 25.000 habitantes en la región de Cataluña participaban en acciones de cooperación. A partir de estos indicadores, se puede afirmar que en Europa la acción internacional ya

1

forma parte del campo de actuación de los GL, aunque el marco legal nacional no siempre la reconozca explícitamente como una competencia de las administraciones subestatales.

Asimismo, el dinamismo de la acción internacional de los GL (AIGL) no se traduce únicamente por un número cada vez más elevado de GL implicados en este fenómeno, sino que se refleja también en un aumento sensible de los recursos económicos movilizados. En España, por ejemplo, está previsto que las Comunidades Autónomas (regiones) y los municipios aporten un total anual de cerca de 700 millones de € en 2009 a la cooperación al desarrollo, que constituye solo una parte del fenómeno de la AIGL. De esta forma, la cantidad que la CD española en su conjunto invertirá en acciones de cooperación será casi equivalente a la de la agencia estatal (AECID) que se eleva para el mismo año a 931,6 millones de €.

Francia, por su parte, estima que los GL han dedicado en 2008 del orden de 230 millones de euros a su acción exterior, de los cuales la mitad puede contabilizarse como ayuda pública al desarrollo.

Cabe resaltar que estas sumas proceden esencialmente de los presupuestos propios de las ciudades, provincias y regiones y que las subvenciones procedentes de programas nacionales o multilaterales de apoyo a la CD no representan más que una pequeña parte de la financiación total, lo cual demuestra el carácter principalmente autónomo de dicho fenómeno.

1.2. Un fenómeno múltiple y multifacético

Asimismo, lo que llama la atención no es tanto el volumen de recursos movilizados como la riqueza y diversidad de las razones que explican el dinamismo de la AIGL. Se trata en efecto de un fenómeno complejo y múltiple, en el cual coexisten, entre otras motivaciones de los GL:

- La necesidad de intercambios y aprendizaje entre administraciones locales sobre la gestión de los servicios básicos y la elaboración y ejecución de políticas locales;
- La voluntad de promocionar la ciudad, el territorio o la región, desde el punto de vista económico o turístico;
- El intento de captar oportunidades y recursos en beneficio de la población;
- El interés de proyectar política y estratégicamente la institución local para “situarse en el mapa internacional” o de buscar alianzas con otros GL;
- La solidaridad política con ciertos países o movimientos políticos, o, también,
- La ayuda al desarrollo, entendida en su sentido actual de colaboración a la lucha contra la pobreza.

La ayuda al desarrollo, por lo tanto, no es más que una de las razones que dan sentido y contenido a la acción internacional de los GL y la imagen que se desprende de todas estas observaciones es la de un proceso vivo basado en la autonomía de los actores locales y que permite a dichos actores establecer y multiplicar sus lazos internacionales, construyendo así relaciones bilaterales y redes pluridimensionales que se entrelazan y acaban constituyendo un verdadero tejido de conocimiento, relaciones e intercambio, comparable en cierta manera con los tejidos nerviosos que se crean a partir de la conectividad entre las neuronas o células elementales.

Para confirmar de alguna manera esta analogía, se ha de tener presente en todo momento que este proceso nace de las decisiones individuales y autónomas de cada GL ya que cada uno de ellos establece sus propias relaciones, contando esencialmente

con sus propios recursos. Desde este punto de vista sería un error considerar que los programas nacionales, regionales o multilaterales de apoyo a la CD están en el origen de este proceso o constituyen el motor del mismo. Dichos programas no representan más que una pequeña parte del volumen financiero movilizado por la CD y deben entenderse como programas complementarios de acompañamiento y apoyo al fenómeno.

1.3. El reconocimiento de los GL como actores internacionales

El fenómeno emergente de la AIGL, que se ha descrito de manera sintética en el apartado anterior, ha ido acompañado del reconocimiento progresivo de los GL como actores internacionales legítimos, lo que confirma la dimensión política del proceso en curso.

No hay que olvidar que, hasta hace muy poco, la actividad internacional estaba considerada como una competencia exclusiva del Estado central. La evolución en este campo ha sido muy intensa y rápida en las dos últimas décadas y esto obedece a la necesidad de dar cobertura legal a una situación de hecho, ya que los GL no han dudado en desarrollar una intensa actividad internacional, aún cuando no tenían competencias formales al respecto. Para tener en cuenta esta realidad, los marcos legales se han tenido que flexibilizar y los gobiernos nacionales –a veces sin mucho entusiasmo– han tenido que reconocer la CD y, de manera más amplia, lo que se ha llamado la “acción internacional de los GL”.

Este tipo de reconocimiento pasa necesariamente por una transformación del marco legislativo y un cambio paulatino en los marcos jurídicos nacionales para que reconozcan la legitimidad de la acción internacional de los GL. En este campo, los progresos decisivos se han realizado anteriormente al período considerado en este artículo en muchos países europeos, con fechas clave en las cuales se dan pasos importantes en el reconocimiento y legitimación de

1
la CD: Italia (1987), Francia (1992), España (2002), pero el proceso –que es siempre objeto de negociación, avances y retrocesos– no está acabado y se puede constatar que se sigue desarrollando en el período examinado, lo que determina unos nuevos cambios en el marco legal, como por ejemplo en Francia con la adopción en enero de 2007 de la proposición de ley sobre la acción exterior de las colectividades territoriales.

Asimismo, los avances más llamativas no se sitúan dentro del entramado jurídico y no corresponden a cambios en el marco competencial y legal, sino que se manifiestan en el reconocimiento efectivo de los GL como actores que deben estar asociados a la construcción y ejecución de las políticas internacionales.

En este campo, los GL han sido especialmente activos en el período 2004-2009, y han presionado de manera insistente para estar presentes en los espacios de concertación tradicionalmente reservados a los gobiernos nacionales. Un buen ejemplo de ello es el intento de los GL de hacer oír su voz en las Cumbres Eurolatinoamericanas de Jefes de Estado. Para ello, se ha celebrado en París, en el mes de noviembre de 2007, el Primer Foro de Autoridades Locales UE-AL² que se ha centrado en las políticas locales de apoyo a la cohesión social.

Con un propósito similar, en el ámbito iberoamericano, se han celebrado ya tres Foros Iberoamericanos de GL. Los temas abordados han sido las políticas públicas locales que dan respuesta, respectivamente, a las migraciones (Montevideo, 2006), a la cohesión social (Valparaíso, 2007) y a los problemas de la juventud (El Salvador, 2008).

Esta dinámica también se ha extendido a espacios regionales más pequeños, como en el caso del Primer Foro de Autoridades Locales de CentroAmérica (FALCA) celebrado en 2008 en el Salvador y que planteó los temas del desarrollo territorial, de la autonomía local y de la integración centroamericana.

La irrupción de los GL, de manera prácticamente simultánea, en todos estos nuevos espacios es bastante llamativa y demuestra la pujanza del fenómeno de internacionalización de dichos gobiernos. Asimismo, se puede deplorar que estos eventos destinados a marcar la presencia de los actores locales quizás no hayan tenido aún toda la resonancia que se podía esperar, y que la voz de los GL siga siendo frenada o silenciada. La declaración del Foro de Autoridades Locales UE-AL, por ejemplo, no ha figurado oficialmente dentro de los documentos finales de la Conferencia de Jefes de Gobierno. Se trata por tanto de un reconocimiento lento y difícil, aunque probablemente irreversible.

De la misma manera, los GL han presionado para estar presentes y tener voz en los organismos internacionales. Dichos organismos han ido reconociendo progresivamente la importancia de los GL y algunos de ellos, como UN-Habitat, les han otorgado un papel consultivo en el seno de sus instancias, mediante la creación en el año 2000, del Comité Asesor de los Gobiernos Locales ante la ONU (UNACLA)³, como el primer órgano consultivo formal del sistema de la ONU. Este comité, constituido por un grupo de alcaldes y representantes de asociaciones municipales, asesora la institución y emite avisos en referencia a temas de su competencia⁴.

2. Una cooperación descentralizada pública con contenidos y objetivos en plena evolución

Una vez recordado brevemente en el capítulo anterior el marco general de la acción internacional de los GL, conviene ahora centrarse, más concretamente, en la actividad de cooperación internacional entre entes subestatales que han desarrollado los municipios y regiones, como parte principal y más conocida de su acción exterior⁵. Seis líneas principales de evolución merecen ser destacadas:

2.1. Puesta en cuestión progresiva del contenido asistencial de la cooperación local

La primera línea de tendencia implica una reconsideración profunda del contenido de la cooperación que se puede hacer desde los GL. El punto de partida de la cooperación local ha sido, a menudo, la voluntad de expresar, desde el mundo local, la solidaridad, tanto política como de carácter humanitario, y esto se ha pensado en general en términos de una transferencia material o financiera del norte hacia el sur. Esta perspectiva, que podemos llamar “asistencial” y que es por naturaleza unidireccional y asimétrica, es todavía la perspectiva dominante, que impregna tanto la cooperación indirecta (via ONGD) como la cooperación directa que los municipios canalizan a través de hermanamientos u otras fórmulas.

En este “modelo” tradicional de cooperación, el municipio del norte se preocupa esencialmente de justificar su ayuda en base a necesidades no cubiertas de la población del sur o a deficiencias de infraestructuras básicas del municipio “receptor”, mientras que éste visualiza la cooperación esencialmente como una fuente de recursos que puede paliar la situación de grupos vulnerables o compensar parcialmente la escasez de sus finanzas locales. Estas “representaciones” de lo que significa la cooperación se corresponden y son, de alguna manera, simétricas.

Precisamente, un hecho muy destacable en la evolución reciente de la CD entre la UE y AL es que se manifiesta cada vez con más claridad la voluntad de superar este tipo de representaciones y, en particular, la lógica “donante-receptor”. Los GL expresan la necesidad de encontrar otra forma de relacionamiento entre los actores de ambas regiones, que se caracteriza por ser de tipo horizontal, basado en el interés mutuo de las partes y con elementos de reciprocidad, bajo el liderazgo de la institución pública y con la implicación activa de la ciudadanía y de los agentes locales.

Sobre esta base, el contenido central de la CD se desplaza progresivamente. Como botón de muestra, se puede decir que en los espacios donde se puede expresar la voz de los GL, se ha ido dando últimamente más importancia a la aportación cualitativa de la cooperación municipal y a su carácter insustituible que al volumen financiero que moviliza. Esto nos lleva naturalmente al segundo aspecto que queremos destacar.

2.2. Valoración de la especificidad y valor añadido de la cooperación local

Se ha puesto de manifiesto, de manera cada vez más explícita, que las administraciones locales son actores que pueden aportar otros elementos, de carácter más cualitativo y estratégico, y que su cooperación tiene un valor añadido que no tiene equivalente en la que procede de otras fuentes. Se pone así en evidencia que la cooperación que realizan las instituciones locales presenta unos rasgos específicos y aporta un valor añadido que la distinguen de todas las demás.

Esta especificidad se basa en una serie de consideraciones muy importantes, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- Los GL son las instituciones que tienen experiencia y competencia contrastada en la prestación de los servicios públicos básicos, en la promoción del desarrollo a escala local, en la puesta en marcha y ejecución de políticas públicas, en la organización de los sistemas de participación ciudadana y de concertación entre agentes, y, de manera general, en la gestión de los temas locales.
- Los GL pueden además movilizar y dinamizar a los agentes sociales y económicos del territorio, con una función de animación y promoción del tejido productivo local, mejora de las capacidades locales y defensa del empleo.

- Los GL tienen también una legitimidad política, como instituciones democráticas controladas por la ciudadanía, que les permite en particular establecer acuerdos y alianzas estratégicas.
- Disponen de recursos propios, que pueden comprometer en base a sus planes estratégicos y sus decisiones presupuestarias, para establecer las relaciones de cooperación internacional que consideren oportunas, y, finalmente,
- Pueden establecer relaciones recíprocas entre iguales, permitiendo superar el modelo de cooperación donante-receptor.

En definitiva, se puede decir que el mejor “socio” para apoyar a un actor descentralizado es, sin lugar a duda, otro actor descentralizado, que pueda transmitir e intercambiar sus experiencias, ya que la “agenda” local y las funciones del GL tienen muchas similitudes en los diferentes países, aún cuando existen importantes diferencias en lo que se refiere a las condiciones socio-económicas y al contexto político y jurídico.

Esto refuerza la convicción que los GL tienen un rol específico e insustituible a jugar para fortalecerse mutuamente como instituciones locales responsables de la concepción, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales, especialmente en los campos de la cohesión social, del desarrollo económico local y de la buena gobernanza local en general.

2.3. Énfasis creciente en el fortalecimiento institucional, como núcleo central de la CD

Como consecuencia de lo anterior, el foco de atención principal de la cooperación local se orienta progresivamente hacia el apoyo a las políticas locales que elabora y pone en ejecución el

gobierno local y, de allí, hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas descentralizadas y de su funcionamiento democrático⁶.

Se suele recorrer un camino que va, esquemáticamente, desde la financiación de proyectos puntuales finalistas al apoyo financiero a las políticas locales sectoriales (educación, salud, vivienda, etc..) y, desde allí, al apoyo técnico para la elaboración, planificación y evaluación de dichas políticas y, finalmente, siguiendo la misma lógica, al apoyo a la consolidación de la institución misma (gestión, participación, presupuestos, etc).

Esta evolución es aún embrionaria y lenta pero se va perfilando como una aportación específica de los GL en el mundo de la cooperación. Las dificultades encontradas por los proyectos de tipo finalista, que pretenden incidir directamente desde el norte en la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos desfavorecidos de la población del sur y que han sido ampliamente utilizados por la cooperación local, suelen llevar los municipios implicados a una reflexión más profunda sobre las condiciones generales que debe cumplir la institución local para ser capaz de planificar, elaborar y ejecutar las políticas públicas locales. A partir de ahí, se visualiza la necesidad de orientar más la cooperación hacia el fortalecimiento de las capacidades de la institución local en temas que pueden abarcar todo el abanico de funciones del gobierno local: planificación estratégica, programación operativa, recaudación y gestión de las finanzas locales, participación ciudadana, elaboración de políticas públicas sectoriales, ejecución y seguimiento, evaluación, etc.⁷

De esta forma, el hecho de poner en el centro de la cooperación el fortalecimiento de la administración local conduce, por una parte, a un planteamiento más institucional y, por otra parte, a una visión más horizontal, que reconoce que las dos instituciones involucradas en una relación de este tipo pueden aprender e intercambiar experiencias y conocimientos, lo que determina a su vez un mayor interés en explorar las condiciones de reciprocidad en las relaciones bilaterales de ciudad a ciudad o de región a región.

2.4. Interés emergente en el desarrollo económico local y la promoción del territorio

Se detecta también en el último quinquenio un interés creciente en orientar la cooperación hacia el desarrollo económico local, para incidir en las actividades productivas y el mantenimiento o la creación de empleo. Las entidades regionales –que tienen competencias explícitas en la gestión económica del territorio– y las entidades locales –que han empezado a tomar un papel activo en la promoción de su ciudad, en el empleo y en la inserción laboral de su población– ven la necesidad de colaborar en estos campos. En palabras de José-Luís Rhi-Sausi, “la acción de las entidades locales se concreta sobre todo en la promoción de los sistemas productivos locales (clusters de pequeñas y medianas empresas), lo que a su vez implica: (i) fortalecimiento en la capacidad de atraer inversiones, (ii) creación de contextos económicos funcionales (infraestructuras y competencias), (iii) incorporación de innovación y transferencia tecnológica en los territorios, (iv) búsqueda de complementariedad económica internacional, y (v) inserción en el comercio mundial”.⁸

En este tipo de CD, el papel de los GL no es en general el de promover directamente actividades productivas, sino el de impulsar y liderar un proceso de dinamización de los actores económicos locales (empresas municipales, empresas privadas, grupos de productores, etc.).

Cabe destacar que esta cooperación favorece la colaboración entre GL sobre una base de proximidad geográfica y de características compartidas y esto genera cada vez más la constitución de agrupaciones o alianzas supramunicipales y el establecimiento de lazos territoriales, sea en el marco formal de las demarcaciones administrativas existentes (regiones, provincias, etc.), sea en el marco flexible de las agrupaciones creadas para responder específicamente a problemas concretos (cuencas de empleo, comarcas naturales, asociaciones intercomunales para la gestión de determi-

1

nados servicios, etc.). En este sentido, se han desarrollado con éxito, en particular en Italia, unos sistemas de cooperación de ámbito regional que implican una articulación entre la administración regional y las instituciones locales. Se puede decir que la CD se enriquece progresivamente, completando las relaciones de ciudad a ciudad con una nueva perspectiva de cooperación de territorio a territorio.

Esta nueva dinámica refuerza la idea de que una verdadera cooperación en el campo económico y social se puede basar en la existencia de intereses comunes y en el fortalecimiento mutuo, lo que nos aleja aquí también de la concepción tradicional donante-receptor, de tipo unidireccional.

2.5. Importancia de la implicación ciudadana y de la gobernanza democrática local

La cooperación entre ciudades tiene también una vertiente política importante, que empieza a tener una mayor visibilidad y una incidencia directa en la gobernanza democrática a escala local.

El hecho de no considerar a las sociedades locales como grupos de “beneficiarios” sino como tejidos vivos de actores implicados en procesos políticos y concernidos por el desarrollo, promueve una profundización de la democracia local y hace que se avance hacia el fortalecimiento del espacio público y de las políticas públicas y actores locales.⁹

En esta perspectiva, no se pretende establecer una cooperación solamente entre administraciones, sino una cooperación entre sociedades locales, bajo el liderazgo del gobierno local y con el control y la participación activa de los ciudadanos/as, de los actores económicos y sociales y de la sociedad civil en general.

Así, se da una importancia creciente a la implicación ciudadana y se intenta que la democracia local (junto con los derechos

1
humanos o la igualdad de género) pase a ser un objeto de intercambio de experiencias entre ciudades y regiones. Se detectan así muchas relaciones bilaterales y redes de ciudades que se centran en aspectos de participación ciudadana, fortalecimiento de los procesos electorales, funcionamiento de la democracia local, promoción de las mujeres en los espacios de responsabilidad, presupuestos participativos, etc.

2.6. Hacia una CD que incida en las agendas nacionales y modifique las condiciones estructurales

La última línea de evolución digna de mención es la aparición de actuaciones de CD que no tienen el propósito “clásico” de reforzar a los socios, sino de incidir, de manera más global, en las agendas nacionales e internacionales y tener un impacto positivo en las condiciones generales de carácter estructural, que limitan o dificultan el ejercicio del poder local.

Se ve en efecto que las acciones bilaterales pueden tener efectos puntuales importantes, pero tienen al mismo tiempo un techo muy claro en cuanto a su capacidad de incidir sobre la situación general de los GL de un país. De ahí la toma de conciencia de la necesidad de acompañar las actuaciones bilaterales con acciones de *lobby* y de presión política que traten de transformar ciertos elementos del marco legislativo, competencial o institucional, como por ejemplo el grado de descentralización del Estado, la distribución de los recursos públicos entre los diferentes niveles de la Administración o el grado de estabilidad y consolidación de la función pública local.

En este caso, el contenido de la cooperación se orienta más hacia la creación de alianzas estratégicas de GL del norte y del sur, que unan fuerzas para obtener cambios estructurales en los espacios nacionales y regionales.

3. La transformación de las modalidades e instrumentos de la CD

3.1. Principales líneas de evolución

Las nuevas preocupaciones y orientaciones que se han mencionado se traducen a su vez en una evolución significativa de las modalidades de cooperación, dado que los objetivos y contenidos emergentes –de carácter más estructural y horizontal– necesitan de otras formas e instrumentos que los contenidos asistenciales tradicionales. En este sentido, destacan las 5 líneas de evolución siguientes:

A. De la cooperación indirecta a la cooperación directa desde la institución pública

Si se analizan las modalidades e instrumentos utilizados por la CD, se observa en primer lugar en Europa una evolución que va desde la cooperación indirecta (que consiste en financiar las acciones de las ONGD y reforzar estos agentes), hacia la cooperación directa, concebida como una asociación entre instituciones públicas, que lideran cada una a los agentes de su territorio.

El propósito de dar énfasis y prioridad a la cooperación directa constituye actualmente, para muchas administraciones locales, un reto tan importante como complejo a llevar a cabo, según la situación de partida de cada institución local.

En varios países europeos y por una serie de circunstancias, los gobiernos locales habían “delegado” de hecho, desde el inicio, el campo de la cooperación a las ONGD de su territorio, limitándose a financiar los proyectos presentados por estas organizaciones. Poco a poco, crece el sentimiento que la cooperación ha de ser considerada como una verdadera política pública local, es decir formar parte de los campos en los cuales: (1) es útil y necesario un

1 debate ciudadano, (2) el interés general ha de determinar el contenido de las acciones y (3) el gobierno local ha de definir y aplicar una política propia, de acuerdo evidentemente con las condiciones establecidas de participación ciudadana y de concertación con los demás actores del territorio.

En este marco, una política local de cooperación no puede limitarse a dar apoyo a las ONGD. Un municipio del norte puede tener una política de fomento del movimiento asociativo solidario y de las ONGD, pero esto no basta para definir una política pública local de cooperación y es necesario que se manifieste también y sobre todo un compromiso político de todo el gobierno local para elaborar una estrategia de acción internacional y desarrollar sus formas específicas de cooperación.

La CD pública tiene aquí una frontera a explorar y un amplio espacio a recuperar, en ciertos países como España, donde la cooperación indirecta (via ONGD) ha sido desde el principio –y sigue siendo todavía– la forma dominante y la que absorbe la mayor parte de los recursos financieros puestos a disposición por los municipios y regiones¹⁰.

Esta transformación en curso supone al mismo tiempo una evolución muy interesante de la relación entre el gobierno municipal y las ONGD. En lugar de considerarlas solamente como instituciones especializadas en la presentación de proyectos de cooperación, el municipio puede ofrecerles un nuevo rol como miembros de un consejo municipal encargado de concertar con el gobierno local el conjunto de la política municipal de cooperación y vigilar su puesta en práctica, al mismo tiempo que las puede hacer participar en la ejecución y evaluación de las acciones decididas conjuntamente. De hecho, se trata de hacer evolucionar el modelo de relaciones entre la institución municipal y la sociedad civil local, resituando al mismo tiempo las ONGD con respecto al resto de los agentes sociales del territorio.

Estos cambios pueden tener evidentemente su corolario en el sur, teniendo en cuenta las diferencias que existen entre la situación y la historia de las ONGD en las dos regiones.

B. De la visión sectorial a la cooperación como política transversal

Un segundo aspecto a destacar, ligado con el anterior, es la superación progresiva de la visión sectorial que considera la cooperación como una actividad en si misma, desligada del resto de la vida municipal. Dicha visión se concretaba a menudo en un departamento de cooperación aislado, que estaba considerado en Europa de alguna manera como un área de asistencia social internacional encargada de gastar un presupuesto específico mediante acciones puntuales en los países del sur y, en América Latina, como un departamento de captación de recursos de inversión.

La nueva perspectiva que emerge actualmente es una visión integral y transversal en la cual la política pública de cooperación se enmarca dentro de la planificación estratégica de la ciudad (proyecto de ciudad) o de la región y de su estrategia de internacionalización y se integra dentro del conjunto de las políticas públicas locales llevadas a cabo por la institución. En estas condiciones, la política pública de cooperación implica solidariamente a todo el gobierno local, asocia a los demás actores de manera que es el conjunto de la ciudad o del territorio que entra en un proceso de cooperación con sus “socios”, y es una pieza clave para fortalecer el desarrollo económico y social del territorio..

De hecho, se pretende pasar de una actividad centrada en los recursos en una política centrada en la institucionalidad y en la cual las preguntas centrales pasan a ser: ¿Cómo movilizar todas las capacidades de la institución local y de los agentes locales? y ¿Cómo cooperar de institución a institución y de sociedad local a sociedad local?

1

En esta dinámica, toma fuerza también la necesidad de reforzar la coherencia entre los diferentes sectores de actuación del gobierno local, haciendo de la cooperación y solidaridad un criterio o un tema transversal que los diferentes departamentos han de tener presente y al cual han de contribuir¹¹.

C. Del marco municipal al supramunicipal

Otra tendencia emergente muy clara es la de buscar marcos supramunicipales, sobre todo para las acciones de cooperación que pretenden fortalecer el desarrollo económico local.

Así, ciertas instituciones locales europeas empiezan a agruparse sobre una base de proximidad geográfica para ofrecer asesoramiento y apoyo a una agrupación territorial de municipios del sur. Un caso de estas características se ha dado entre la comarca del Vallés Oriental y la Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), como evolución natural de una relación inicial bilateral entre el municipio de Mollet del Vallés (España) y el de Cinco Pinos (Nicaragua). El hecho de cambiar de referente territorial y ampliar el alcance geográfico de la cooperación ha conducido los municipios participantes a centrar los esfuerzos en la elaboración y posterior ejecución del plan de desarrollo de la zona de Chinandega Norte, con el asesoramiento técnico de los responsables municipales de la comarca del Vallés Oriental¹².

Diversas fórmulas han aparecido en los últimos años, que van en esta dirección: En Italia, por ejemplo, las regiones desarrollan tradicionalmente una labor de coordinación e impulsión de sus municipios respectivos. Cabe destacar, a este respecto, que: “en los últimos tres años, creció fuertemente el interés de las regiones italianas hacia América Latina y el Caribe. Los motivos son muchos: presencia en estos países de consistentes comunidades de origen italiano; estructuras políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales parecidas y complementarias; papel prioritario de las

pymes y sus clusters en la economía; presencia de interlocutores institucionales creíbles y confiables para realizar los partenariados para el co-desarrollo entre territorios sobre los que está basada la CD”¹³.

En este contexto nacional, los aspectos de coordinación supramunicipal han tenido una nueva expresión recientemente con la creación del Programa “100 Ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”¹⁴, coordinado por la Agencia de Cooperación de las Entidades Locales (ACEL), creada por iniciativa de la Provincia y del municipio de Turín, y que nace del 1er Foro de Cooperación Descentralizada Italia-Brasil, (Turín, 2005)¹⁵.

En Francia, hay muchos ejemplos de dinamización de la CD en el marco de las regiones, y muchas de ellas tienen dispositivos de apoyo financiero y técnico a los municipios. Sin embargo, el hecho más innovador se refiere a las experiencias realizadas de agrupaciones supramunicipales de dimensión variable y sin marco geográfico rígido. Esta forma de “asociacionismo municipal” a la carta, en función de las necesidades específicas de cada acción, está siendo promovida por el gobierno francés como una oportunidad para superar el marco estrecho de las relaciones de ciudad a ciudad. Francia ha promocionado así en septiembre de 2006 un seminario entre este país y los países del Cono Sur sobre: “Intermunicipalidad y cooperación descentralizada: la gestión común de políticas públicas locales”.

De estas diferentes experiencias, que están de alguna manera en el banco de prueba de la CD UE-AL, surge la pregunta de cómo la cooperación entre ciudades puede ser complementada progresivamente por una cooperación “entre territorios”, al mismo tiempo que plantea una reflexión necesaria sobre cual debe ser el rol de cada tipo de agente (Estado central, región, agrupación territorial, municipio) en una cooperación basada en la articulación de los actores de diferentes niveles de gobierno. En particular,

1

algunos temas de debate que aparecen son la necesidad o no de marcos supramunicipales de coherencia, el sometimiento o no a los instrumentos nacionales y regionales de planificación territorial, cuando existen, y la legitimidad de los diferentes actores para imponer sus marcos de referencia. Todas estas cuestiones se enmarcan dentro de una problemática más amplia de encaje de la CD dentro de la agenda y la problemática de la ayuda al desarrollo, como se examinará con más detalle más adelante.

Hay que tener presente que las acciones pensadas desde un punto de vista territorial obligan también a:

- combinar, dinamizar y articular a los diferentes actores (región, ciudades, actores públicos y privados, universidades, ONGD, asociaciones, etc.), cada uno aportando su valor añadido y su especificidad.
- establecer marcos de coordinación y alianzas estratégicas entre instituciones públicas y privadas,
- buscar temas y campos de interés común que pueden ser objeto de una cooperación benéfica y necesaria para cada uno de los “socios” y
- salir de la lógica de la ayuda (donante-receptor) para desarrollar progresivamente relaciones horizontales, de territorio a territorio.

D. La consolidación del trabajo en redes

Una cuarta línea de evolución que se ha podido identificar claramente en los años recientes ha sido el paso progresivo de las acciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región) a las relaciones multipolares, siguiendo un esquema de redes que asocian municipios y/o regiones.

1

Algunas de las redes de municipios se han creado de manera espontánea, a partir por ejemplo del hermanamiento de diferentes ciudades con una misma ciudad, como en el caso de Estelí (Nicaragua). Esta situación de partida ha conducido a que diferentes ciudades se agrupen en torno a esta relación común, constituyendo una red de apoyo formada por municipios europeos, que ha impulsado y generado posteriormente, como referente territorial de ámbito supramunicipal, la Asociación de Municipios del Departamento de Estelí (AMUDES).

Otro caso de red operativa de dimensión reducida es la que se ha formado, por ejemplo, a partir de un proyecto común procediendo de una red URB-AL, como en el caso de la red sobre “Energías renovables y redes de desarrollo local”, constituida por 5 ayuntamientos europeos y 6 latinoamericanos .

Más allá de las pequeñas redes creadas para responder a realidades o necesidades concretas, se han constituido redes importantes de ciudades y regiones a partir de diversas lógicas, como por ejemplo las de proximidad territorial (Mercociudades, Red Andina de Ciudades, Arco Latino, etc.), intereses temáticos comunes (Red Interlocal en temas culturales, Red animada por la ciudad de Stuttgart sobre movilidad urbana, etc.) , características compartidas (Metrópolis, UCCI), intereses semejantes a defender, etc.

Conviene recordar que el programa URB-AL ha tenido el mérito de visibilizar y divulgar a gran escala esta nueva manera de trabajar en red y de generar proyectos comunes y que esto ha tenido un eco muy importante en América latina, especialmente en los países del Cono Sur, que no tenían mucha tradición anterior en materia de CD con ciudades y regiones europeas¹⁶.

Sin embargo las redes generadas por este programa se enfrentan en la actualidad a serios problemas de sostenibilidad, debido a la finalización en la fase III de la financiación establecida

1
para el mantenimiento de redes y el lanzamiento de proyectos comunes. Hace falta ver cuántas de las 13 redes temáticas se podrán mantener sin subvenciones comunitarias y qué tipo de actividades podrán garantizar dichas redes sin apoyo financiero de la Comisión. El cierre de estos espacios de intercambio y contacto entre GL sería una gran pérdida para la CD, ya que estas redes (1) han sido muchas veces una puerta de entrada a la cooperación para muchas ciudades pequeñas y medianas que no habían tenido actividades de cooperación anteriormente, (2) han difundido una cultura y una experiencia de trabajo horizontal en redes entre los GL de ambas regiones y (3) han generado proyectos comunes que encontraban una financiación en el si del mismo programa.

Más allá de lo que ocurrirá a las ex-redes URB-AL, la pregunta más importante es la de saber si las redes tienen futuro o no, como modalidades de cooperación, en ausencia de mecanismos de apoyo financiero para su funcionamiento. En otros términos, será estratégico, en los años que vienen, poder determinar las condiciones para que un gobierno local se haga cargo del lanzamiento y animación de una red y detectar si se crean o no nuevas redes a partir de la propia iniciativa de los GL, independientemente de los programas nacionales o internacionales de apoyo a la CD.

E. La mutualización de esfuerzos y la coordinación operativa entre GL

Numerosos ejemplos ilustran los esfuerzos que los GL realizan para trabajar conjuntamente o compartir instrumentos y recursos. Como elementos de este tipo, se pueden citar:

- los programas concretos de las asociaciones de municipios destinados a coordinar la acción de sus miembros en cada país o región del sur, bajo la fórmula de “grupos-países” u otras semejantes;

- la experiencia de los Fondos de Cooperación de ciertas comunidades autónomas españolas y de la Confederación de Fondos correspondiente;
- las redes regionales de centros de recursos orientados a satisfacer las demandas de los actores municipales y a darles un apoyo técnico, como la *Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali* (ACEL) en Italia, o los nueve dispositivos regionales de coordinación multi-actores de los cuales se han dotado las regiones francesas; o también
- la aparición de “agencias municipales”, creadas por las propias asociaciones de municipios, como en el caso de VNG-International en los Países Bajos o, por gobiernos locales y regionales como, en Alemania, la recientemente creada Agencia de Servicios “Comunidades en un solo mundo” fundada, como ente autónomo, por los gobiernos de nueve estados federados alemanes, junto con la municipalidad de Bonn¹⁷.

Aquí también, se observan diferencias sensibles en la situación de las dos regiones. Según Eugène Zapata¹⁸, un balance de la situación actual indica que en Europa proliferan los mecanismos de coordinación operativa creados a la iniciativa de los GL mientras que, en contraste, esto no sucede así en América Latina donde, en la mayoría de los casos, los esquemas nacionales de articulación de la CD están vinculados con políticas promovidas desde los gobiernos centrales como en el caso de México, Chile y Argentina. Esto nos conduce a examinar con más detalle la implicación de los gobiernos nacionales en la CD.

3.2. La toma de consciencia de un nuevo “modelo” de cooperación

Después de observar y analizar los cambios de objetivos, contenidos y modalidades de la CD en los 5 últimos años, se puede

1
afirmar en resumen que estamos presenciando la emergencia de una nueva manera de cooperar. Las imágenes tradicionales de cooperación asistencial van perdiendo fuerza y legitimidad, tanto en Europa, como en América latina. Es el caso por ejemplo de ciertos hermanamientos-cooperación que consistían en el “apadrinamiento” de la institución pobre por la institución rica (desde Europa) o de la idea de buscar la CD como una simple fuente de recursos (desde AL).

En oposición a estas concepciones superadas, está emergiendo un nuevo enfoque, en el cual se trata ahora de actores locales o regionales que quieren actuar juntos para impulsar cambios.

Dichos cambios se proponen tanto a nivel local (fortalecimiento de cada institución y de sus capacidades), como a nivel territorial (aumento de las capacidades productivas, desarrollo sostenible, etc.) y a nivel estatal o regional, para que las condiciones generales de ejercicio del poder local mejoren, tanto en Europa como en América Latina

Llegado a este punto y asumiendo que el fenómeno de la CD propone efectivamente y empieza a llevar a la práctica un nuevo enfoque de cooperación, uno puede preguntarse cómo este nuevo enfoque va a interactuar con los enfoques tradicionales, desarrollados en el marco de los Estados nacionales y de los organismos internacionales.

Desde este punto de vista, es de especial interés examinar ahora: (1) ¿Qué tipo de relaciones se pueden establecer entre la CD y los gobiernos centrales? y, de manera más amplia, (2) ¿Qué sitio puede ocupar la CD dentro de la arquitectura general del sistema internacional de cooperación al desarrollo?

Estas dos preguntas son las que se intentan contestar, respectivamente, en los dos próximos capítulos.

4. La articulación entre actores públicos: las relaciones GL-Estados

4.1. El interés de los Estados centrales hacia la CD

En el último quinquenio, un fenómeno muy importante que está marcando el campo que estudiamos es el creciente interés e implicación de los gobiernos nacionales en apoyo de la CD. Poco a poco, los gobiernos nacionales se deciden a intervenir para estimular, acompañar, canalizar, y, a veces, orientar esta cooperación.

Los motivos de los gobiernos nacionales europeos para dar apoyo a las actividades internacionales de sus ciudades y regiones han sido analizados detalladamente por Jean Bossuyt en su artículo: “Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los Estados-miembros de la Unión Europea y la Comisión europea: un análisis comparativo”, publicado en el Anuario de la CD UE-AL 2007. Desde la perspectiva de los Estados nacionales, la CD se ve a menudo como un complemento o un refuerzo de la diplomacia tradicional de Estado a Estado o como un medio de influencia y penetración económica, social, política o cultural en determinados países.

En Europa, esta dinámica no es nueva y sus primeras manifestaciones son claramente anteriores al período que consideramos. La proyección exterior y el inicio de la cooperación internacional de los GL en los años ochentas y noventas se enfrentaron a la reticencia de los gobiernos nacionales a ceder una parte del espacio y de las prerrogativas que ocupaban en exclusiva en el campo de las relaciones internacionales. Ante la evidencia de que no podían impedir ni obstaculizar este cambio estructural ineluctable, los gobiernos europeos, y especialmente los más centralizados, tuvieron que revisar su marco legislativo y de competencias para reconocer la existencia y legitimidad de la cooperación descentralizada, como se ha visto en el primer capítulo del presente artículo.

1

Asimismo, el hecho nuevo que se constata en el período 2005-2009 es que dicha dinámica se amplía más allá de los aspectos formales y legales y se transforma en unas intervenciones mucho más activas y operativas de los gobiernos nacionales: Francia e Italia, por ejemplo, desarrollan ahora verdaderas estrategias de impulso y canalización de la CD hacia determinados países de América Latina que les interesan a nivel geoestratégico o con los cuales hay lazos privilegiados (Francia con Brasil, México o Chile; Italia con Argentina y Brasil).

Un ejemplo claro de este tipo de intervención –en la cual el Estado central, tanto desde Europa como desde América Latina, juega un papel determinante– se puede encontrar en las Jornadas franco-brasileñas de CD organizadas en Marsella en 2006 y en Belo Horizonte en 2007. El primer de estos eventos fue precedido por una campaña general denominada: “El año del Brasil en Francia”, que dió a conocer y popularizó el país del Cono Sur a través de múltiples manifestaciones culturales de todo tipo en las diferentes regiones francesas. El encuentro de Marsella culminó este proceso. Fue un evento organizado y financiado por los dos Estados centrales y en el cual fueron invitados a participar regiones francesas, Estados federados de Brasil y ciudades de los dos países. El desarrollo de las Jornadas se centró en determinados sectores de actividad previamente acordados y en los cuales se analizaron de manera práctica las posibilidades de cooperación descentralizada. Las administraciones subestatales interesadas en establecer unos acuerdos de cooperación fueron invitadas a presentar proyectos concretos, para la financiación de los cuales se creó de común acuerdo un fondo alimentado por los dos países.

Este ejemplo muestra como los Estados europeos no se limitan ya a autorizar, regular o acompañar la CD, sino que empiezan a elaborar verdaderas estrategias y a movilizar un conjunto de medios diplomáticos, técnicos y financieros para promover la cooperación descentralizada con los países que les interesan¹⁹. Éste

no es un caso aislado sino, más probablemente, el botón de muestra de las nuevas prácticas que se están desarrollando. Prueba de ello es la celebración del Primer Foro de CD Italia-Brasil en Turín en 2005.

En contraposición, se podría citar el caso español, como caso algo particular de CD desarrollada hasta hace muy poco de manera totalmente espontánea, al margen de todo apoyo financiero estatal. Ahora bien, esta situación está cambiando en los últimos años y el Programa Municipia, lanzado en 2006-2007, pretende cubrir este vacío y acercarse a la situación de otros países europeos.

En efecto, según sus promotores, Municipia se configura como un programa abierto, de diálogo y concertación entre los distintos actores que trabajan en el ámbito de la cooperación municipal”, y que posibilite “articular una actuación coordinada y/o conjunta de los diferentes actores públicos de la Cooperación Española, dirigida al apoyo y fortalecimiento de los poderes públicos locales en los países receptores de la ayuda”.

Detrás de esta formulación se puede intuir un fuerte interés, por parte del Estado español, de coordinar, bajo su dirección, las actuaciones de las administraciones locales consideradas como demasiado dispersas y la voluntad política de restablecer una cierta unidad y centralidad en el manejo de la ayuda al desarrollo. Esto se refleja en particular en el hecho de que la gestión del propio Programa se confiará, en exclusiva, a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Se puede decir, por tanto, que el Programa Municipia tiene un enfoque interesante de refuerzo de las capacidades institucionales y de estímulo del funcionamiento democrático del ámbito local en el sur, pero que pretende realizar esta tarea bajo la dirección y control del propio Estado nacional y dentro de los paradigmas tradicionales de la ayuda al desarrollo²⁰.

1

Estos diferentes ejemplos muy actuales y que están todavía en fase de despliegue operativo muestran cómo el creciente interés de los gobiernos nacionales europeos por la CD no está exento del riesgo de una cierta re-centralización de la cooperación internacional, con lo que puede generar de limitación a la autonomía local, de desviación respecto a la especificidad de la CD y de no toma en consideración de lo que aportan como nuevo enfoque de cooperación. En efecto, si la CD fuera percibida finalmente como un apéndice de la política exterior de los países europeos o como una simple fuente adicional de recursos para completar la ayuda oficial bilateral, dicha cooperación dejaría de tener el atractivo y el interés que tiene actualmente y que están ligados con su independencia, especificidad y capacidad de innovación.

En América Latina, el fenómeno de apoyo estatal a la CD es más reciente pero está en pleno auge y se manifiesta con mucho dinamismo en ciertos países. En los tres o cuatro últimos años, los gobiernos nacionales latinoamericanos han realizado pasos muy significativos y han empezado a actuar positivamente para dar apoyo a la CD. Como lo señala Christian Freres en un documento de preparación de la III Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL celebrada en Barcelona en mayo de 2008²¹: “se está viendo un cambio importante en varios países, que apunta hacia la creación de programas completos que engloban distintos instrumentos de fomento.”

El estudio realizado muestra que el abanico de las posibles medidas de apoyo que tiene a su disposición un gobierno nacional latinoamericano es bastante extenso. Puede por ejemplo:

- recoger y sistematizar información sobre las acciones de CD realizadas por los GL del propio país o sus posibles socios en el extranjero;
- ofrecer a sus administraciones subestatales recursos prácticos, apoyo técnico e informaciones;

- facilitar plataformas de apoyo en los países de destino (a través de sus embajadas u oficinas de cooperación);
- crear espacios y canales de contacto para generar partenariados. Por ejemplo: ferias de la CD en el país de origen para atraer posibles socios y facilitar los contactos con las administraciones locales del país y, en el país de destino, viajes de intendentes y alcaldes;
- cofinanciar las acciones de cooperación de sus municipios o regiones;
- establecer acuerdos con otros gobiernos para crear condiciones específicas (contactos, fondo de cooperación co-alimentado por los dos países); o también
- organizar acciones de formación y adaptación o elaboración de manuales pedagógicos adaptados a la situación del país.

Este tipo de actividades se está empezando a implementar en países como Colombia, Chile, Argentina, México o Uruguay. En estos países, el municipio o la región que quiere emprender un camino de proyección internacional y experimentar la CD empieza a recibir apoyo y ayuda estatal en este proceso.

De hecho, según Christian Freres, ha habido en los últimos años una cierta proliferación de seminarios y conferencias sobre acción exterior, diplomacia municipal y cooperación descentralizada en América Latina, muchos de los cuales cuentan con apoyo de los gobiernos nacionales o son organizados directamente por ellos. Estos eventos tienen objetivos más generales de sensibilización, pero algunos encuentros tienen el fin explícito de fomentar el contacto entre entidades subnacionales y la CD.

4.2. La actuación de la Comisión Europea a favor de la CD

La actuación de la Comisión Europea frente a los GL se distingue de la de los Estados miembros por no tener el mismo trasfondo de debate en torno a la descentralización o recentralización y por tener de alguna manera el lastre de no haber distinguido nunca de manera clara entre los actores no gubernamentales y las instituciones locales, ya que la UE los ha considerado siempre como formando parte conjuntamente de la categoría de “actores descentralizados”.

En la actualidad, el apoyo de la UE a la CD se manifiesta a través de dos tipos de programas: los programas temáticos y los programas regionales. En la primera categoría, que tiene una aplicación geográfica universal y no limitada a las dos regiones UE-AL, hay que celebrar el reconocimiento de los GL, por primera vez, como posibles beneficiarios del programa de Actores No Estatales, junto con las ONGD, los sindicatos, las universidades, las fundaciones y otros actores “no estatales”. Se trata de un paso importante, pero no se puede considerar todavía como una solución satisfactoria ya que no favorece el trabajo entre actores diferentes sino que establece más bien cuotas de reparto de los recursos entre las diferentes categorías de actores, siendo la parte reservada a los GL fuertemente minoritaria.

Además, dicho programa asimila los GL a las ONGD como entidades receptoras de subvenciones, es decir como “clientes” de la política de cooperación europea, en lugar de establecer unas bases claras de concertación para que los actores locales, que desarrollan de manera autónoma y con recursos propios sus políticas de cooperación, sean asociados a la definición y ejecución de las políticas europeas y cooperen efectivamente con la Comisión en este campo.

En la categoría de los programas regionales, el hecho más destacado en el período que consideramos es el lanzamiento de la

tercera fase de URB-AL, con un cambio de perspectiva importante en relación con las dos fases anteriores (1995-2000 y 2001-2006).

Después de estas fases dedicadas a dar apoyo económico a la constitución de 13 redes temáticas y a financiar los proyectos comunes generados en el seno de dichas redes, URB-AL III representa un giro importante en cuanto al contenido de las acciones. El Programa muestra ahora la voluntad de la Comisión de concentrar las acciones en grandes proyectos locales para visibilizar los posibles impactos de la CD en el tema central de la cohesión social. En este sentido, URB-AL III puede representar un paso decisivo para hacer patente la incidencia y el impacto de la cooperación entre GL europeos y latinoamericanos y reforzar la idea que los GL son actores insustituibles y que han de darse apoyo entre sí.

Un aspecto más discutible del nuevo programa, es que URB-AL III deja de dar apoyo directo al establecimiento y mantenimiento de redes de GL, de financiar los posibles proyectos comunes que nazcan del trabajo en redes y también de dar continuidad a las herramientas generales de apoyo a la CD UE-AL, como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

De manera uno poco simplificadora o reductora, se puede decir que URB-AL III deja de financiar el fenómeno de la CD en sí mismo y se dedica a facilitar medios y recursos para demostrar y hacer visible su posible impacto a escala de grandes proyectos urbanos. Estos cambios registrados en el contenido y orientación del Programa URB-AL tienen su lógica desde la visión y perspectiva de la Comisión: se puede apuntar, por ejemplo, su voluntad afirmada de financiar acciones más innovadoras, –después de haber aportado durante 13 años unas subvenciones importantes para el funcionamiento de las redes– o la necesidad de reducir la complejidad y coste de la gestión y de limitar por tanto el número de proyectos cofinanciados por la Comisión, etc.. Sin embargo, se ha de reconocer que el cambio realizado afecta a un programa que

ha sido hasta ahora un elemento decisivo para la consolidación y extensión de la CD UE-AL y esto plantea por tanto diferentes interrogantes sobre el futuro de la CD en este espacio biregional.

4.3. Retos y riesgos

El despliegue de los programas promovidos por gobiernos nacionales, europeos y latinoamericanos, plantea uno de los temas centrales de la CD en la actualidad, que es su grado de autonomía respecto a la diplomacia exterior y a los intereses económicos y geoestratégicos de los Estados nacionales.

En este tema, hay que tener presente que la cooperación oficial procedente de los Estados nacionales europeos dispone de recursos mucho más importantes que las instituciones descentralizadas y que sus aportaciones pueden ser decisivas para avanzar hacia los propios objetivos que se fijan los GL, como por ejemplo el fortalecimiento institucional de los municipios y regiones. La cooperación estatal puede lanzar por ejemplo programas de capacitación de los técnicos locales y regionales a escala de todo un país, mientras que la CD actúa en general de manera más puntual, a través de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad o de región a región. Es necesario por lo tanto progresar hacia una cierta combinación de los recursos estatales, por una parte, y del *know-how* y de la lógica específica de los GL, por otra, y explorar con detenimiento las condiciones de una correcta articulación entre los diferentes niveles de actores públicos que hemos mencionado.

Conviene sin embargo ser conscientes de tres tipos de riesgos que convendría evitar:

1. Que el Estado utilice la CD como un instrumento al servicio de su política exterior (es decir, que intente canalizar la CD hacia los países que interesan el Estado desde el punto de vista geo-estratégico o comercial)

2. Que el gobierno central quiera “organizar o racionalizar” directamente la CD, sustituyéndose a los propios actores locales o a sus asociaciones, y

3. Que el Estado considere los GL como simples fuentes de ayuda, lo que llevaría a imponer una coordinación de las acciones de terreno, que se llevaría a cabo desde la agencia estatal

De hecho, la intervención creciente de la Administración Central en la CD supone el establecimiento de relaciones que deben ser discutidas y pactadas entre el gobierno central y las asociaciones representativas de los GL, para que no se desvirtue el carácter de la CD. Este diálogo no está exento de tensiones y relaciones de poder, pero de sus resultados dependerá el carácter real y los efectos de los programas estatales de apoyo a la CD.

5. El encaje de la CD dentro del sistema de la cooperación internacional al desarrollo

5.1. La tentación de considerar los GL esencialmente como una fuente adicional de financiación de la ayuda

La emergencia de la CD en la escena de la cooperación internacional y su importancia creciente –tanto en términos cuantitativos y financieros como también en términos cualitativos– ha generado un interés cada vez más evidente por parte de los organismos internacionales (OI) y de las instituciones encargadas de gestionar la ayuda oficial al desarrollo.

Las primeras manifestaciones de interés se han dirigido a los GL considerándolos esencialmente como nuevas fuentes de financiación de la ayuda internacional al desarrollo.

1

Desde el norte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha expresado su interés para intentar medir los flujos financieros correspondientes. En efecto, los países “donantes” de ayuda, y el CAD que los representa, pretenden lógicamente contabilizar como ayuda oficial al desarrollo (AOD) los recursos que las administraciones subestatales dedican a la cooperación. El informe del CAD: *“L’aide allouée par les collectivités locales”*²², publicado en el año 2005, hizo el balance de los flujos declarados por las administraciones locales y regionales y registrados por las autoridades nacionales en los diferentes países de la UE de los 15. El informe puso de relieve que ciertos países tienen una cooperación descentralizada que moviliza un nivel de recursos ya muy significativo, como es el caso de Alemania, España y, en menor proporción, Bélgica, Francia, Bélgica e Italia, mientras que muchos países no contabilizan todavía la cooperación realizada por las administraciones subestatales, por considerar que tiene un volumen reducido y que no justifica el esfuerzo de recogida y sistematización de los datos correspondientes²³.

Este primer informe sobre los flujos financieros generados por la CD ha tenido un eco importante en los países europeos y algunos de ellos han empezado a mejorar su sistema de recogida de información. España, por ejemplo, mediante un convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha reiniciado las encuestas anuales destinadas a recoger los datos de los municipios. Así, se ha podido determinar que el año 2006 la cooperación descentralizada de municipios y regiones representaba aproximadamente el 15% del total de la AOD y el 40% del total dedicado a proyectos de cooperación en el terreno.

Es previsible que el efecto del informe de la OCDE se haga sentir en una mejora progresiva de las estadísticas disponibles en determinados países y en una mayor visibilidad de la cooperación local, aunque el CAD no se plantee de momento agregar anualmente las informaciones sobre la CD que recibe de los gobiernos nacionales.

En el Sur y desde la perspectiva de los países receptores de ayuda al desarrollo, la CD ha sido también percibida, en una primera etapa, como una fuente adicional de recursos y como la única posibilidad, para los actores locales, de tener acceso a la ayuda internacional.

Hay que tener muy presente que, si se considera desde este punto de vista, la CD presta el flanco a múltiples críticas por su carácter disperso y descoordinado. Ésta es una crítica reiterada por parte de los organismos internacionales encargados de intentar coordinar o racionalizar la ayuda al desarrollo. Dichos organismos consideran en general que la excesiva autonomía de los GL conduce a una distribución caótica e ineficaz de la ayuda en el terreno y abogan por una concentración y redistribución de los recursos aportados por la CD. Para ello, han construido dispositivos y programas –el más desarrollado de los cuales es probablemente el programa ART-GOLD promovido por el PNUD– que pretenden canalizar las aportaciones de los GL del norte y redistribuirlas hacia las administraciones locales y regionales del sur de acuerdo con planes nacionales establecidos de común acuerdo entre el organismo internacional y el gobierno del país “receptor”, en concertación, en su caso, con las asociaciones o los representantes de los gobiernos locales.

Las hipótesis subyacentes a una propuesta de este tipo se podrían expresar, en forma sintética, de la manera siguiente:

- a) la CD es esencialmente un medio de transferencia de recursos del norte al sur, que debe integrarse dentro de la lógica general de la ayuda al desarrollo (AOD);
- b) la CD “espontánea” no es un buen sistema de entrega (*delivery*) de esta ayuda, por su naturaleza descentralizada y, por tanto, dispersa;

- c) las acciones de CD deben ser racionalizadas, coordinadas y enmarcadas dentro de las prioridades del país y no dejadas a merced de acuerdos bilaterales entre GL, y
- d) la distribución centralizada de la ayuda, con la intervención de un organismo multilateral, es más eficaz.

Estos supuestos reflejan la perspectiva y el punto de vista de los organismos cuya función principal es la gestión de la ayuda al desarrollo y que se sitúan dentro de un paradigma de transferencia de recursos del norte al sur, pero dichos supuestos dejan evidentemente de tener toda su validez si se considera la CD desde una perspectiva más política y estratégica donde el valor principal está centrado en el contacto directo entre dos instituciones públicas, en la apertura de cada institución y de cada ciudadanía al exterior, en el aprendizaje recíproco en todo el abanico de estrategias y políticas de gestión local, en el fortalecimiento de las políticas públicas locales y en las alianzas estratégicas que nacen de la cooperación descentralizada directa²⁴.

Es muy diferente considerar a los GL como financiadores y proveedores de ayuda al desarrollo o como actores políticos que cooperan entre sí. Mientras los GL desarrollaban única o principalmente unas actividades de cooperación de carácter asistencial, la primera opción podía ser correcta y oportuna. En cambio, cuando los GL realizan unas prácticas de intercambios de experiencias, aprendizaje bidireccional, fortalecimiento mutuo de las capacidades institucionales y alianzas estratégicas para facilitar el ejercicio del poder local, el trato con los GL, en este nuevo contexto, ha de progresar hacia un reconocimiento más profundo como actores políticos específicos.

5.2. El acercamiento de los GL a la Declaración de París: ¿Coordinación desde arriba o concertación?

Las reflexiones anteriores pueden ser útiles para abordar el tema actual de una mayor integración de los GL dentro de la agenda de la ayuda al desarrollo. Se ha observado una intensa actividad en esta dirección en los últimos años, a iniciativa tanto de los organismos internacionales de cooperación como de las plataformas representativas de los GL.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se ha intentado desarrollar un proceso de inclusión de los actores no estatales dentro de la agenda general de la cooperación al desarrollo. El ECOSOC, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, ha promovido en 2007 y 2008 una serie de seminarios orientados a incorporar en las reflexiones generales sobre la ayuda las organizaciones no gubernamentales, las administraciones locales y regionales, así como los parlamentos nacionales. Estos eventos han culminado con la celebración en 2008 de un “Foro de Actores” en Roma sobre “El rol de los actores nacionales y locales para contribuir a la calidad y eficacia de la ayuda” y del primer Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, organizado en Nova York en junio de 2008.

En paralelo, y de manera más concreta, la OCDE y diversas instituciones multilaterales han intentado asociar progresivamente a los GL a la dinámica que se ha generado a raíz de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este proceso se ha materializado en reuniones, seminarios y foros de alto nivel, el último de los cuales tuvo lugar en Accra en septiembre de 2008 -con una presencia de los GL a través de CGLU- y dio lugar a la adopción de la Agenda de Acción de Accra, que matiza y precisa ciertos aspectos de la declaración de París, haciendo mención más explícita de los GL.²⁵

1

Hay que subrayar que dicha Declaración es de gran importancia porque reconoce de manera implícita o explícita las deficiencias notorias de los sistemas tradicionales de programación y ejecución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y porque los gobiernos firmantes toman una serie de compromisos que pueden –si se llevan a cabo– mejorar substancialmente la calidad y eficacia de dicha ayuda. Como se sabe, los principios que ponen en el centro de esta reforma son los de: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad.

Esta declaración fue firmada en marzo de 2005 en el Foro de Alto Nivel reunido en París, sin que los GL hayan sido asociados o consultados en su proceso de elaboración y discusión, ya que dicho documento implicaba únicamente a los gobiernos nacionales. El interés manifestado ahora por los organismos internacionales para asociar a los GL en la puesta en ejecución de la Declaración de París se debe entender en parte como una muestra más del reconocimiento reciente del papel importante que juegan dichos gobiernos en la ayuda al desarrollo, pero puede tener también una segunda lectura, ya que puede esconder al mismo tiempo un intento de someterles más estrictamente a la lógica general de la ayuda al desarrollo y de edulcorar –voluntaria o involuntariamente– el contenido específico de su enfoque de cooperación.

Frente a las invitaciones (o presiones) para que los GL “adhieran” a la declaración de París, conviene recordar y dar a conocer que la cooperación descentralizada –por las nuevas prácticas de cooperación horizontal que pone en juego y por su actuación destacable en el fortalecimiento de los GL del sur– es una modalidad de cooperación que escapa a muchas de las críticas de la ayuda al desarrollo tal como se ha implementado en la práctica y que es probablemente una de las que más se acerca a los principios afirmados en la Declaración de París, especialmente en lo que se refiere a la apropiación y el alineamiento, pero también en cuanto a la mutua responsabilidad y a la orientación hacia los resultados.

En efecto, la especificidad de la cooperación local es que se apoya en algunos principios básicos como por ejemplo:

- el establecimiento de relaciones directas entre instituciones públicas del norte y del sur;
- un contenido centrado en el fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas locales y al ejercicio del poder local;
- una cooperación de tipo horizontal que intenta poner en evidencia el interés mutuo de las instituciones implicadas;
- la movilización de los actores locales (ONGD, empresas, universidades, escuelas, etc.) bajo la iniciativa de los gobiernos locales elegidos;
- la dinamización y profundización de la democracia local, y
- una capacidad de control cercano de las actividades, mediante la implicación de la ciudadanía y de la sociedad civil en general.

Por esta razón, los GL no tienen inconveniente en suscribir estos principios generales, siempre y cuando sus modalidades de aplicación no supongan en la práctica una contradicción con sus propios enfoques. es decir siempre y cuando la participación más intensa a la agenda internacional de cooperación no signifique la imposición de directivas de las autoridades centrales, que procedan de los países de origen o de los países de destino de la ayuda.

En nuestra opinión, lo que está en discusión en el fondo no es la adhesión a una serie de principios básicos –que los “donantes”

1
redescubren después de casi 50 años de prácticas no siempre ejemplares— sino la situación que han de tener los GL en la arquitectura funcional y en las relaciones de poder del sistema de cooperación internacional.

La perspectiva de incorporar un poco más a los GL dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo puede ser vista como una ventana de oportunidad para una mejor concertación entre actores (subestatales, nacionales y multilaterales) si son capaces de respetar sus especificidades y establecer un verdadero diálogo entre ellos. Se ha mencionado más arriba el interés que tendría obviamente una mejor articulación entre los diferentes niveles de actores públicos. Esta perspectiva, más allá de la posible adhesión de los GL a los principios de la Declaración de París, tendría que implicar, sea dicho de paso, una reforma en profundidad de los dispositivos de concertación de los organismos y actores involucrados en la cooperación al desarrollo, como por ejemplo el mismo CAD, que, dentro de esta nueva lógica, se tendría que abrir probablemente a la participación de los agentes regionales y locales y no limitarse a un club de donantes nacionales.

Sin embargo, la incorporación de los GL también puede ser utilizada por ciertos gobiernos u organismos para intentar una re-centralización de la ayuda al desarrollo, invocando la necesidad de una coordinación operativa bajo su propia tutela. No nos podemos disimular que el tema es de una gran complejidad y dará lugar probablemente a debates intensos. Lo importante en este momento es identificar que se está poniendo a debate el rol que juegan o pueden jugar los GL en la cooperación al desarrollo y que de los resultados de este proceso pueden nacer nuevas perspectivas y modelos de cooperación.

En nuestra opinión, la Declaración de París manifiesta —al menos formalmente— una firme intención de mejorar la eficacia del sistema de ayuda pero no se atreve en absoluto a reformar algunas

de las bases más discutibles de este sistema, como por ejemplo el principio de discrecionalidad que permite a los donantes decidir unilateralmente el monto, los beneficiarios y las condiciones de “su” ayuda. Mientras se mantenga este privilegio de los donantes, la relación que se establecerá será, por definición misma, una relación unilateral, asimétrica y de dependencia.

Esto nos sugiere que los GL, más que aportar su grano de arena a un sistema de ayuda muy discutible política y éticamente, deberían quizás marcar claramente que se consideran como portadores de una lógica de cooperación radicalmente diferente, que no corresponde con la visión asimétrica que se mantiene hoy en día en el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

Afirmar que la CD no se enmarca realmente dentro de la llamada “ayuda al desarrollo” puede parecer paradójico o provocador, pero es quizás la única manera de poner de manifiesto que la verdadera cooperación es otra cosa que las transferencias condicionadas de recursos que se realizan del norte hacia el sur.

Si no se quiere ir tan lejos, se debe reconocer al menos que la cooperación descentralizada aporta un valor añadido específico y que los GL, en consecuencia, no se pueden considerar como simples fuentes de financiación adicional para la cooperación al desarrollo de corte tradicional, sino que han de ser reconocidos como actores específicos, innovadores y promotores de propuestas que pueden precisamente ayudar a los donantes clásicos a revisar sus actuaciones.

En efecto, en el nuevo paradigma que se está desarrollando progresivamente en el sí de la CD, los GL son portadores de nuevos modelos de relación entre actores del norte y del sur y esta aportación específica puede representar una perspectiva de transformación y mejora de la cooperación internacional que podría inspirar a los demás actores del sistema de cooperación internacional.

5.3. Retos y desafíos del reconocimiento de los GL como actores políticos de cooperación

El reconocimiento de los GL como actores políticos relevantes de la cooperación Norte-Sur, exige, como hemos visto, la aceptación de su especificidad y de su potencial transformador, lo que implica a su vez que su futura incorporación en el sistema internacional de cooperación debe plantearse desde el respeto a la autonomía y sin pretender que se amolden simplemente a esquemas existentes y a mecanismos de coordinación inspirados por una visión tradicional de la ayuda al desarrollo.

En efecto, ha de quedar claro que la emergencia de los GL en el sistema de cooperación internacional pone en cuestión las prácticas actuales de los “donantes” desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, se ha puesto de manifiesto que la CD representa potencialmente una alternativa radical a la ayuda al desarrollo. En segundo lugar, conviene poner en evidencia que el auge de la acción internacional de los GL introduce al mismo tiempo una cierta tensión, si se tiene presente que los GL son unos actores que tienen un proyecto general de transformación de la gobernabilidad, que necesita un cambio progresivo de las relaciones de poder entre gobiernos centrales y gobiernos locales.

Por lo tanto, es comprensible que los gobiernos centrales –y los organismos internacionales que son una emanación directa de dichos gobiernos– intenten rebajar esta tensión potencial, reducir el alcance político de la CD y buscar una mayor integración de los GL dentro de la lógica de la ayuda al desarrollo. El camino hacia un pleno reconocimiento –por parte de los Estados– de los GL como actores políticos, portadores de nuevas lógicas de cooperación, horizontales y de interés mutuo se ha iniciado pero tardará probablemente mucho en hacerse realidad.

Como paso positivo en este camino, parece interesante y prometedora la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo,

al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones que se titula precisamente: “Autoridades locales: agentes del desarrollo”²⁶ ya que apunta a “la capitalización y maximización de la experiencia de las autoridades locales como socios en política de desarrollo” (p.3). Dicho documento reconoce que “la CD ha emergido como una nueva dimensión de gran importancia de la cooperación al desarrollo, que ha pasado a ser más completa y profesionalizada, se apoya en redes institucionalizadas con alcance de difusión en países en desarrollo, utilizando para ello una gran variedad de herramientas en todas las regiones del mundo y con un crecimiento exponencial en asignaciones económicas” (p.4). Para avanzar en una concertación con los actores locales, la Comisión propone “el establecimiento de un diálogo estructurado con las autoridades locales sobre política de desarrollo, bajo el auspicio del Comité de las Regiones y, como primer paso, “elaborar directrices operativas para aumentar el nivel de implicación de las autoridades locales en la programación y entrega de ayuda al desarrollo y en el diálogo político a nivel regional y europeo.”(p.8). En conclusión, la Comunicación de la Comisión invita a “apoyar el desarrollo de un planteamiento holístico en la visión de las autoridades locales como agentes del desarrollo a nivel global, europeo y nacional”.

También desde Europa, se ha de señalar la reciente redacción de la Carta Europea de la Cooperación en materia de Apoyo a la Gobernanza Local, elaborada a iniciativa del gobierno francés durante su período de presidencia de la UE y presentada en las Jornadas Europeas del Desarrollo celebradas en Estrasburgo en noviembre de 2008.

Estas diferentes iniciativas ponen de manifiesto los progresos realizados en el reconocimiento de los GL como actores de pleno derecho de las políticas de cooperación al desarrollo y plantean claramente la necesidad de seguir discutiendo y precisando la relación entre ellos y los gobiernos nacionales y los organismos internacionales.

6. Conclusiones: Temas de debate actuales en un proceso abierto

Después del recorrido a través de la evolución reciente de la AIGL y de la CD que nos ha facilitado este artículo, se confirma que estamos actualmente en presencia de un proceso vivo, complejo y que puede tener fuertes implicaciones sobre el entramado institucional existente, las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo. En este proceso abierto, hemos identificado y podemos recordar ahora algunos de los principales temas actuales de debate:

A. La base conceptual: Identificar mejor las relaciones entre la acción exterior de los GL, la CD y la ayuda al desarrollo

Un primer foco de debate se sitúa alrededor de la naturaleza misma de la CD y de lo que representa y significa este fenómeno emergente. En efecto, se necesita avanzar mucho más en la comprensión, análisis y visibilización de la CD, identificando mejor su objeto y su alcance.

Es significativo, por ejemplo, que un experto como Gildo Baraldi, director del OICS, escriba en 2008: “La CD está basada en la reciprocidad y el mutuo interés. No es sólo cooperación al desarrollo, ni sólo apoyo a los procesos de internacionalización territorial...La CD es la intersección de todo eso y mucho más; genera partenariados internacionales entre todas las fuerzas activas de los dos territorios²⁷.” Esto demuestra que la CD es un terreno complejo y ambiguo –que no se puede asimilar a las prácticas tradicionales de cooperación al desarrollo– y que es necesario que se profundice aún más la reflexión teórica y metodológica para clarificar los conceptos que se utilizan y entender mejor el significado y el alcance político de los fenómenos estudiados.

B. La emergencia de nuevos modelos de CD

Un segundo bloque temático concierne la discusión de las prácticas de los actores y la identificación de las características de los nuevos modelos y formas de relación que los GL experimentan y desarrollan. Se ha visto como la CD está en una etapa de evolución rápida, en la cual sale progresivamente de las relaciones de corte asistencial para explorar formas innovadoras, ligadas con la especificidad de los GL como agentes de cooperación. Esta “nueva” cooperación se basa, como hemos visto, en un modelo de relaciones horizontales y recíprocas, y no en una transferencia unidireccional de recursos, conocimientos o sistemas organizativos del norte hacia el sur.

La especificidad de los GL no es, por lo tanto, su posible aportación financiera –que es limitada y sin comparación con las necesidades de las administraciones locales del sur, sometidas a una escasez crónica de medios– sino al contrario su aportación como actores y promotores del desarrollo local, autoridades públicas elegidas garantes de la cohesión social y administraciones expertas en temas de gestión de los servicios públicos locales.

Seguir la evolución de las nuevas modalidades de cooperación desde el mundo local, detectar las experiencias originales de cooperación entre ciudades y entre territorios, analizar su contenido y evaluar sus resultados son tareas imprescindibles para ir consolidando el acervo de este fenómeno emergente y conviene que se dediquen a este fin más recursos financieros y humanos.

C. La articulación de actores, sin subordinación ni condicionamientos

Un tercer eje de debate gira en torno a la articulación de los actores que se interesan a la CD. Se necesita en primer lugar valorar cual es realmente la fuerza de la CD que nace de la propia

1

iniciativa de los GL, independientemente de los programas de apoyo promovidos por otros actores. Interesa discutir y averiguar si dicha CD “autónoma” será capaz de mantener una dinámica y una lógica propias o será progresivamente puesta en la órbita de la diplomacia estatal y “recuperada” como instrumento anexo y complementario de la misma. Es fácil, en efecto, que la cofinanciación de acciones por parte del Estado haga que los GL que buscan recursos adicionales se apunten a los programas estatales y queden enmarcados dentro de las prioridades y objetivos estratégicos de su país. Desde este punto de vista, la relación entre la cooperación local y la estatal es, en el momento actual, un tema importante de debate, no solamente desde la perspectiva técnica de la articulación necesaria entre los actores que actúan en un mismo territorio, sino desde la perspectiva política de lo que representan los diferentes tipos de cooperación y de la posibilidad o no de preservar en este campo la autonomía local frente a los intereses nacionales²⁸.

También interesa debatir y profundizar en torno a otro aspecto de la articulación de actores, esta vez con los agentes económicos y sociales de ámbito local (empresas, sindicatos, universidades, escuelas, etc.), las entidades de la sociedad civil (asociaciones ciudadanas, colectivos y grupos sociales, etc.) y las ONGD, por los cambios profundos que puede generar el nuevo enfoque de cooperación local, como se ha señalado más arriba.

D. El encaje con el sistema de cooperación al desarrollo y con el paradigma de la ayuda

Un cuarto tema de debate, que empieza a aparecer con fuerza, es el de la inserción de los GL dentro del sistema de ayuda al desarrollo. Se ha visto que dicha articulación es necesaria –porque una parte importante de la actividad internacional de los GL forma parte de las diversas expresiones de la solidaridad norte-sur, expresada en este caso desde la perspectiva ciudadana– pero no es un horizonte que agote el potencial de la CD. El mayor reconocimiento de los GL como actores de cooperación al desarrollo es

deseable siempre y cuando no sean considerados como unas simples fuentes de financiación que conviene racionalizar y coordinar, o como clientes y receptores de subvenciones. Del contenido y de las formas de esta relación depende que los GL sean finalmente unos actores subsidiarios de la cooperación tradicional o unos actores pioneros de una nueva manera de hacer cooperación.

Nuestra opinión personal es que es necesario un intenso diálogo entre gobiernos nacionales y locales porque la acción exterior de los GL, con su lógica horizontal, recíproca y de interés mutuo, puede ayudar a descargar en cierta medida el sistema de cooperación internacional al desarrollo de su contenido asistencial y de sus posibles inercias paternalistas.

E. Diseñar instrumentos para acercarse a una valoración del impacto

Finalmente, podemos mencionar que la cooperación entre GL habría de poder demostrar su eficacia y su impacto, con indicadores y métodos propios de este tipo de cooperación y coherentes con sus objetivos. No se trataría de aplicar de manera mimética las metodologías de evaluación de proyectos orientadas a medir el impacto material y concreto de las acciones sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria, sino de detectar y estimar los efectos de la CD en términos, por ejemplo, de fortalecimiento de las capacidades locales, apoyo institucional, aprendizaje mutuo, creación de nuevas oportunidades, apertura exterior, consolidación de la democracia local, formación y sensibilización de las ciudadanías, mejora de las condiciones generales de ejercicio del poder local, etc.

La construcción de metodologías adaptadas a la naturaleza de la CD representa, como se ve, otro reto difícil e importante que convendrá abordar de manera progresiva y conjunta, junto con los temas adyacentes de fortalecimiento técnico y de profesionalización progresiva de la CD

En conclusión, se puede afirmar que lo más importante de la CD es que está construyendo y poniendo en marcha un nuevo enfoque de cooperación, que se aleja del paradigma dominante de la ayuda al desarrollo. Este nuevo enfoque debería inspirar a otros actores e incidir en cambios drásticos de contenidos y de modalidades en el sistema de cooperación internacional.

Se trataría en particular de dejar de lado de manera radical la visión donante-receptor, no centrar las relaciones en la transferencia de recursos norte-sur, instaurar o reforzar lazos de cooperación horizontal y recíproca, poner en primer término el fortalecimiento institucional mutuo y buscar la consecución de alianzas entre instituciones locales y regionales orientadas a favorecer el desarrollo económico y social e incrementar el bienestar de las poblaciones, para un beneficio común.

Notas

1 El FCCD realiza encuestas detalladas cada tres años. Los últimos datos publicados son del año 2003

2 Conviene señalar que, en este caso, la iniciativa surgió del Gobierno francés y que el Foro se organizó con la participación de los gobiernos nacionales de Italia, España y Portugal, con la colaboración técnica del Observatorio de la CD UE-AL.

3 United Nations Advisory Committee of Local Authorities

4 Además, los organismos internacionales dan a los GL una atención especial en las agendas, como en el caso de UN-Habitat, que ha celebrado, en julio de 2008, una Conferencia Internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales en Iberoamérica.

5 Nos limitaremos en este capítulo a una visión sintética, teniendo en cuenta que esta problemática ha sido desarrollada de manera más amplia en el artículo del mismo autor publicado en el Anuario 2007 de la CD UE-AL: “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la CD pública”.

6 Véase por ejemplo las Jornadas de la CD organizadas por Cités-Unies-France en diciembre de 2006, sobre el tema : « El apoyo institucional, nueva prioridad de la CD”

7 Véase el estudio de Albert Serra: “Fortalecimiento de los GL: la aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL”, publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008

8 José-Luís Rhi-Sausi y Dario Conato, “Cooperación descentralizada UE-AL y desarrollo económico local” publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008

9 Véase el artículo de Bernard Husson: “La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au sud et à l’est » Centre International d’Etudes pour le Développement Local. Revista Transverses nº7, julio 2000

10 En 2007, las Comunidades Autónomas españolas han canalizado el 72,8% de su cooperación via ONGD, y los municipios el 63,6%.

11 En esta línea está apareciendo la figura de “planes transversales de cooperación”, como por ejemplo el que elaboró el Ayuntamiento español de Sant Boi de Llobregat en el año 2008.

12 Otro ejemplo es el de la cooperación entre el Conseil General des Hautes Pyrénées (Francia) y la Asociación de Municipios de la Cuenca del Río Santo Tomás (AMSAT) de Perú.

13 Véase el artículo de Gildo Baraldi en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p43

14 Véase el artículo de Marina Izzo y Andrea Stocchiero: “El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica” en el Anuario 2006 de la CD UE-AL, p255

15 El objetivo del programa es apoyar las políticas de descentralización administrativa y la democracia participativa y hoy se constituye como el marco de referencia más importante para la CD entre ambos países.

16 En el caso de Centroamérica, el Programa URB-AL no ha tenido el mismo impacto, ya que el modelo dominante y muy difundido en la región era el de los hermanamientos, con coloración política (Nicaragua, El salvador, Cuba) o meramente asistencial, en el caso de los países afectados por catástrofes naturales.

17 La agencia tiene cinco objetivos ligados directamente con la promoción de la cooperación descentralizada: (i) el diálogo sobre políticas locales de participación ciudadana; (ii) la cooperación con gobiernos locales en el extranjero, (iii) el fortalecimiento institucional intercultural; (iv) la cooperación con comunidades de emigrantes; y (v) la introducción de la compras justas del sector público

18 Eugène Zapata: “Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro”, documnto preparatorio de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008

19 Uno de los ejemplos más antiguos de este tipo de prácticas estatales es el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, creado el año 1999, que tiene como principal objetivo contribuir al proceso de descentralización en México mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales mexicanos y la promoción de la democracia local.

20 Esta misma impresión se desprende, por otra parte, de la posición del Gobierno español en cuanto a la conveniencia de una coordinación centralizada de todos los actores españoles de cooperación, tal como se expresa en los comentarios de la AECID a la última comunicación de la UE o en el Plan Director de la AECID.

1

21 Christian Freres: “Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la CD: ¿Hacia una articulación multinivel?”

22 Cahiers du CAD 2005 , vol.6 nº4

23 En esta categoría, figuraban Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

24 Además, incluso si se aceptara el paradigma tradicional de la ayuda, nada garantiza que los sistemas centralizados de distribución de la ayuda, que han estado en vigor desde hace cerca de medio siglo, sean más eficaces que las aportaciones directas de municipio a municipio.

25 El Cuarto Foro de Alto Nivel está previsto para el año 2011 en Colombia.

26 Comunicación COM (2008) 626, del 8 de octubre de 2008

27 Gildo Baraldi: “Panorama de la CD italiana hacia América Latina y el Caribe: el papel fundamental de las regiones, en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p.42

28 Es interesante, desde este punto de vista, plantearse si es posible desarrollar una CD “europea” en la cual los elementos de coordinación entre GL de los diferentes países tengan tanta o más importancia que la articulación entre el gobierno central y las administraciones subestatales de cada país.

1.5. ¿Evaluar la cooperación descentralizada? Lecciones de la experiencia y primeros elementos de propuesta.

Enzo Caputo*

1. Introducción

1.1. El objeto del artículo

El objeto de este artículo es la evaluación de la Cooperación Descentralizada (CD), en particular en algunas de sus formas. Se pretende identificar los problemas principales a los que se enfrentan los evaluadores y, a través del análisis de algunas experiencias significativas, esbozar los elementos de una propuesta metodológica específica. La propuesta –que está en una fase sólo inicial– concierne específicamente los grandes programas (nacionales, regionales, bi-regionales), y necesitaría muchas simplificaciones para ser aplicada a casos más circunscritos.

El artículo se desarrolla en tres partes principales. En una primera parte (Capítulo 2) se intenta delimitar e identificar mejor las tipologías de cooperación descentralizada sobre las cuales se concentrarán los análisis y la propuesta. En la segunda parte (Capítulo 3) se analizan algunas evaluaciones recientes de programas importantes de cooperación descentralizada con diferentes características: URB-AL y EUROsociAL, dos grandes programas

* Enzo Caputo es Doctor (PhD) en Análisis y Políticas Económicas, asociado de Development Researchers' Network (DRN). El artículo ha sido redactado con la colaboración de María del Carmen Bueno Barriga, experta senior de evaluación de DRN.

descentralizados promovidos por la Unión Europea, y el programa de apoyo a la descentralización y al desarrollo local en América Central promovido por la Diputación de Barcelona. En la tercera parte (Capítulo 4) se esboza y se ilustra un esquema metodológico de evaluación que se podría aplicar, y en parte ha sido aplicado, en estos diferentes tipos de programas.

Cabe destacar que, como todas las propuestas de metodología evaluativa, esta también se aplica tanto a la evaluación ex-post, como a la ex-ante, sirviendo así a la apreciación de los resultados y también al diseño de los programas.

2. El ámbito conceptual de la cooperación descentralizada

2.1. Cooperación descentralizada y operadores locales

El concepto de cooperación descentralizada fue formulado explícitamente como una estrategia y un instrumento específico de cooperación por primera vez en la Convención de Lomé IV (1988)¹. Efectivamente, en ésta se introduce un capítulo “Widening participation in cooperation activities”, en el que la CD es considerada esencialmente como una expansión del enfoque de los micro-proyectos, que fue experimentado bajo Lomé III².

La Comisión Europea ha desarrollado este concepto y la práctica de la cooperación descentralizada a través de tres Reglamentos específicos desde 1998 hasta 2004³. Estos reglamentos establecen, entre otras cosas, que “los operadores de la cooperación que podrán beneficiarse de una ayuda financiera... serán los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y de los países en desarrollo, tales como poderes públicos locales (incluidos los municipales), organizaciones no gubernamentales, organizaciones de pueblos indígenas, agrupaciones locales de comerciantes y agrupaciones cívicas locales, cooperativas, sindicatos, organiza-

ciones de agentes económicos y sociales, organizaciones (incluidas redes) locales que operen en el ámbito de la cooperación descentralizada e integración regionales, asociaciones de consumidores, organizaciones de mujeres y jóvenes, instituciones de enseñanza, culturales, de investigación y científicas, universidades, iglesias y asociaciones o comunidades religiosas, medios de comunicación y cualquier asociación no gubernamental y fundación independiente que pueda aportar su contribución al desarrollo”⁴. Como puede observarse, en los textos de la Comisión Europea mencionados, la cooperación descentralizada se caracteriza como tal por el tipo de operador involucrado y por algunos aspectos específicos relativos al ciclo de proyecto: cuando el agente/ operador es un actor local, se trata de cooperación descentralizada y se aplican modalidades ejecutivas particulares⁵.

2.2. Cooperación descentralizada y relación interinstitucional directa

Estamos relativamente lejos de las definiciones utilizadas por el Observatorio, cuando “centra especialmente su atención en la Cooperación Descentralizada pública “directa”, es decir la que supone el establecimiento de una relación directa entre gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes”⁶. Aquí la CD se caracteriza por un intercambio de doble vía entre dos actores (o socios) no “centrales”, que comparten problemas similares en contextos diferentes. Además, el ser un socio principalmente financiador y el otro receptor de recursos no es un elemento que determine una jerarquía en la relación, que tiende por el contrario a establecerse sobre un plano de paridad y de explícito recíproco interés⁷.

En la práctica, la Comisión Europea desarrolló un papel pionero también en este tipo de cooperación descentralizada, cuando en los primeros años '90 comenzó la puesta en marcha de los programas “horizontales” en América Latina: principalmente, AL-INVEST, ALFA, y URB-AL. AL-INVEST fue el primero,

1
comenzando una fase piloto en 1992. Estos programas están finalizados a facilitar una cooperación directa entre instituciones descentralizadas de Europa y América latina, en las áreas de PYMEs, de universidades y de gobiernos de las ciudades.

En una evaluación de la cooperación regional de la Comisión Europea en América Latina⁸, hecha en 1998, se introduce el concepto de cooperación interinstitucional para designar el tipo de cooperación que se realiza en los programas horizontales y en otros programas regionales basados sobre la creación de redes de intercambio regional en diversas áreas. La evaluación subraya también de manera muy fuerte cómo “En América Latina y en el marco del Grupo de Río, los programas horizontales son los instrumentos más adecuados de cara a los objetivos de la cooperación europea y a las realidades de los diferentes países de la región, así como de los actores de la sociedad civil regional”⁹.

2.3. La cooperación descentralizada interinstitucional como objeto de esta discusión metodológica

En base a estas experiencias y definiciones, la cooperación descentralizada objeto del presente artículo puede referirse a diferentes actores y se caracteriza por una relación interinstitucional entre sujetos descentralizados de igual naturaleza y funciones. Estos pueden ser: gobiernos locales, instituciones sectoriales, instituciones de tipo privado (como grupos de empresas), instituciones especializadas (como universidades), etc. El interés del Observatorio, así como el del presente artículo, se concentra sobre la cooperación entre gobiernos locales, si bien muchas de las observaciones que se desarrollan aquí, incluido el esquema de propuesta metodológica y algunos ejemplos, se refieren también a las otras formas de CD.

En conformidad con este enfoque, los ejemplos que se abordan en el próximo capítulo conciernen tres diferentes programas complejos (dos bi-regionales y uno regional): URB-AL, promovido

1

por la Unión Europea, que es un programa “horizontal” típico de cooperación entre gobiernos locales; el programa promovido por la Diputación de Barcelona de Apoyo a la descentralización y al desarrollo local en América Central, que es un programa que involucra gobiernos locales, gobiernos nacionales, representantes de la sociedad civil y otras instituciones a nivel regional; el programa EUROsociAL, promovido por la Unión Europea, que es un programa “horizontal” de cooperación entre instituciones sectoriales.

3. Evaluaciones de referencia

3.1. URB-AL II

3.1.1. Aspectos cruciales

La evaluación de URB-AL de Febrero 2008 identifica en algunos puntos principales el interés de los participantes en el Programa. “Antes y más que los beneficios concretos recibidos, todos evidencian tres aspectos, a saber: (a) la condición autogestora de los gobiernos locales como actores directos de la cooperación; (b) la posición paritaria entre los socios, es decir, el trabajo mancomunado, de igual a igual, en torno a temáticas comunes; (c) la apertura internacional que URB-AL estimuló y posibilitó en el doble sentido de internacionalización de las ciudades y ampliación de horizontes mediante los intercambios bi-regionales e intra-regionales”¹⁰.

La participación directa y paritaria por instituciones que normalmente son beneficiarias relativamente pasivas y/o erogadoras relativamente paternalistas de ayudas internacionales públicas es el elemento que más atrae a los participantes en la Cooperación Descentralizada propuesta por URB-AL. Y la apertura internacional que esta participación directa y paritaria permite, con la posibilidad de encontrar las mejores prácticas existentes en los diferentes temas y/o de aprovechar nuevos conocimientos y oportunidades,

1
es la principal expectativa de los participantes, en un contexto de globalización “buena”¹¹.

3.1.2. Logros

La evaluación de URB-AL continúa comentando las respuestas de los participantes a una pregunta sobre los logros principales del programa:

“La mayoría de los cuestionarios provenientes de América Latina apunta que los logros obtenidos han sido, en orden de importancia, el aprendizaje de experiencias innovadoras, el establecimiento de nuevas relaciones con entidades europeas y la visibilidad internacional (80%, 73% y 63% respectivamente). El aspecto menos relevante del partenariatado fue el mejoramiento de las capacidades institucionales (38%). Por el lado europeo, la visibilidad internacional y el establecimiento de nuevas relaciones con entidades latinoamericanas aparecen entre los puntos más destacados (respectivamente 86% y 79%), mientras que el aprendizaje de experiencias innovadoras alcanza el 48% y la mejora de las capacidades institucionales el 14% apenas. En ambos continentes, en síntesis, se aprecian especialmente dos resultados: el enriquecimiento derivado de la interacción y la proyección internacional de los gobiernos locales”¹².

Es posible decir que este es uno de los resultados más fuertes de la evaluación. En América Latina, la mayoría de las ciudades participantes son ciudades medianas y pequeñas, interesadas en el encuentro con ciudades más avanzadas, cuyas experiencias son inspiradoras de innovación política-institucional, “tal como asevera una entrevistada brasileña, los resultados son sobre todo los intangibles, como por ejemplo las nuevas ideas provenientes de un viaje o de un encuentro de la red que influenciaron un alcalde de una ciudad pequeña a cambiar algunos aspectos de su gestión. Esto fue la realidad en muchos casos en Perú, Ecuador, Costa Rica, lo

mismo que aquí en Brasil”¹³. En Europa y a nivel de las ciudades latinoamericanas más grandes, el interés principal es la generación de nuevos enlaces y espacios internacionales.

El interés aparentemente pequeño por el fortalecimiento institucional requiere un comentario. Como menciona la evaluación, “si contrastamos estos datos con aquellos relativos al mejoramiento de las políticas públicas locales, nos encontramos ante una aparente disonancia. En efecto, la mayoría de los encuestados declara que las acciones de los proyectos B contribuyeron al fortalecimiento institucional”¹⁴. Siendo los proyectos B la actividad principal de URB-AL II, se deduce por consiguiente que la contribución de URB-AL II al fortalecimiento institucional es percibida por los participantes como significativa. Los participantes consideran que las contribuciones de asistencia técnica e institucional recibidas representan un beneficio secundario en comparación con los intercambios de experiencia y la internacionalización, pero consideran que el trabajo común, particularmente en los proyectos, ha contribuido al fortalecimiento de sus propias instituciones y a la mejora de sus políticas. Las dos cosas no son contradictorias. Estas consideraciones confirman que el beneficio en el partenariado promovido por URB-AL no es principalmente un servicio o un bien recibido (por ex. asistencia técnica, capacitación, apoyo financiero e institucional), mas el aprendizaje permitido por el tipo de relación (resultado intangible) directa y paritaria que se establece en el Programa.

3.1.3. Pequeñas y grandes ciudades

De las respuestas a los cuestionarios de la evaluación, parece que las que captan el beneficio principal del Programa son las pequeñas ciudades latinoamericanas. Las ciudades europeas y las ciudades más grandes de América Latina son más reticentes a la hora de admitir los beneficios, especialmente en términos de aprendizaje. Las respuestas indican la apertura y las relaciones

1 internacionales como el beneficio principal, conjuntamente con el fortalecimiento institucional (particularmente de los servicios de cooperación internacional) derivado de la participación en los proyectos B. La importancia de estos beneficios, probablemente mayor de lo que dicen las respuestas mismas, es evidenciada también por la fuerte demanda que estas ciudades europeas (y metrópolis latinoamericanas) expresan para participar en URB-AL y otros programas similares. Un ulterior indicador de la importancia de estos beneficios está en algunos casos conocidos de desarrollo autónomo en grandes ciudades europeas gracias a actividades aprendidas y maduradas en el contexto de URB-AL, como “Stuttgart la cual, después de coordinar la red 8, está ahora animando la red internacional Cities for Mobility sobre las cuestiones de la movilidad urbana”. Otros casos de este tipo mencionados en la evaluación se refieren a Bremen (Business Municipality Partnership), Barcelona (Red Mujeres y Ciudad), Málaga, Roma, etc¹⁵.

Las grandes ciudades europeas y latinoamericanas aprenden (y por tanto se benefician) probablemente más que las pequeñas, y sobre todo tienen los medios para aprovechar rápidamente su aprendizaje. Se crean nuevas posiciones de liderazgo en el mercado internacional, sobre temáticas ligadas a la gestión territorial (infraestructuras, medio-ambiente, especializaciones industriales, ciudadanía y sociedad) que pueden portar beneficios diferentes, a nivel comercial, tecnológico, turístico e institucional. El gobierno de una ciudad que se posicione en el centro de un sistema de relaciones de este tipo puede movilizar a las instituciones de su territorio (sector privado, formación, investigación, servicios públicos, sociedad civil) para llevar la cooperación a una multiplicidad de socios. Si el enfoque directo y paritario de esta ampliación de la cooperación descentralizada permanece, se obtiene un impacto positivo de gemación y de diversificación de iniciativas (globalización buena). Si por el contrario se vuelve a un enfoque paternalista e instrumental entre un donante y un receptor, en el mejor de los casos, el impacto se limitará a la cesión/recepción de un bien o de un servicio.

3.1.4. Importancia de la evaluación de URB-AL

Cabe destacar que la apreciación más alta de los participantes se apunta sobre los beneficios “relacionales”, a pesar del hecho de que URB-AL II se focaliza en la realización de proyectos de naturaleza práctica, que pueden ser policéntricos, cuando las acciones son repartidas entre las ciudades socias, o monocéntricos, cuando son concentradas en una ciudad. Este aspecto caracteriza a URB-AL II frente a URB-AL I, que estaba basado sobre la construcción de redes temáticas entre ciudades que identificaban iniciativas de intercambio de experiencias.

La evaluación de URB-AL II es muy relevante para identificar el tipo de beneficios, o de impactos, que tenemos que buscar y apreciar en la evaluación de la Cooperación Descentralizada. Su límite está en el hecho de que no propone una nueva metodología, o una metodología adecuada a la apreciación de los contenidos identificados. Sin embargo, estos contenidos emergen de manera muy clara.

3.2. EUROsocial

La evaluación intermedia del programa EUROsocial¹⁶ propone algunas contribuciones significativas para identificar el carácter distintivo de la Cooperación Descentralizada y mejorar las metodologías de evaluación.

3.2.1. Características del Programa EUROsocial

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC celebrada en Guadalajara en 2004 constituye la base de la Iniciativa social, que se concretiza en el Programa EUROsocial, lanzado en 2006 con una dotación de 36,5 millones de Euros. El Programa se fija como objetivo mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (en justicia, fiscalidad, empleo, salud y educación) en su capacidad de generar cohesión social.

1

El Programa pretende alcanzar este objetivo a través de la creación de capacidades interinstitucionales descentralizadas euro-latinoamericanas, que faciliten el intercambio de experiencias y la transferencia de buenas prácticas entre las administraciones públicas sectoriales, los líderes y decisores políticos, y otros colectivos influyentes y/o ejecutores de políticas públicas. Es una forma particular de cooperación descentralizada; no se centra en gobiernos locales sino en administraciones públicas sectoriales y otras instituciones de carácter principalmente nacional, en América Latina y en Europa¹⁷. La naturaleza descentralizada está en la iniciativa autónoma de las instituciones involucradas que cooperan por un interés propio, ligado a sus dinámicas internas, y ponen en juego sus propias competencias institucionales en el proceso de cooperación. Una vez más la dimensión descentralizada está en la naturaleza interinstitucional del Programa.

3.2.2. El diagrama de efectos

En la evaluación, se utilizó un diagrama de efectos para reconstruir la lógica de intervención del Programa. La utilización de un diagrama de este tipo (comúnmente referido como marco lógico) aunque sea sólo un método entre otros posibles y no inmune de inconvenientes, obliga a los evaluadores a explicitar de manera precisa –de un lado– lo que entienden del programa, de sus finalidades, y de sus modalidades, y –de otro lado– lo que quieren buscar y cómo, en la evaluación. Los evaluadores de EUROsociAL han elaborado un diagrama en 6 niveles (contexto > insumos > efectos operativos > productos > resultados > impactos)¹⁸, que permite enfocar la transformación de las capacidades interinstitucionales promovidas, en resultados, aunque embrionarios, considerando la limitada duración del programa.

| Contexto | | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|----------------------------------|---|
| C O N T E X T O | Diseño (insumos) | Efectos operativos | Productos | Resultados | Impactos |
| | <u>Estructura política, organizativa y financiera</u> | Estructuras operativas y su funcionamiento: redes, intercambios | Creación de capacidades como efecto directo de los intercambios | Cambios político-institucionales | Cambios en las condiciones de las poblaciones |

3.2.3. La aplicación de la propuesta metodológica

La evaluación de EUROsociAL propone así un marco metodológico específico para apreciar un programa de cooperación descentralizada, que puede ser extendido a otros programas de este tipo y cuyas características esenciales son:

1- En el ámbito del diseño: EUROsociAL genera una arquitectura interinstitucional que debería ser dotada de la capacidad política, de los mecanismos y de los recursos necesarios para desarrollar todas las potencialidades del intercambio institucional.

Los puntos de fuerza y debilidad relativos a estos elementos se manifiestan así:

- Diálogo político. La cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC asegura un fuerte respaldo político, y un comité de pilotaje compuesto por grandes organismos institucionales especializados asegura un alto nivel de coherencia estratégica. Por otro lado, el diálogo político para acompañar al programa a nivel nacional (papel de las Delegaciones) y a nivel regional es débil. Y los miembros

del comité de pilotaje ejercen un papel limitado de orientación estratégica y de apoyo¹⁹.

- Una interinstitucionalidad de primer nivel asegurada por el diseño de la gestión del programa a través de los consorcios interinstitucionales de gestión. En los sectores menos exitosos hay sin embargo consorcios más débiles, cuyas instituciones son poco especializadas y/o poco coherentes y motivadas²⁰.

- Una interinstitucionalidad de segundo nivel, asegurada por la promoción y la animación de redes sectoriales, que constituyen la modalidad operativa del programa. De otro lado, en algunos sectores, la debilidad de las redes es una causa del escaso desempeño²¹.

- Recursos. Medios técnicos, financieros y de apoyo institucional importantes aprovechados por los miembros de los consorcios y del comité de pilotaje. De otro lado, en los consorcios débiles, la capacidad de analizar la demanda y la oferta de buenas prácticas fue reducida, así como la calidad del intercambio técnico-institucional²².

2- En el ámbito de los efectos operativos: EUROsociAL entiende promover un intercambio de experiencias de calidad y de flujos de información interinstitucional, para una buena identificación de la demanda y de la oferta de buenas prácticas y el funcionamiento de servicios de calidad para ponerlas en relación.

Las realizaciones principales y los problemas relativos son:

- Redes. La construcción de redes en cada sector es una actividad prioritaria de los consorcios. En los casos más exitosos, las redes son asistidas y desarrolladas, a través de un servicio de información calificada y de puesta en

relación permanente, incluso la creación de fórum sub-sectoriales animados por expertos²³. En los casos más atrasados, las redes se crean en ocasión de las reuniones temáticas, y no hay verdadera interinstitucionalidad entre los participantes.

- Demanda, oferta e intercambio de buenas prácticas. Las redes y sus encuentros ayudan en la identificación de necesidades de cambio y reforma, de un lado, y de buenas prácticas correspondientes de otro lado. La calidad de la identificación y de los servicios de apoyo al intercambio es decisiva en el éxito a nivel sectorial²⁴.

3- En el ámbito de los productos: EUROsociAL entiende determinar la creación de nuevas capacidades. El efecto directo (*producto*) del intercambio de experiencias debería ser la creación de nuevas capacidades, tanto en la institución demandante como en la oferente²⁵. La consolidación de estas capacidades es un elemento determinante en el proceso de cambio (resultados e impactos) político-institucional que se entiende apoyar.

Estos efectos se manifiestan principalmente así:

- Formación de líderes y de sujetos dinamizadores en las administraciones, la sociedad civil, los parlamentos, etc., especialmente en los sectores de fiscalidad, justicia y empleo.

- Creación de grupos de trabajo para apoyar reformas de políticas públicas (por ejemplo, los grupos sub-sectoriales creados en el sector educación en muchos países²⁶, con la participación de diferentes niveles institucionales).

- Asistencia directa a la creación de nuevos procedimientos y/o mecanismos para reforzar el contenido de cohesión social al interior de procesos existentes.

1

Los participantes de EUROsociAL se declaran muy satisfechos del apoyo formativo e institucional recibido en el ámbito del Programa. El número de personas involucradas en, y beneficiadas por las actividades de intercambio, es muy alto. El límite es que no siempre hay un claro enlace entre estas personas y/o los nuevos procedimientos promovidos de un lado, y un marco de reforma más amplio de otro lado²⁷.

4- En el ámbito de los resultados: EUROsociAL entiende contribuir a la puesta en marcha de nuevos procesos y cambios político-institucionales y su consolidación sostenible. El cambio político-institucional en la dirección concordada por los socios es la prueba de que un programa de cooperación descentralizada ha incidido efectivamente en la realidad.

A pesar del tiempo limitado (poco más de dos años) para apreciar este tipo de cambio, hay señales importantes ligadas a la acción del Programa. Por ejemplo: la contribución al proceso de reforma del IVA en Brasil, con implicaciones sobre la competitividad económica y la re-distribución territorial de la renta; los logros en términos de nuevas leyes, protocolos de aplicación, reglamentos y contribución a procesos de reforma más amplios en los sectores del acceso a la justicia y de las políticas judiciales; la contribución (aunque muy inicial) a procesos de reforma de la seguridad social en algunos países, y en general a nivel regional; etc.²⁸ En general el programa no ha focalizado este tipo de cambio de manera explícita, y de consecuencia no se ha dotado de los instrumentos de seguimiento (metodología e indicadores) para apreciarlo y fortalecerlo.

En este último punto se refleja una de las principales problemáticas de la cooperación descentralizada: su tendencia a centrarse en el ámbito de los productos y de los intercambios generados, en detrimento de una identificación de los resultados, es decir los cambios político-institucionales facilitados por la

acción de cooperación. De otro lado, cuando la CD es sometida a presiones para producir resultados, puede acontecer que identifique resultados desvinculados de la interinstitucionalidad, a través del apoyo a proyectos de tipo tradicional²⁹. Aunque los impactos de largo plazo pueden ser los mismos en la CD y en la cooperación técnica y financiera tradicional, los resultados de la cooperación descentralizada tienen que estar siempre ligados a procesos endógenos y cambios político-institucionales vinculados a la dimensión interinstitucional. Si esta condición no se da, el mismo éxito de los proyectos apoyados podría desestructurar el marco cooperativo interinstitucional establecido por la CD.

3.3 La evaluación de la experiencia de la DIBA en América Central³⁰

3.3.1. Enfoque y límites de la evaluación

La DIBA decidió hacer una evaluación rápida de su estrategia de cooperación descentralizada en América Central, con el objetivo principal de ofrecer a los servicios competentes una visión general sobre su desempeño y de identificar elementos metodológicos y estratégicos para alimentar el debate interno e internacional en curso.

La evaluación fue hecha en un tiempo reducido y con recursos limitados, con una fuerte focalización sobre los resultados mencionados arriba. Se aplicó la misma metodología elaborada en la evaluación de EUROsociAL, aunque con muchas simplificaciones.

3.3.2. Las principales conclusiones de la evaluación

La evaluación de la estrategia de la DIBA de apoyo a la descentralización y al desarrollo local en América Central ha producido algunas conclusiones principales:

La calidad del diálogo político y los enlaces de partenariado de la DIBA en la región han asegurado una alta pertinencia del Programa frente a las exigencias y a los procesos de los actores locales, y como consecuencia una fuerte apropiación y adaptación de su contenido por parte de estos actores. La evaluación subraya la “atención [de la estrategia] a la generación de espacios de reflexión y de auto-organización”³¹ de las instituciones involucradas. Esta atención es confirmada por el hecho de haber puesto en el centro de la estrategia el apoyo a la “Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo local (CONFEDELCA), cuyo objetivo general es el de “Promover el intercambio de conocimientos y experiencias y la construcción de vínculos entre actores, sectores y territorios, a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y descentralización de los Estados en los países de la región”.³²

Por otro lado, en el diseño de la estrategia, el enlace entre este fuerte marco interinstitucional y su producción en términos de capacidades e innovación en las políticas públicas es relativamente débil y confiado a la espontaneidad de los procesos.

En términos de resultados, la evaluación subraya cómo las fuertes dinámicas interinstitucionales creadas al interior y alrededor de la CONFEDELCA han “insertado nuevos temas en las agendas nacionales y promovido iniciativas estratégicas de movilización de los actores locales”³³. En particular, en lo que concierne a CONFEDELCA, puede decirse que el intercambio de experiencias, y el conocimiento generado sobre los distintos procesos de descentralización, han conseguido incidir políticamente en los países y revalorizar lo local a nivel centroamericano. CONFEDELCA ha supuesto en varias ocasiones un espaldarazo a los gobiernos nacionales de los países anfitriones. Como ejemplo cabe citar la inclusión por el presidente de Panamá de la descentralización en la agenda nacional, el tratamiento del ordenamiento territorial en la Conferencia de El Salvador o la voluntad de la mesa nacional de Guatemala de organizar la VIII Conferencia por temor a tener

un retroceso en el desarrollo local y descentralización en el país³⁵. Alrededor de CONFEDELCA, a través de la acción de actores especializados diferentes (IDELCA, FUNDE, FUNDEMUCA, PPT, AMUNIC, AMUPA, UNGL), una multitud de otros resultados político-institucionales fueron promovidos:

- resultados de innovación legislativa e institucional, como: leyes marco sobre la descentralización, leyes de ordenamiento territorial, códigos de municipalidades, fomento/ordenamientos para las mancomunidades particularmente en áreas fronterizas, etc.
- resultados de movilización y dinamización social, como: el primer Foro de Autoridades Locales Centro-Americanas (FALCA), la inserción del tema de la descentralización y del desarrollo local en las agendas de los partidos políticos especialmente en las elecciones locales, la promoción de la Carta de la Autonomía Local, las redes de alcaldes y alcaldesas, otras redes de actores específicos (Agentes Económicos, Áreas Metropolitanas), etc.

El vínculo entre el marco interinstitucional (los intercambios, las redes, etc.) y los resultados político-institucionales es relativamente débil, como ya se anticipa en el análisis de pertinencia. En particular, esta debilidad se manifiesta a nivel propiamente local. Los electos locales no tienen un papel de primera línea en los procesos de intercambio y los emprendedores locales están casi ausentes de estos procesos. La estrategia y su instrumento principal, CONFEDELCA, no tienen todavía medios para incidir de manera más sistemática en los contextos locales, representando mejor sus instancias y apoyándolos para que se apropien de los temas de innovación político-institucional³².

3.3.3. Las recomendaciones para reforzar el marco interinstitucional

Esta última consideración permite a los evaluadores abordar un punto muy importante sobre el montaje institucional de la estrategia y su funcionamiento. Como dicho, CONFEDLCA “es un espacio de diálogo interinstitucional entre todos los actores involucrados, único y muy valioso, que permitió el establecimiento de una estrategia compartida que pone el proceso de descentralización y de desarrollo local al centro del proceso democrático en CA. Sin embargo, particularmente en los últimos años, CONFEDLCA está sometida a nuevos desafíos: hay tendencias a una prevalencia de las componentes nacionales (los gobiernos y las ONGs), con el riesgo de una participación reducida de las componentes locales: los electos cuya participación está disminuyendo; el sector privado prácticamente ausente...”³⁶.

La Conferencia debe promover una movilización más fuerte de los actores locales (electos, sector privado y sociedad civil) y una presencia más significativa de los temas político-institucionales locales en su propia agenda. Según los evaluadores, la Conferencia tiene que añadir a su dimensión de espacio interinstitucional, una dimensión de promoción y seguimiento político-institucional de sus participantes, a través –de un lado– del fortalecimiento del sistema de las mesas regionales y nacionales en el cual se articula, y –por otro lado– de una aumentada capacidad de coordinación de los actores que llevan a cabo acciones complementarias.

La DIBA y sus socios realizaron estos desafíos hace algunos años y decidieron dotar CONFEDLCA de un instrumento operativo que permitiera desarrollar acciones de promoción y de intervención político-institucional más adecuada. Nació así el Instituto para el Desarrollo Local de Centro América (IDELCA), que actuó con mucho dinamismo, según los evaluadores, pero desvinculado del marco interinstitucional de CONFEDLCA,

generando resultados en parte no sostenibles y convirtiéndose en un potencial competidor más que en un complemento de CONFEDELCA³⁸. Esto puede acontecer cuando se insertan elementos no adecuadamente coordinados de cooperación tradicional en un marco de cooperación descentralizada o interinstitucional: los primeros, independientemente de los resultados que obtienen en el corto plazo, tienden a desestructurar el segundo.

3.3.4. Algunas lecciones de la evaluación en AC

La interinstitucionalidad, en la CD de la DIBA en América Central, se manifiesta a dos niveles diferentes. Este aspecto es similar, aunque no idéntico a lo que acontece en URB-AL y EUROsociAL. De un lado, el marco de diálogo político entre la Diputación de Barcelona y las instituciones Centroamericanas (públicas y privadas) especializadas, los líderes políticos y algunos gobiernos locales particularmente influyentes, es muy consolidado y configura una relación de reciprocidad inter pares muy proficua. De otro lado, los programas operativos que se originan en este marco de diálogo se centran en torno a un espacio interinstitucional muy significativo, como la CONFEDELCA. La Conferencia se alimenta de la multitud de iniciativas de descentralización y desarrollo local apoyada por la DIBA y otros actores, y les ofrece un marco de coherencia y de convergencia en un proceso único.

La atención a los resultados de desarrollo tiene que ser insertada en el diseño estratégico e instrumentos adecuados tienen que ser establecidos para alcanzar los resultados.

4. Identificación de un diagrama de efectos de base adaptado a la cooperación descentralizada

4.1. Límites y ventajas del uso del diagrama de efectos

El análisis de las diferentes evaluaciones de cooperación descentralizada en el capítulo precedente, y la consideración de las lógicas de intervención realizadas en el marco de la evaluación de EUROsociAL y de la evaluación de la estrategia de apoyo de la DIBA a la gobernabilidad local en América Central, permiten esbozar un diagrama de efectos (o marco lógico) de base, que podría servir de referencia, a adaptar, para futuros ejercicios de evaluación de programas complejos de cooperación descentralizada³⁹.

El marco lógico no es un enfoque compartido por todos. Muchos, frecuentemente con buena razón, critican la utilización del marco lógico porque obligaría a una excesiva simplificación y a una linealización forzada del diseño de un programa y/o de su evaluación, que pueden determinar la pérdida de elementos fundamentales en términos de objetivos, y/o de alcances, y/o de comprensión contextual⁴⁰.

Sin embargo, el diagrama de efectos⁴¹, en su esfuerzo para explicitar la secuencia de efectos esperados de una acción (a programar o evaluar), facilita enormemente la focalización de los recursos y la identificación de las operaciones prioritarias (en las fases de diseño e implementación), como la investigación y el control (en las fases de monitoreo y de evaluación). Para aprovechar esta ventaja sin correr riesgos de rigidez y de empobrecimiento, necesita una concepción elástica y adaptable del marco lógico⁴². Cabe destacar que el diagrama de efectos es una secuencia explicitada de efectos relacionados por un enlace más o menos directo de causalidad, cuya forma puede variar para ser adaptada a las circunstancias⁴³. Por ejemplo, es posible contraer y/o expandir el número de los nive-

les⁴⁴, según la necesidad de representar de manera detallada algunas u otras fases de un proyecto. Los diferentes efectos (productos/ resultados/etc.⁴⁵) pueden representarse de manera más o menos formalizada y rígida, lo que no es aconsejable especialmente en los programas de fortalecimiento institucional, como son la mayoría de los de CD. De otro lado, los elementos de contexto se pueden representar durante toda la duración del proyecto a través de la formulación de suposiciones más o menos complejas, y/o a través de la creación de un sistema sólido de monitoreo y evaluación que los englobe.

4.2 Características del esquema lógico propuesto

El diagrama propuesto es presentado en una secuencia de siete niveles, incluido el contexto. Los elementos cruciales para la comprensión específica de la cooperación descentralizada son el 2, el 3, el 4 y el 5. Los otros son muy importantes también, aunque se pueden considerar más usuales en ejercicios de este tipo.

Esquema lógico del diagrama de efectos propuesto

| Contexto | Insumos (Diseño) | Productos directos | Productos inducidos |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Marco político-social de los socios • Diálogo existente y tratados • Estrategias • Feed-back | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos e instancias de diálogo político • Arquitectura interinstitucional gerencial y operativa • Mecanismos de gestión y asignación de fondos coherentes con el marco interinstitucional | <ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político a diferentes niveles (decidores, financiadores y donantes, instituciones participantes) • Operatividad interinstitucional (redes, identificación de demanda y oferta de buenas prácticas, operaciones de intercambio entre demanda y oferta (incluidos los proyectos piloto), seguimiento y feed-back • Disponibilidad de fondos proporcionados a los planes | <p>Nuevas capacidades creadas en los diferentes socios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - operadores públicos, líderes políticos, líderes privados, grupos de trabajo, grupos de cabildeo formados para apoyar reformas relacionadas al programa - proyectos pilotos y demostrativos de apoyo a reformas, ejecutados exitosamente - mecanismos de durabilidad creados |
| Contexto | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 |

| Resultados | Impacto-corto pl. | Impacto-largo pl. |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos procesos político-institucionales relacionados con el programa sostenidos • Nuevas iniciativas de desarrollo del sector privado • Nuevas iniciativa de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil • Durabilidad de los cambios mencionados arriba | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la gobernabilidad democrática • Mejora del desempeño de la pequeña y mediana empresa • Mejora de la participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo equitativo y sostenible |
| 5 | 6 | 7 |

1

Las ideas principales que sostienen este diagrama de efectos son las siguientes:

1- El diseño de un programa de CD, coherente con el uso de este tipo de cooperación y pertinente en relación a la demanda de los potenciales socios, tiene que basarse en tres pilares principales:

- un *marco de diálogo* político a diferentes niveles, relativo a:

- un nivel de respaldo estratégico general, que incluye los socios promovedores (sponsors y otros), las instancias políticas nacionales y regionales que pueden apoyar y ampliar los efectos del programa, y los principales socios participantes, cuya influencia es una garantía político-institucional. Un ejemplo es el marco de diálogo político de la DIBA en América Central, que le permite establecer relaciones de confianza y de colaboración directa con gobiernos y otras institucionalidades.

- una buena armonización de las intervenciones de apoyo a la cooperación descentralizada en las mismas áreas, basada sobre un diálogo y una coordinación estrecha entre los diferentes intervinientes. En EUROsociAL, por ejemplo, esta armonización debería ser asegurada por la participación en el programa de los principales organismos internacionales que operan en los mismos sectores del programa.

- una *arquitectura interinstitucional* en dos niveles:

- en la gestión del programa. Éste no puede ser gestionado principalmente por un ente tercero, como una ONG, o una estructura técnica, o administrativa extraña a los socios. La gestión tiene que ser “directa”⁴⁶, a través de la creación de una estructura interinstitucional que reúna

a los socios de la cooperación. En URB-AL, por ejemplo, están las redes y los grupos temáticos de ciudades; en EUROsociAL, los consorcios sectoriales; en el programa DIBA/AC, el programa CONFEDLCA, eje dinamizador de toda la estrategia de la DIBA, es gestionado por una estructura interinstitucional única en su originalidad y representatividad. En este último caso, hay también programas de cooperación indirecta financiados por la DIBA, pero éstos tienen su lógica y su justificación estratégica sólo en cuanto complementarios con CONFEDLCA⁴⁷.

- participación de los socios a las actividades. La operatividad del programa tiene que ser diseñada de manera a favorecer un intercambio global entre los socios, a través de la organización de redes, o de grupos de trabajo que permiten una expresión rica y abierta de la demanda y de la oferta de capacidades en los temas involucrados. Es mejor que el objeto del intercambio sea definido al interior de las redes como consecuencia de su funcionamiento, como ocurrió, por ejemplo, bajo URB-AL I, más que ser identificado *ex-ante* como en URB-AL II⁴⁸. En EUROsociAL, las redes son diseñadas para asegurar un encuentro muy abierto entre los socios. En AC, la Conferencia, con su estructura de mesas nacionales y mesa regional, ofrece a sus socios un espacio amplio de participación; además, las acciones complementarias son frecuentemente estructuradas en forma de redes.

- *mecanismos de financiación* que reflejan la arquitectura interinstitucional, incluyendo –por ejemplo– un sponsor principal (CE, DIBA, otros), y co-financiaciones por los socios principales y otros participantes. Esto acontece en URB-AL y en EUROsociAL. En AC, el mecanismo tiene que ser mejorado, pero los gobiernos nacionales ya financian una parte de las actividades de CONFEDLCA.

1

2- Los efectos operativos del programa son garantía de buen funcionamiento en vista de los objetivos a alcanzar. Los evaluadores deberán apreciar la calidad efectiva de los insumos puestos a disposición. En particular:

- en el ámbito del *marco de diálogo* político-institucional necesita verificar:

- el diálogo político de alto nivel. Esto, por ejemplo, es efectivo en AC, aunque se necesitan nuevos apoyos a CONFEDELCA en los ámbitos regional y nacional. Es así también en URB-AL, mientras que en EUROsociAL tendría que ser más incisivo.

- la coordinación con los otros programas de los sponsors y de los grandes participantes. Ésta, por ejemplo, es débil en EUROsociAL. En AC se da el problema de una mayor coordinación con otros intervinientes.

- la colaboración y la apertura interinstitucional entre los diferentes socios. Éstas, por ejemplo, son positivas en URB-AL y en algunos sectores de EUROsociAL. En AC, los representantes de los gobiernos locales y en general los líderes locales podrían participar más.

- en el ámbito de las *modalidades* operativas se necesita verificar que:

- las redes y/o los otros mecanismos puestos en marcha producen una buena identificación de la demanda y de la oferta de capacidades en los diferentes temas. Esto permite formular acciones apropiadas para el encuentro de demanda y oferta, como talleres de transferencia y/o de formación, análisis participativos, formulación y ejecución de proyectos piloto ^{49/50}.

1

- la calidad de los insumos técnicos e institucionales ofrecidos por los socios demandantes y oferentes, en los diferentes tipos de acciones de transferencia y/o de aplicación es adecuada. Algunas transferencias se hacen sin adecuada profundización (posiblemente participativa) de la situación del demandante (p.ej. EUROsociAL). Otras se hacen sin involucrar las competencias más altas internas a la institución del oferente (p.ej. URB-AL). Otras se hacen sin asegurar los niveles y la estabilidad necesaria en la participación por parte de los socios demandantes (EUROsociAL, URB-AL).

- el sistema de monitoreo y evaluación se basa sobre un conjunto adecuado y compartido de indicadores de proceso y de logro. Los indicadores de proceso son particularmente importantes, porque la realización de una buena interinstitucionalidad es garantía de resultados. Los indicadores de producto y de resultado tienen que ser establecidos en sus tipologías, para poder reconocerlos y monitoréalos, pero tienen que ser relativamente elásticos en los contenidos para dejar al proceso interinstitucional la posibilidad de identificar espacios innovadores.

- en el ámbito de la *financiación*:

- los mecanismos de financiación funcionan, y facilitan la gestión interinstitucional del programa, así como la repartición de los recursos en base al encuentro entre demanda y oferta.

3- Los productos de los programas de CD. Los evaluadores tienen que identificar y apreciar la creación, en los socios, de capacidades político-institucionales adicionales, en relación a los temas tratados. Esto se refiere también a los proyectos piloto, que tendrán que generar dos tipos de productos: (a) como proyectos individuales, sus

1

productos serán tratados como en otros proyectos del mismo tipo; (b) como acciones piloto, su producto es una creación adicional de capacidad en los socios participantes, y no sólo en los socios beneficiarios directos de los proyectos, como cualquier otra acción de desarrollo de capacidades.

El problema surge en la identificación de indicadores adecuados de producto a utilizar en la CD. Como criterio general, cabe destacar que los indicadores de producto se refieren a cambios determinados por las instituciones participantes como consecuencia, no automática, pero inducida directamente por su participación en el programa. Algunos productos típicos de un programa de CD pueden ser como en la siguiente tabla⁵¹:

Indicadores de producto de desarrollo institucional adaptables a instituciones públicas y privadas

Nuevas habilidades relacionadas a reformas e innovación:

- individuos formados
- planes de trabajo propuestos/aceptados en la institución
- grupos de trabajo internos
- grupos de reflexión entre la institución y sus partners externos (instituciones públicas, universidades, empresas, sociedad civil)
- creación de redes auto-sostenidas de actores locales/ sectoriales para el fortalecimiento institucional y la incidencia de sus participantes
- creación/ equipamiento de oficinas específicas

Elaboración estratégica:

- estudios sectoriales e investigaciones hechos posiblemente en colaboración con partners externos
- documentos estratégicos para discusión interna y confrontación externa
- adquisición de nuevos instrumentos de información y de análisis específicos (sistemas de monitoreo, estadísticas)

Experimentación:

- experimentación directa a través de proyectos piloto financiados por el programa, o autofinanciados por la institución
- participación a grupos de gestión y de reflexión para proyectos piloto en otras áreas

En el caso de EUROsociAL, los consorcios han tenido un seguimiento muy estrecho de los logros a nivel de ‘productos’. En el caso de URB-AL, la situación varía según los casos. En AC, los encuentros de CONFEDELCA y las actividades de los otros proyectos relacionados producen muchos logros de este tipo. La calidad y la solidez de estos logros son determinantes para generar resultados, aunque para esto se necesitan otras condiciones ^{52/53} .

4- Los resultados. Estos son el primer peldaño en la escalera de los impactos, son cambios político-institucionales que conciernen actores que no son involucrados directamente en el programa que se evalúa, pero son afectados por sus efectos. El evaluador deberá identificar y apreciar estos cambios, en su alcance y en su progreso, y deberá evaluar la contribución específica del programa frente a otros factores⁵⁴. Los indicadores o pre-indicadores principales de estos tipos de cambio son mostrados en la siguiente tabla.

Indicadores de resultados de desarrollo institucional para actores públicos y no estatales

Nuevas actitudes de la institución pública para mejorar su relación con los ciudadanos en los temas relacionados con el programa

- nuevos reglamentos/ procedimientos más transparentes e inclusivos de consulta con los ciudadanos
- mejora de la información recogida y difundida sobre el estado de los servicios interesados
- mejora de la correspondencia de los servicios erogados en un sector dado con la demanda de los beneficiarios (calidad y cantidad, nuevos servicios)

Reformas de políticas públicas en las áreas relacionadas con el programa

- definición de documentos estratégicos y textos de ley, para someterlos al gobierno y al parlamento para discusión/ aprobación
- puesta en marcha y apoyo hasta la finalización de grandes procesos de reforma de políticas pública, a través de una confrontación estructurada y sistemática de los actores (parlamentos, poderes locales, sector privado y sociedad civil)
- adecuación de las asignaciones y de los procesos presupuestarios a los objetivos de reforma
- creación y consolidación de un sistema de gestión basado sobre resultados, incluso de métodos adecuados de monitoreo y evaluación.

Iniciativas no estatales de desarrollo en las áreas relacionadas con el programa

- programas de desarrollo económico local, sostenidos por los gobiernos locales, participados por las empresas y sus organizaciones
- creación de nuevos currículos y programas de investigación especializados en las instituciones de formación superior y de investigación
- partenariados regionales/ internacionales de empresas locales

Nuevas formas de participación ciudadana en las áreas relacionadas con el programa

- participación organizada de los representantes de la sociedad civil y de los grupos profesionales a los procesos de reforma
- participación ciudadana en el proceso presupuestario

Elementos de sostenibilidad en los logros mencionados arriba: sostenibilidad financiera, de género, medioambiental y democrática

En los tres programas considerados, hay resultados importantes a nivel de reformas político-institucional en muchos sectores y sub-sectores. Pero en todos los casos, hay también una escasa atención y una limitada capacidad de identificación de estos resultados, debidas a una deficiencia metodológica en la evaluación *ex ante* y en algunos casos *ex post*.

Además de los seis niveles lógicos definidos, cabe señalar igualmente la necesidad de tomar en consideración el entorno contextual a todo programa o intervención de cooperación descentralizada por la influencia y el impacto, positivo o negativo, esperado o no esperado, que puede generar en la consecución de los objetivos perseguidos por el programa o intervención de CD.

A continuación se presenta el esquema gráfico más detallado del diagrama de efectos, que incluye una descripción los indicadores o pre-indicadores principales.

Anexo I / Diagrama base de efectos para la evaluación de la cooperación descentralizada

| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|---|--|--|
| <p>Impacto a largo plazo</p> <p>Son efectos que se derivan del encuentro entre las necesidades de la población y las políticas o los servicios innovadores producidos por los beneficiarios.</p> | <p>Desarrollo equitativo y sostenible que conlleve una mejora de las condiciones de vida y bienestar de la población</p> | <p>- Niveles de desarrollo humano (Indicadores UN), y niveles de satisfacción de la pública opinión (Latino-barómetro, etc.)</p> |
| <p>Impacto</p> <p>A largo plazo se refieren a un cambio en el estado mismo de la población.</p> <p>A mediano plazo se refieren a una aplicación eficaz y participada de políticas o de servicios</p> | <p>En los temas relacionados al programa...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la gobernabilidad democrática y de su incidencia - Mejora de la performance de los actores de desarrollo no estatales - Mejora de la participación ciudadana y de su incidencia | <p>En los temas relacionados al programa...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los indicadores de gobernabilidad para la medición de la calidad intrínseca y el desempeño de las instituciones (Banco Mundial) mejoran - Los indicadores de desempeño económico de las empresas y del empleo a nivel local y/o de desempeño institucional, en el caso de proveedores de servicio no estatales, mejoran - Los usuarios y/o la sociedad civil perciben un cambio positivo y generalizado en la gobernabilidad, en la participación ciudadana y las dinámicas económicas |
| <p>Resultados</p> <p>Son efectos producidos por los beneficiarios, gracias, entre otras cosas, a la contribución de los productos del programa/intervención</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Nuevos procesos político-institucionales relacionados con el programa - Nuevas iniciativas estratégicas de actores no-estatales relacionados con el programa - Rediseño institucional de esferas y procedimientos relacionados con el programa | <ul style="list-style-type: none"> - Cambios político-institucionales sostenibles en ámbitos relacionados con el programa, apreciados por los usuarios, iniciados y desarrollados por los socios beneficiarios: procesos reformadores en instrucciones públicas; aprobación de nuevas leyes, reglamentos, procedi |

| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|-------------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Participación y movilización de la población en iniciativas relacionadas con el programa | <p>mientos y/o programas públicos; creación de nuevos servicios públicos; etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nuevas iniciativas sostenibles de desarrollo promovidas por socios privados, o no estatales: lanzamiento de iniciativas de desarrollo económico local; partenariados internacionales de empresas; innovaciones técnico-institucionales en instituciones de investigación y/o de formación; etc. <p>Nuevas formas de participación de los ciudadanos: participación de la sociedad civil al proceso presupuestario local; a diferentes consultas de desarrollo local; etc.</p> <p>Elementos indicadores de durabilidad de los cambios mencionados arriba: los procesos de cambio son sostenidos políticamente a nivel global (nacional, regional, etc.); son financiados en buena parte con recursos propios de los actores involucrados; hay sistemas de monitoreo de los resultados, basados su indicadores de logro definidos; etc.</p> |
| <p>Productos</p> | <p>Son los efectos que se espera sean producidos directamente por el programa/intervención en la realidad de los beneficiarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de cambio político-institucional y liderazgos –relacionados con el programa– adaptados a las realidades particulares de los distintos ámbitos territoriales y gubernamentales de los Estados, generados, posiblemente experimentados en los proyectos piloto, y monitoreados - Planes de acción y liderazgos –relacionados con el programa– adaptados a las realidades particulares | <ul style="list-style-type: none"> - Operadores y grupos de trabajo formados, propuestas y planes identificados y establecidos, para apoyar reformas y otras innovaciones estratégicas en áreas relacionadas con el programa, en gobiernos locales, instituciones especializadas, asociaciones empresariales y otros tipos de socios - Cumplimiento de los objetivos operativos de los proyectos piloto ejecutados |

| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|----------------------------------|--|---|
| | <p>de los distintos ámbitos territoriales y gubernamentales de los Estados, generados, posiblemente experimentados en los proyectos piloto, y monitoreados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planes de acción y liderazgos –relacionados con el programa– adaptados a las realidades particulares de los distintos actores no estatales, generados, posiblemente experimentados en los proyectos piloto, y monitoreados - Mecanismos de promoción y durabilidad de los productos anteriores establecidos | <p>para experimentar reformas y iniciativas innovadoras en áreas relacionadas con el programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Líderes político-institucionales promovidos y formados en áreas relacionadas con el programa, en los parlamentos y en los partidos, especialmente en el contexto de procesos electorales locales - Redes de instituciones, líderes, administradores, managers, centradas en el fortalecimiento de sus participantes, autónomas y complementarias con las estructuras de partenariatio creadas por los socios que participan en el programa - Elementos de durabilidad de estos productos: integración en programas de gobernabilidad sostenidos por gobiernos y otras instituciones y sponsors externos; coordinación con otros intervinientes... |
| <p>Efectos operativos</p> | <p>Son los efectos derivados de la disponibilidad y operatividad de los insumos</p> <p><i>En el ámbito de la relación entre actores (debido principalmente al diálogo político)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Diálogo político de alto nivel entre los principales promovedores del programa y las instancias nacionales/regionales que pueden asegurarle coordinación, apoyo político y facilitación - Coherencia y coordinación del programa con el conjunto de las ayudas que afectan a las áreas y a los sujetos involucrados - Relación inter pares entre los socios que gestionan y los que participan y entre los que son principalmente demandantes y los que son principalmente oferentes de buenas prácticas | <p>El programa se convierte en un elemento estratégico del diálogo político entre sus principales promovedores y las instancias públicas y privadas involucradas, al nivel más alto, en las áreas interesadas. En este contexto, el programa es objeto de atenciones/ pronunciamientos/ solicitudes conjuntas</p> <p>El programa –en las áreas interesadas- es integrado coherentemente en la estrategia global de ayuda al desarrollo de los principales sponsors y promovedores, y es coordinado con las intervenciones de los otros mayores proveedores de ayuda al desarrollo</p> |

| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|-----------------|---|---|
| | <p><i>En el ámbito de la operatividad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos y actividades que permiten un enriquecimiento mutuo en el intercambio de experiencia: 1- visión globalizada de la oferta de buenas prácticas 2- oportunidades para establecer puentes y espacios internacionales - Identificación de demanda y oferta de buenas prácticas vía un intercambio de experiencias estructurado y de calidad - Puesta en marcha de operaciones de transferencia y/o de aplicación de las buenas prácticas, vía acciones de apoyo técnico-institucional y/o proyectos piloto - Seguimiento de las acciones y feed-back para fortalecer el aprendizaje de los participantes | <p>La composición de los grupos de gestión muestra una participación mixta, basada sobre un criterio de paridad. La percepción de los socios es que las relaciones internas se basan sobre criterios de reciprocidad y de mutuo interés</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - El programa ha generado y anima redes y otros mecanismos (foros, seminarios, conferencias, grupos temáticos, etc.) en los cuales los socios tienen la oportunidad de conocerse e identificar temas de colaboración. Los diferentes socios tienen un buen nivel de participación y los temas tratados corresponden a sus agendas - La gestión de estos mecanismos se hace de manera sistemática y profesional, con la ayuda de investigaciones (participativas y/o especializadas). Y la identificación de demanda y oferta responde a prioridades estratégicas compartidas - Las acciones programadas reflejan la demanda y la oferta. Los recursos técnicos alocados reflejan las capacidades internas de las instituciones proveedoras y provienen en parte de su interior - El apoyo externo genera operaciones específicas o de facilitación operativa, también importantes, que fortalecen y no ofuscan el marco interinstitucional - La finalidad principal de las acciones programadas es el aprendizaje y el enriquecimiento político-institucional de los participantes directos y de los otros socios |

| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|--|--|--|
| | <p><i>En el ámbito de la financiación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El financiamiento es adecuado a las finalidades, y sus mecanismos son coherentes con ellas | <ul style="list-style-type: none"> - Los sistemas de seguimiento reflejan esta finalidad y alimentan flujos de información entre los socios - El financiamiento del programa permite su montaje operativo - Los participantes tienen una clara percepción de los sponsors y de su relación con los socios promotores |
| <p>Insumos</p> <p>Estructuras, instrumentos de trabajo, recursos etc. necesarios para la ejecución de un programa/ intervención</p> | <p>Diálogo político relacionado con el programa y coherencia del diseño con un marco estratégico más amplio</p> <p>Arquitectura interinstitucional y operativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoque interinstitucional del diseño - Capacidades para manejo de redes, encuentros, talleres - Capacidades de apoyo técnico-institucional para identificación de buenas prácticas y transferencia de conocimientos - Capacidades de investigación participativa - Mecanismos de seguimiento conjunto de las operaciones y de los efectos, aptos a compartir las lecciones de la experiencia | <ul style="list-style-type: none"> - Niveles de apertura de la función de promotor del programa sin distinción entre Norte y Sur, y nivel de diálogo entre promotores - Instancias de diálogo entre los promotores –de un lado– y los referentes políticos institucionales relacionados con el programa, de otro lado - Inserción del programa en un marco de tratados, estrategias e institucionalidad amplia y consolidado - El marco de manejo del programa es interinstitucional (consorcios entre instituciones descentralizadas, organismos participados...) - El diseño de las modalidades operativas del programa tiene un adecuado enfoque interinstitucional: se basa sobre el trabajo de redes y grupos interinstitucionales, promueve relaciones inter pares basadas sobre el reconocimiento de las ventajas recíprocas - El diseño de los insumos técnicos (investigación, asistencia, formación) es adecuado en términos cuantitativos y cualitativos. |



| Niveles lógicos | Tipología de elementos por nivel lógico | Criterios de valoración y pre-indicadores |
|------------------------|--|---|
| | | <p>La participación de prestadores de servicios externos es insertada en el marco interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos identificados o a identificar reproducen el marco interinstitucional en las modalidades de identificación, de gestión, y de aprendizaje de las lecciones |
| | <p>Fondos y mecanismos de financiación</p> | <p>Existencia de un sponsor principal y participación de los otros promotores al financiamiento</p> <p>Correspondencia entre los presupuestos y el desarrollo de las acciones previstas</p> <p>Mecanismos transparentes de gestión financiera</p> <p>Coherencia entre los mecanismos financieros y los principios de la Declaración de París</p> |
| <p>Contexto</p> | <p>Elementos contextuales que pueden afectar directa o indirectamente la ejecución y los logros del programa/ intervención</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Situación política y socioeconómica en el ámbito nacional y/o otros niveles territoriales beneficiarios - Políticas públicas y marco normativo existentes en el país y/u otros niveles territoriales beneficiarios - Políticas públicas y marco normativo existentes en el país y/u otros niveles territoriales proveedores de recursos - Marco normativo de ámbito político-estratégico existente entre el país y/u otros niveles territoriales beneficiarios de la cooperación y el país y/u otros niveles territoriales proveedores de recursos - Marco internacional, europeo y nacional relativo a la eficacia de la ayuda |

Anexo II / Ejemplo de aplicación del diagrama de efectos a la evaluación intermedia de EUROsocial mencionada

| Niveles lógicos | | EUROsocial Sector Fiscalidad - Tabla sinóptica de la Evaluación Intermedia según el diagrama de efectos propuesto |
|-------------------|--|--|
| Resultados | Son efectos producidos por los beneficiarios, gracias, entre otras cosas, a la contribución de los productos del programa/intervención | <ul style="list-style-type: none"> - En Brasil contribución al proyecto de reforma tributaria, con al centro la introducción del IVA y una financiación territorial más equilibrada - Contribución a reformas en administraciones tributarias para la aceptación social de los impuestos: El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú - Contribución a la mejora de la transparencia presupuestaria en particular en Guatemala - Contribución a la mejora de los procedimientos de cobro para la seguridad social en particular en Honduras - El sistema de seguimiento de los resultados es muy débil, porque es focalizado sobre las actividades |
| Productos | Son los efectos que se espera sean producidos directamente por el programa/intervención en la realidad de los beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> - En América Central, impulsión a la creación de una red de comunicación entre los ministerios de finanzas, las comisiones presupuestarias y las contralorías; capacitación de sus funcionarios y sensibilización sobre el carácter social del presupuesto - En Brasil asistencia a la SFR para la reflexión, el debate y el análisis sobre la reforma de la imposición al consumo, y el uso de los fondos para la cohesión territorial. - La iniciativa involucra líderes políticos a nivel federal y estatal, como altos funcionarios y decisores - Capacitación y asistencia para la definición de un nuevo modelo de gestión del Catastro Bonaerense: aprobación de un Plan de calidad y de la primera carta de servicios al ciudadano - Formación y seguimiento de grupos de trabajo para mejorar la atención al ciudadano en la administración fiscal en diferentes países - Formación y apoyo a la SAT de Guatemala para la implantación de un sistema de unificación de criterios tributarios - Sensibilización y capacitación sobre la seguridad social, con aplicaciones en diferentes países - El sistema de seguimiento registra las operaciones, pero no identifica los cambios específicos determinados en términos de creación de nuevas capacidades |

Niveles lógicos

EUROSociAL Sector Fiscalidad - Tabla sinóptica de la Evaluación Intermedia según el diagrama de efectos propuesto

Efectos operativos

Son los efectos derivados de la disponibilidad y operatividad de los insumos

En el ámbito de la relación entre actores

- El diálogo se desarrolló a nivel de las cumbres Euro-Latinoamericanas, en términos de principio. A nivel nacional y con las institucionalidades regionales permaneció relativamente débil y el respaldo político general al programa sigue siendo limitado
- El alineamiento con las políticas nacionales es muy fuerte, como consecuencia del involucramiento de las instituciones especializadas nacionales. La armonización con las ayudas de la misma Comisión Europea y de los OI involucrados es menos fuerte de lo que podría ser, por falta de incidencia del programa en las Delegaciones EU y en los OI
- La relación entre los socios que gestionan y los que participan y entre los que son principalmente demandantes y los que son principalmente oferentes de buenas prácticas es percibida como muy positiva y paritaria

En el ámbito de la operatividad

- El programa pone una atención particular en la construcción y la manutención de la red. Solamente en 2007: 18 países cubiertos, 51 instituciones participantes en AL y 18 en Europa, 2 encuentros internacionales, 1 encuentro de responsables, 2 foros virtuales especializados.
- Las actividades de intercambio en 2007 son 24, con 18 instituciones Latinoamericanas y 18 Europeas participantes como transferentes de experiencia, con la participación de 549 Latinoamericanos y 117 Europeos, con un nivel de valoración general del 87%
- Las visitas al Portal EUROSociAL Fiscalidad en 2007 fueron 56.803, más de 6.000 por mes
- El trabajo analítico es reducido, a pesar de las capacidades de las instituciones involucradas en la gestión y en el pilotaje, porque no es bien integrado con el marco interinstitucional y participativo

En el ámbito de la financiación

- La co-financiación funciona, pero el programa debería beneficiarse de una integración con los fondos importantes que las instituciones promovedoras (EU y OI) invierten en el apoyo a las reformas de la fiscalidad y de la seguridad social

Insumos

Estructuras, instrumentos de trabajo, recursos etc. necesarios para la ejecución de un programa/interacción

Diálogo político:

- El programa EUROSociAL fue concebido y es apoyado en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Europa-América Latina y Caribe
- En el sector de la Fiscalidad, la Unión Europea y los Organismos Internacionales involucrados (BIB, CEPAL, OIT) tienen diálogos abiertos con la mayoría de los gobiernos LA y apoyan programas de reforma. Sin em-

Niveles lógicos

EUROsocial Sector Fiscalidad - Tabla sinóptica de la Evaluación Intermedia según el diagrama de efectos propuesto

bargo, no hay mecanismos de coordinación claramente identificados entre el programa y las otras intervenciones de los promovedores

Arquitectura interinstitucional

- El diseño del programa se basa sobre la relación directa entre instituciones especializadas de Europa y de América Latina, a nivel de la gestión (consorcio) y a nivel operativo (redes de intercambio)
- La estructura de gestión del programa es formada por un consorcio que incluye 4 instituciones Europeas y 5 Latinoamericana
- Las instituciones tienen en su interior capacidades de formación y de análisis fuertes
- El mecanismo de seguimiento sectorial es fuerte, pero no distingue suficientemente los resultados de los productos

Fondos y mecanismos de financiación

- Hay mecanismos de co-financiación (30%) que aseguran el involucramiento directo de los socios del consorcio

Anexo III / Elementos de reflexión para la discusión de los temas tratados

1- Interinstitucionalidad: factores que la definen, a pesar de los diferentes tipos de cooperación descentralizada

- a)** enlace directo entre instituciones de diferentes experiencias de desarrollo
- b)** paridad e igual beneficio de los socios, independientemente de sus papeles específicos (receptores/ transferentes, financiadores/ financiados)
- c)** las instituciones contribuyen con sus capacidades específicas (reciben y transfieren en sus áreas de competencia)
- d)** elementos terceros (ONG, etc.) con función complementaria

2- Arquitectura interinstitucional

- a) marco de diálogo político proporcionado al objetivo de la cooperación
- b) interinstitucionalidad en el ámbito de la gestión: la cooperación es gestionada por un organismo interinstitucional, que reúne a las instituciones encargadas de la ejecución
- c) interinstitucionalidad en el ámbito operativo: la cooperación se hace a través de una o varias red(es) de participantes, donde se identifican la demanda y la oferta de buenas prácticas para el intercambio interinstitucional

3- Efectos operativos, productos y resultados

a) un efecto operativo es un bien generado por el programa, pero que –en sí mismo– no representa un beneficio, por ejemplo: una red interinstitucional; el acceso a nuevos instrumentos informativos. El efecto operativo es determinante para generar los productos y alcanzar los resultados del programa, pero en sí mismo no cambia el valor de una institución beneficiaria, porque ésta podría muy bien no aprovechar las oportunidades recibidas. El efecto operativo depende en buena parte de una correcta formulación y ejecución del programa, con niveles adecuados de apropiación, pertinencia y coherencia.

b) un producto es un bien generado gracias a un uso exitoso de los efectos operativos del programa. Puede representar una contribución fundamental al alcance de los resultados de desarrollo, pero –en sí mismo– no es un resultado de desarrollo, por ejemplo: una nueva capacidad de trabajo generada en una institución beneficiaria; un nuevo liderazgo político institucional en un tema determinado. Respecto al efecto operativo, el producto representa un enriquecimiento y un fortalecimiento de la naturaleza de la institución beneficiaria, y no sólo una oportunidad. Sin embargo, respecto al resultado, el producto no se tradujo todavía en un cambio político-institucional. El producto

depende en parte de la buena ejecución del programa, pero necesita una evolución favorable del contexto y una reacción positiva en la institución beneficiaria.

c) el resultado es un cambio político-institucional al cual los productos del programa contribuyen, pero para ser alcanzado necesita de la participación de actores y componentes institucionales que no son beneficiarios directos del programa, por ejemplo: un proceso de reforma, que involucre varios actores además de las instituciones co-operantes; la aprobación por el gobierno o el parlamento de una ley preparada por una institución cooperante.

4- Proyectos piloto

a) la ejecución de un proyecto piloto en el marco de un programa de CD es una manera particular de hacer una transferencia de experiencia, que puede ser más o menos eficaz que las otras formas de transferencia (seminarios, capacitación), según los contextos. Para ser más eficaz, necesitan dos condiciones: (i) el proyecto es corto (en un tiempo reducido puede cumplir su ciclo para producir las lecciones atendidas) y representativo (refleja condiciones típicas y relativamente generalizables); y (ii) se apoya sobre un marco interinstitucional (por ejemplo, una red) que permita la diseminación de sus contenidos.

b) los proyectos pilotos en un programa de CD se evalúan de dos maneras distintas, que pueden también ser conjugadas en una misma evaluación: (i) en relación al programa de CD, se evalúa la calidad de la transferencia de experiencia y los productos generados en términos de nuevas capacidades creadas en las instituciones participantes; y (ii) en relación a los beneficiarios directos del proyecto, se evalúan como cualquier proyecto de desarrollo.

c) los proyectos pilotos no deberían remplazar nunca la arquitectura interinstitucional de un programa de CD, y restringir la participación a los pocos socios que se involucran en un proyecto.

Notas

1 Álvaro Coronel Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada desde Sudamérica OCD 2006: “En un principio, y aún con mucha fuerza, fueron los actores privados, organizaciones no gubernamentales ONG), los que acapararon estos fondos, pero recientemente también se están agregando los municipios, ciudades y regiones que, además, también están actuando con fondos propios” pág. 27

2 “Fifteen years’ experience of supporting both micro-projects - which the Community co-finances with local communities in ACP countries - and the work of European and ACP non-governmental organisations (NGOs) has shown that «decentralized co-operation» has certain definite advantages: it is democratic because it involves the beneficiaries in the decisions and responsibilities of the development process” pág. 4 en CE-DG Development, LOME IV 1990-2000 BACKGROUND, INNOVATIONS, IMPROVEMENTS – 1990.

3 REGLAMENTO (CE) No 1659/98 DEL CONSEJO de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada; REGLAMENTO (CE) No 955/2002 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de mayo de 2002, por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo sobre la cooperación descentralizada; REGLAMENTO (CE) No 625/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 31 de marzo de 2004 por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) no 1659/98 sobre la cooperación descentralizada

4 Reglamento cit. de 2004, Art. 1. Los municipios y las agrupaciones de comerciantes aparecen, por primera vez en la lista de los operadores en el documento de 2004.

5 Una definición más reciente se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones AUTORIDADES LOCALES: AGENTES DEL DESARROLLO {SEC(2008)2570}. “El término «cooperación descentralizada» se

utiliza aquí para designar la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales.”, pág. 3

6 <<http://www.observ-ocd.org>> La Cooperación Descentralizada: Definición y Delimitación (Septiembre 2009). Ver también J. P. Malé, La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009), IV Conferencia OCD, México 2009, en particular pág. 18 del Draft de Agosto 2009

7 Ver *Opinion of the committee of the regions on the reform of the EU policies* - 2006, punto 1.3.3: “[El Comité] subraya que las autoridades [locales] contribuyen a la cooperación descentralizada con la experiencia y los conocimientos acumulados en las diversas actividades que ellos desarrollan: salud pública, servicios urbanos..., manejo económico del territorio..., experiencia democrática a nivel local y regional... Reconoce que el desarrollo internacional es un proceso de doble vía [en el cual] las autoridades locales y regionales, además de tener una enorme capacidad de contribución, pueden beneficiarse de una interacción más importante y de un mayor involucramiento con los gobiernos, las autoridades y las comunidades locales en el mundo, para aprender de su trabajo y de su experiencia” (traducción del Inglés)

8 Comisión Europea (Evaluadores Enzo Caputo y Marc Rimez), *Evaluation de la coopération régionale de la CE en Amérique Latine*, 1998

9 *Ibídem*, Resumen Ejecutivo, título del párrafo: “cooperación interinstitucional” (traducción del Francés)

10 CE-AidCo (Evaluadores: F.M. Chiodi y R.M. Lossio), *Evaluación final del programa UrbAL fase II*, Informe final, Febrero 2008. Pág. 34

11 Rainer Rothfuss, *Transnational Networks of cities as tools for sustainable development and a fair globalisation*, in *OCD Regional integration processes and globalization of local governments* - 2008

12 *Ibídem*, pág. 35

13 *Ibídem*, pág. 38

14 *Ibídem*, pág. 35

15 *Ibídem*, pág. 42-43

16 CE-Aidco (Evaluadores: E. Caputo, M.C. Bueno, P. Gosparini, L. Ocon), *Evaluación a medio camino del programa EUROsocial*, Junio 2008

17 Cabe destacar que la participación de los gobiernos locales en los procesos interinstitucionales de EUROsocial sería totalmente coherente con las finalidades del programa y podría ser tomado en cuenta en la fase II.

18 El número de niveles de estos diagramas puede ser diferente, y depende del énfasis que el evaluador otorgue a las diferentes fases del programa evaluado. Mayor es la desagregación de una fase específica, mayor es el énfasis que se da a esta fase. Ver E. Caputo et al., *Methodology for evaluation of budget support operations*, Issue paper – EC-AidCo, 2008

19 “Un fértil diálogo político a nivel ministerial y de Jefes de Estado y de Gobierno entre las dos regiones que asume e incorpora principalmente desde la década de los noventa los mayores retos que afrontan las sociedades Latinoamericanas en el terreno político, social y económico y que dotan de contenido las políticas enfocadas en una mejora de la cohesión social (*Ibídem*, Conclusión 1). En lo que concierne a la Comisión Europea, no hay procedimientos y mecanismos para asegurar una intervención coordinada y complementaria, ni en el Programa, ni en los instrumentos de planificación de la cooperación (PIN y PIR) o en las Delegaciones (*Ibídem*, Conclusión 6). Igualmente cabe destacar la alta coherencia y la baja complementariedad del Programa con los programas de cooperación de los organismos internacionales involucrados en su coordinación y en su financiación” (*Ibídem*, Conclusión 7).

20 “La fórmula de los Consorcios inter-institucionales permite un intercambio inter-pares que no sería posible en un marco diferente. Sin embargo, [la rigidez y] la composición... de [algunos] Consorcios no favorece una participación diversificada, y un enlace adecuado entre EUROsociAL y las experiencias pertinentes en la UE” (Ibídem, Conclusión 9)

21 “En los sectores Justicia y Fiscalidad hay redes muy desarrolladas que tienen una vida propia consolidada e involucran representantes de alto nivel en casi todas las instituciones significativas (...) En el sector Educación la red es mucho más volátil y se conforma especialmente para los eventos de intercambios” (Ibídem, Conclusión 7)

22 “La capacidad de análisis de los Consorcios y del Comité conjunto es potencialmente muy alta, pero ... la identificación de los problemas y de las buenas prácticas no es sostenida por estudios específicos .. que podrían ser hechos, en muchos casos, con una fuerte participación de las mismas instituciones” [participantes] (Ibídem, Conclusión 10)

23 “Las reuniones de redes... constituyen momentos de reflexión y de encuentro importantes entre actores homólogos, y los intercambios de experiencia son altamente valorados en cuanto permiten... el poder conocer la experiencia de otros países en el marco de acciones concretas de implementación de reformas de políticas públicas...[y originan así] propuestas concretas de intercambios de experiencia” (Ibídem, pág. 19)

24 La actividad y las reuniones de red producen demandas y ofertas. Con la ayuda de los consorcios de gestión, se promueven encuentros entre los sujetos de demanda (países X y Z) y los sujetos de oferta (generalmente identificados por los países demandantes) y se concuerdan pequeños planes de intercambio (becas, pasantías, seminarios, etc.). Durante el intercambio se analizan los procesos en acto en los países demandantes y se definen propuestas ulteriores. En Fiscalidad y Justicia, este proceso se hizo muy bien, aunque el enlace entre los servicios de intercambio y las dinámicas de reforma podía ser mejor en muchos casos. (Ibídem, pág. 19 y 24)

25 Como vimos antes en UrbAL, los beneficios se reparten igualmente entre los sujetos de demanda y de oferta, aunque pueda tratarse de tipologías diferentes de beneficios.

26 Ibídem, pág. 33

27 Ibídem, Conclusión 12

28 Ibídem, pág. 24, 21, 28 y otras

29 En EUROsociAL, hay presiones para hacer proyectos pilotos, en la dirección ya experimentada por UrbAL, con el riesgo que éstos puedan sustituir más que complementar y reforzar el marco inter-institucional construido hasta hora (Ibídem, pág. 60 y 61)

30 DIBA (Evaluadores: E. Caputo y M.C. Bueno), Evaluación de la Estrategia de la Diputación de Barcelona en apoyo a la gobernabilidad local en Centroamérica, 2009

31 Ibídem, pág. ii y 23

32 Ibídem, pág. 9

33 Ibídem, pág. ii

34 Ibídem, pág. 10

35 Ibídem, pág. ii, 18, 22

36 Ibídem, pág. 23 y 24

37 Ibídem, pág. 23. La multiplicidad de políticas públicas de gestión del territorio y de intereses de sus habitantes tiene que recabar mayor atención, por ejemplo: la ciudadanía en sus diferentes implicaciones,

el desarrollo económico local, el medio ambiente y el paisaje, la finanza local, y la participación en los procesos de políticas públicas nacionales en los diferentes sectores.

38 *Ibidem*, pág. 27 y 28

39 Esta metodología puede ser aplicada también a programas más simples o a proyectos individuales de CD, pero necesita una fuerte simplificación y adaptación. En la versión aquí presentada, la metodología es adecuada a programas nacionales, regionales, bi-regionales, con la participación de una multitud de socios.

40 Estas son las críticas principales, desde el trabajo de B. Hersoug, 'Logical Framework Analysis' in *An Illogical World* in *Forum for Development Studies*, 1996-2, pág. 377-404. Ver también Misereor, *Methodological Critique and Indicator Systems*, 2005, in <www.misereor.org>, que nota "This methodology displays inter alia the following underlying features: unilinear causal logic; plannability of the future; process-orientation; analytic deconstruction as opposed to synthetic construction; problems as a central point of departure for the analysis".

41 Esto, desde el punto de vista lógico, es exactamente lo mismo que el diagrama de objetivos; la diferencia reside en que la direccionalidad del diagrama es invertida y en que los nombres de los niveles son diferentes. El diagrama de objetivos se usa principalmente en la programación, mientras que el de efectos se usa principalmente en la evaluación.

42 E. Caputo, A. Lawson, M. van der Linden, *Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level – EC*, Brussels 2008, pág. 8-12 Se explican los límites de la linealidad del instrumento, y se sugiere el ámbito y las cautelas para un uso correcto del mismo.

43 No se debe confundir el uso del diagrama de efectos (o marco lógico) con el de la metodología codificada por diferentes agencias del Project Cycle Management (PCM).

44 El número mínimo de niveles requerido para construir una secuencia lógica es tres: insumo, producto, impacto. La conversión del insumo en producto identifica la acción en su aislamiento, mientras el impacto es el efecto que el producto puede determinar interactuando con el contexto. Para una discusión específica ver E. Caputo, A. Lawson... op. cit., pág. 8

45 Se sigue aquí la terminología adoptada por la Unidad Común de Evaluación de la familia RELEX de la Comisión Europea. En un diagrama de efectos, los diferentes niveles superiores al de los insumos se llaman indistintamente efectos: en los efectos se pueden distinguir, en orden, productos operativos (o directos), productos (o productos inducidos), resultados, impactos de corto plazo, impacto de largo plazo. Los resultados hacen parte de la categoría más larga de los impactos. Cabe destacar que, según el autor no hay diferencia lógica alguna entre un diagrama de objetivos y un diagrama de efectos, a excepción del verso de la secuencia. Aquí se utilizará siempre el diagrama de efectos.

46 <www.observ-ocd.org> Definición y Limitación

47 DIBA, op. cit. pág. 27 y 28

48 Evaluación de UrbAL II cit. Los proyectos B fueron identificados en las redes de UrbAL I, y ahora que muchas redes fueran cerradas es difícil la diseminación de sus contenidos y la gestión de la reflexión político-institucional

49 Por ejemplo, la creación de redes fue muy positiva en EUROsociAL Fiscalidad y Justicia. En AC, aparte de CONFEDELCA, las redes (Alcaldes, Autoridades Locales, otras) están todavía a un nivel embrionario, y son ligadas a algunas ONGs, sin la capacidad de vivir autónomamente.

50 Cabe destacar que los proyectos piloto, desde un punto de vista lógico, son exactamente lo mismo que otras iniciativas de transferencia de capacidades, aunque impliquen un ejercicio aplicativo. Su carácter aplicativo es una ventaja si se enmarca en un contexto de reflexión conjunta de la mayoría de los socios. Si no, es una limitación, porque monopoliza muchos recursos sin un adecuado beneficio de los participantes. La evaluación de UrbAL cit. no es clara sobre este punto, aunque afirma que el marco de reflexión conjunto de los proyectos piloto es insuficiente y necesita ser fortalecido (pág. 98).

51 Sobre los indicadores de desarrollo institucional, ver Suzanne Taschereau, *Evaluating the Impact of Training and Institutional Development Programs: A Collaborative Approach*, World Bank Publications, Washington DC 1998, pág.19. Ver también CEPAL - Curso Internacional Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados –INDETEC Cancún México – Mayo 2009, pág. 16, 17

52 J. P. Malé, *La cooperación descentralizada* cit., pág. 16

53 I. Martínez y G. Santander, *La Declaración de París y la cooperación descentralizada*, IV Conferencia Anual del OCD, México 2009, (versión de Agosto 2009) pág. 21, donde se muestra que la CD con su capacidad de fortalecimiento institucional representa un “valor añadido al sistema de ayuda”

54 Por esta evaluación específica, el evaluador deberá establecer una hipótesis contrafactual, según los criterios requeridos. Por una discusión del contrafactual en las evaluaciones de programas complejos, ver E. Caputo, A. Lawson cit.

1.6. La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada

Ignacio Martínez y Guillermo Santander *

1. La Agenda de París y la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada

La búsqueda de objetivos de desarrollo comunes, el establecimiento de compromisos para su financiación y su consecución, así como la identificación de procedimientos y relaciones para alcanzar dichos objetivos de manera eficaz, han dado lugar a importantes transformaciones en la agenda de desarrollo y en el sistema de ayuda. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en ella fijados, el Consenso de Monterrey y la posterior Declaración de Doha, y la Agenda de París –conformada por la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra– son los principales hitos en la construcción de la arquitectura de la ayuda en los últimos años y constituyen una agenda basada en la definición del tipo de desarrollo a promover, con qué recursos, a qué ritmo y a través de qué medios hacerlo.

El presente artículo aborda este último ámbito de la agenda del desarrollo y del sistema de ayuda –cómo promover el desarrollo de manera eficaz– y, específicamente, en relación a las implicaciones, desafíos y potencialidades que la Agenda de París encierra para los actores de la cooperación descentralizada.

La escasa atención mostrada hacia los actores descentralizados y no estatales en la conformación de la agenda de desarrollo –que parece empezar a corregirse con el Programa de Acción de Accra–, pone en peligro la legitimidad y eficacia de la denominada nueva arquitectura de la ayuda. Por un lado, el hecho de que el

* Investigadores del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1
diseño de esta agenda no haya contado con la participación de las autoridades locales y de los actores de la sociedad civil pone en cuestión la representatividad de tal agenda, lo que mina su legitimidad. Por otro lado, al no incorporar a un conjunto de actores que presentan importantes responsabilidades en los procesos de desarrollo, esta agenda puede ver limitada su propia eficacia.

En cualquier caso, si bien el proceso por el que se ha conformado la nueva agenda de desarrollo es cuestionable en términos de participación de los actores descentralizados y de la sociedad civil, ello no significa que sus contenidos no sean aptos para la mejora de la calidad de la ayuda y para la articulación de políticas de desarrollo con un mayor impacto en los países socios. Por esta razón, y sin obviar la necesidad de corregir las deficiencias señaladas, resulta conveniente que los actores descentralizados se sientan compelidos a analizar de manera crítica y a asumir a partir de dicho análisis lo establecido en la Agenda de París, con el fin de contribuir del modo más eficaz posible a los procesos de desarrollo.

Así pues, los actores descentralizados no deben permanecer ajenos a los principios emanados de la Declaración de París y que encontraron continuidad en el Programa de Acción de Accra. Los siguientes apartados se encargarán de analizar las implicaciones que la apropiación, el alineamiento y la armonización presentan para la cooperación descentralizada. Asimismo, por su lógica más transversalizada, y sin subestimar su trascendencia, los principios de gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad no serán abordados aquí de forma específica.

1.1. Hacia la apropiación democrática: los actores descentralizados y la apropiación de la ayuda

El primer principio recogido por la Declaración de París es el relativo a la apropiación. A través de él se pretende impulsar el liderazgo de los países socios, fomentando su autoridad sobre las

1

políticas y estrategias de desarrollo aplicadas, desde la convicción de que son los propios receptores quienes deben asumir la responsabilidad principal en sus procesos de desarrollo.

Sin embargo, desde su formulación el principio de apropiación ha tenido un claro sesgo estatocéntrico, dejando de lado a los actores descentralizados y de la sociedad civil, y centrándose en los gobiernos nacionales. De esta manera, aunque se orienta a fortalecer el liderazgo de los países socios, el principio de apropiación reduce a estos a su gobierno central y relega a otros niveles de gobierno y a su sociedad civil, actores que en última instancia son los encargados de dar sustento y contenido real a la verdadera apropiación de las políticas desplegadas.

Resulta, pues, necesario transitar del concepto de apropiación emanado de la Declaración de París al de apropiación democrática. Además de poner el énfasis en la necesidad de fomentar el liderazgo de los países socios sobre sus procesos de desarrollo, desde la óptica de la apropiación democrática se puede concebir a estos países de una de forma más heterogénea y comprehensiva. Esto permite trascender la visión puramente estatocéntrica basada en una concepción técnica de los Estados y asumir la lógica multi-nivel que suele caracterizar a estos procesos, incorporando a ellos a los gobiernos locales y a la sociedad civil. Es precisamente en este nexo que lleva de la apropiación a la apropiación democrática en el que la cooperación descentralizada tiene un papel central que desempeñar y donde residen buena parte de sus capacidades y potencialidades, varias de las cuales son expuestas a continuación.

En primer lugar, por su propia naturaleza los gobiernos descentralizados presentan una mayor cercanía a su ciudadanía que la que presentan los actores estatales. Así pues, la participación de los actores descentralizados en las estrategias de desarrollo y en las políticas de ayuda, además de suponer una mayor democratización *per se* de las mismas, puede coadyuvar a una implicación más ac-

1
tiva de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la toma de decisiones que se generen en torno a ellos. De este modo, la naturaleza de los actores descentralizados se erige en un potencial impulsor de la apropiación democrática.

En segundo lugar, la cooperación descentralizada puede contribuir a la apropiación democrática de las políticas de ayuda a través de la estructura bajo la que opera. Al basarse en relaciones de cooperación entre dos gobiernos descentralizados, da lugar a la configuración de esquemas más horizontales de cooperación. Este hecho contribuye a reducir la asimetría que caracteriza a las clásicas relaciones de cooperación entre gobiernos centrales y potencia la apropiación democrática al incrementar las capacidades del país socio de definir sus propias necesidades y prioridades, y evitar así que queden supeditadas a las del donante. Con ello, no sólo se contribuye a un mejor diagnóstico de las necesidades del país socio sino, además, se potencia el papel de los gobiernos descentralizados como protagonistas de su proceso de desarrollo a partir de un ejercicio de autoridad y liderazgo sobre el mismo.

En tercer lugar, las aportaciones que la cooperación descentralizada puede realizar a la aplicación del principio de apropiación están en relación con los ámbitos de trabajo en los que esta modalidad de cooperación parece atesorar mayores potencialidades. Varios son los ámbitos de cooperación en los que los actores descentralizados poseen un valor añadido que aportar al sistema de ayuda y a los procesos de desarrollo. Con el fin de ilustrar tales potencialidades, y sin ánimo de agotar el amplio abanico de ámbitos en los que la cooperación descentralizada parece gozar de ventajas comparativas, a continuación se exponen algunos ejemplos¹.

El primero de ellos es el ámbito del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. La cooperación descentralizada, fundamentalmente mediante el desarrollo de acciones de cooperación técnica y a través de la transferencia de los conocimientos

1

y capacidades acumuladas, posee una clara ventaja comparativa para contribuir a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales. De este modo, los actores descentralizados pueden trasladar e intercambiar sus experiencias en materia de gobernanza local. Cabe aludir también aquí a las potencialidades específicas que puede presentar la cooperación descentralizada de tipo Sur-Sur que, además, como se verá más adelante, puede ser generadora de actividades de “doble dividendo”, al estimular las capacidades técnicas tanto de donante como receptor².

El segundo de los ámbitos en los que la cooperación descentralizada puede aportar un claro valor añadido y que la erigen en un actor ineludible para la apropiación democrática, es el que tiene que ver con el apoyo a los procesos de descentralización. La respuesta eficaz a cuestiones como la equidad, la cohesión, la sostenibilidad medioambiental o la provisión de servicios sociales básicos, además de conferirles un papel clave en la consecución de los ODM, demanda la adecuada articulación de políticas públicas por parte de los actores locales. En este sentido, el respaldo y acompañamiento que puede desplegarse en apoyo a los procesos de descentralización activados en el Sur adquiere una especial relevancia.

Por último, un tercer ámbito en el que la cooperación descentralizada atesora importantes ventajas comparativas es en lo referido a la promoción de la participación de la sociedad civil y del tejido asociativo de los países del Sur³. Esta capacidad, de la que la cooperación descentralizada dispone en virtud de su especial naturaleza y de la mayor cercanía que presenta en relación a su ciudadanía, constituye, pues, un factor de potencial contribución a la apropiación democrática de la ayuda, por cuanto incide en la implicación activa de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

No obstante, además de encerrar esta serie de potencialidades aquí descritas, la cooperación descentralizada se enfrenta a un conjunto de desafíos a la hora de dar cumplimiento al principio de

1
apropiación. Un primer desafío tiene que ver con la incorporación real y efectiva de las autoridades locales y de la sociedad civil en el sistema internacional de ayuda y en la definición de los consensos en materia de desarrollo. Se trata de un desafío de tipo político, en la medida en que persigue la obtención de espacios políticos y de participación en el seno de la nueva arquitectura de la ayuda, con el fin de incidir en los procesos de toma de decisiones. El éxito en este desafío no sólo repercutiría positivamente en los actores descentralizados y no estatales —que dejarían de verse excluidos de tales procesos—, sino que, afectaría además al propio sistema internacional de cooperación, que vería incrementadas sus posibilidades de configurarse de un modo más democrático, representativo y legítimo⁴.

Además, en este sentido, conviene advertir que la articulación de un sistema internacional de cooperación más integral y coherente debe lograr no sólo la apropiación de las intervenciones concretas de ayuda que se desarrollen, sino que, debe también perseguir la apropiación del sistema por parte de todos los actores que en él concurren⁵. Dicho de otro modo, los actores que forman parte del sistema de cooperación deben sentirse partícipes del mismo, lo que sólo puede lograrse mediante su incorporación a la toma de decisiones y a la definición de políticas en torno a la agenda de desarrollo.

Un segundo desafío al que se enfrenta la cooperación descentralizada en relación con la apropiación de la ayuda tiene que ver con las diversas modalidades que puede adoptar tal cooperación. Aunque el siguiente epígrafe se encargará de forma más detallada de esta cuestión, en lo que a aquí atañe cabe señalar que buena parte de los recursos de la cooperación descentralizada se han venido canalizando a través de intervenciones puntuales, generalmente en forma de proyectos —ejecutados a través de cooperación directa o vía ONGD—, basadas en la lógica de asistencia y a través un modelo inducido por la demanda, también denominado *demand-driven*.

Este modelo suele desplegarse a través de una ayuda muy dispersa, atomizada y descoordinada, en el que no se aprovechan convenientemente las sinergias y complementariedades potencialmente existentes, y que da lugar a una política de desarrollo de escaso impacto y limitada eficacia, al carecer de un enfoque integral y estratégico. Habitualmente se ha asociado la canalización de la ayuda a través de ONGD con el modelo inducido por la demanda, algo que, aunque ocurre habitualmente, no está necesariamente vinculado. En todo caso, no sólo la canalización vía ONGD reproduce el enfoque *demand-driven*, sino que la cooperación directa, cuando carece de una adecuada planificación estratégica –o cuando esta existe pero no es adecuadamente implementada–, puede presentar el mismo problema.

El modelo *demand-driven* encierra dos riesgos de cara a la apropiación democrática. Por un lado, al tratarse de acciones con una cuantía y marco temporal reducidos, se dificulta la adecuada implementación de los complejos procesos de participación que una verdadera apropiación democrática demanda. Por otro, es a través de este esquema de financiación sobre el que discurre la denominada cadena de la ayuda, estructura que reproduce una lógica vertical que en ocasiones dificulta la prevalencia de las prioridades y necesidades inicialmente identificadas por el receptor, perjudicando con ello la apropiación de la ayuda.

Estas razones aconsejan la consolidación de la cooperación directa, establecida sobre el diálogo entre actores y orientada estratégicamente, como modalidad a través de la que los actores descentralizados mejor pueden aportar el valor añadido que atesoran en ámbitos como el fortalecimiento de las instituciones locales o el apoyo a los procesos de descentralización. No obstante, la apuesta por este modelo no debe confundirse con una desatención al ineludible papel que corresponde a la sociedad civil en estos procesos, sino que debe llevar a una reflexión en torno a qué fórmulas adoptar para articular el papel de los gobiernos descentralizados y el de las

1
organizaciones de la sociedad civil (OSC) en sintonía con la agenda de la calidad y la eficacia de la ayuda.

Por último, el tercer desafío al que se enfrenta la cooperación descentralizada en relación al principio de apropiación está vinculado con los riesgos que pueden derivarse de una visión excesivamente dulcificada de la misma. Si bien, como se señaló anteriormente, la relación entre dos actores descentralizados puede presentar una mayor horizontalidad, no debe desprenderse de ello que toda cooperación descentralizada, por el mero hecho de serlo, vaya a resultar automáticamente simétrica. Para que esto sea así no se reproduzca la verticalidad propia de la cooperación estatal, no deben rebajarse los niveles de supervisión al respecto, velando por la implementación de los mecanismos que aseguren el mantenimiento de relaciones más horizontales⁶: En este sentido, pues, adquieren especial relevancia los mecanismos de rendición de cuentas que se adopten, que se acometan evaluaciones del proceso en su conjunto y no limitadas a los resultados finales, o la adecuada identificación de las ventajas comparativas de los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur antes del inicio de la relación de cooperación.

1.2. El alineamiento en la cooperación descentralizada

Como ocurre con la apropiación, también en relación al alineamiento de la cooperación con las estrategias, instituciones y procedimientos de los países socios, la cooperación descentralizada encierra importantes potencialidades que conviene destacar. Por una parte, para poder alinearse con las políticas de los países socios es necesario que estos hayan podido diseñar previamente tales políticas. Pues bien, ya se vio el relevante papel que la cooperación descentralizada puede desempeñar en materia de fortalecimiento de las instituciones locales, lo que coadyuva a la mejora de las capacidades de las autoridades locales para el diseño de sus políticas públicas y, en este caso, de sus estrategias de desarrollo.

Por otra parte, la cooperación descentralizada puede no sólo estimular las capacidades técnicas e institucionales de las autoridades locales del Sur para el diseño de sus estrategias de desarrollo, sino que además puede hacerlo de tal modo que en este proceso se incorpore adecuadamente a su sociedad civil. Las específicas potencialidades de las que los actores descentralizados gozan en materia de proximidad y participación de su ciudadanía le confieren, pues, la capacidad de impulsar la implicación activa de la sociedad civil en la definición y formulación de sus políticas de desarrollo. Así, la cooperación descentralizada puede trabajar por el alineamiento de sus políticas con las estrategias de los países socios, a la vez que por la adecuación de éstas a las prioridades y necesidades identificadas y expresadas por su ciudadanía.

Junto a todo ello, no cabe ignorar las potencialidades que en términos de alineamiento se derivan de las especiales relaciones que en ocasiones caracteriza a la cooperación descentralizada. En este sentido, a pesar del importante camino pendiente para pasar del discurso a la práctica, muchas son las relaciones de cooperación entre actores descentralizados que se asientan sobre lazos más sólidos y estrechos que los desarrollados por la cooperación estatal. Esto da lugar a relaciones más sostenidas en el tiempo entre actores descentralizados que expresan su voluntad de cooperación a largo plazo, lo que permite acompañar y respaldar de un modo más estratégico y eficaz las reformas que suele requerir todo proceso de desarrollo, y desplegar acciones mucho más predecibles.

Asimismo, las ya referidas ventajas comparativas que los actores descentralizados poseen en el ámbito de la gobernanza local también pueden contribuir a la aplicación del principio de alineamiento. En la medida en que éste pretende evitar la creación de estructuras de gestión paralelas a las propias del país socio –cuyos beneficios no revierten directamente en las estructuras públicas del receptor–, la aportación que la cooperación descentralizada puede realizar respecto al fortalecimiento de las instituciones locales adquiere una especial relevancia.

1

Ahora bien, del mismo modo que, por todas las razones expuestas, la cooperación descentralizada encierra importantes potencialidades en materia de alineamiento de políticas, es preciso señalar los retos que al respecto se le plantean a dicha cooperación. Así, un primer reto tiene que ver con la corrección del sesgo estatocéntrico que recorre de forma transversal la Declaración de París. Si bien este hecho parece empezar a corregirse a partir del Programa de Acción de Accra, al aludir de forma exclusiva a las políticas nacionales en materia de alineamiento de políticas se produce una desatención a los gobiernos no centrales, actores fundamentales en los procesos de desarrollo y en la configuración de una arquitectura de la ayuda más legítima, representativa y eficaz.

Un segundo reto que afecta a los actores descentralizados en relación con el principio de alineamiento descansa en el esfuerzo que la cooperación descentralizada debe acometer para incorporar los nuevos instrumentos y prácticas que aconseja la agenda de la calidad de la ayuda. El recurso a estos instrumentos –tales como los marcos plurianuales de financiación, la cooperación delegada, u otros que fomenten la predictibilidad de la ayuda y la ausencia de condicionalidad– resulta de vital importancia para reducir efectos indeseados, como la descoordinación o la volatilidad de la ayuda, que han afectado tradicionalmente a la cooperación al desarrollo, reduciendo la eficacia de las políticas desplegadas.

Por último, un tercer reto al que se enfrentan los actores descentralizados en lo que se refiere al alineamiento de políticas tiene que ver con los riesgos de canalizar intereses propios del donante a través de la agenda de cooperación. La evitación de estas prácticas, que en ocasiones ha caracterizado –y caracteriza– a la cooperación estatal, y del que no toda cooperación descentralizada está siempre exenta, exige una firme apuesta de los actores descentralizados por las prioridades y necesidades identificadas por los propios socios. Es sólo a partir de esta lógica desde la que puede hablarse de alineamiento con las estrategias de los países

socios, dejando de lado otros intereses que desvirtúan la naturaleza y cometido de las políticas de desarrollo.

1.3. La cooperación descentralizada y la armonización de la ayuda

La Declaración de París identificó la armonización como otro de los principios que debieran orientar la práctica de la ayuda de los donantes. El principio de armonización afecta a dimensiones muy diversas de las políticas de cooperación, así como al conjunto de actores que concurren en el sistema de ayuda. En este sentido, la emergencia de los actores descentralizados –aunque no sólo de ellos– ha supuesto una mayor proliferación de actores en el seno del sistema internacional de cooperación, elevando los riesgos de fragmentación y atomización de la ayuda que afectan a dicho sistema y perjudican seriamente su eficacia.

Así, una primera dimensión del principio de armonización se orienta a la articulación de políticas más coordinadas entre los diversos actores, propósito al que la cooperación descentralizada debe contribuir en la medida de sus posibilidades. Para ello los actores descentralizados deben incrementar sus esfuerzos de coordinación en, al menos, dos ámbitos.

En primer lugar, en lo que se refiere a la planificación de las políticas, los actores descentralizados deben trabajar no sólo por una mejor coordinación entre ellos mismos, sino también con la cooperación de sus respectivos gobiernos centrales. Ahora bien, la necesidad de coordinación entre gobiernos descentralizados y gobiernos centrales para la mejora de la eficacia de la ayuda no debe interpretarse como una subsunción de las políticas de los primeros en las de los segundos. Para que esta coordinación sea real e integre a los diversos niveles de gobierno desde el pluralismo, corresponde al gobierno central la obligación de incorporar efectivamente la visión de los actores descentralizados, así como respetar sus niveles de autonomía. Junto a ello, reducir la descoordinación existente

1
requiere renunciar a la instrumentalización a la que en ocasiones se han visto sometidas las políticas de ayuda⁷. Este hecho se ha manifestado como uno de los principales obstáculos a la coordinación, ya que ha incentivado a los actores a diseñar de forma aislada sus propias políticas para la persecución de sus intereses particulares.

En segundo lugar, los actores descentralizados deben trabajar por mejorar la coordinación en términos operativos. En este sentido, resulta necesario impulsar iniciativas conjuntas sobre el terreno en aquellos ámbitos de trabajo en los que existan potenciales complementariedades. Esto requeriría contar con mejores mecanismos de información y comunicación entre los actores que confluyen en un mismo terreno.

Además de la coordinación, una segunda dimensión del principio de armonización alude a la división del trabajo entre los donantes. Si bien la coordinación fomenta la racionalidad y la eficacia agregada del sistema, lo hace de forma más eficiente si se realiza desde las ventajas comparativas que atesoran los diversos actores. Es a partir de la identificación de la especificidad y del valor añadido que cada uno de ellos puede aportar desde el que se puede contribuir a la configuración de un sistema más eficaz en términos de desarrollo.

Con ese fin, los actores descentralizados, sin obviar la complejidad de esta tarea, se enfrentan al reto de trabajar en dos direcciones. Por un lado, es necesaria la realización de un esfuerzo para identificar tales ventajas comparativas, así como sistematizar y compartir tal información, para disponer de una suerte de banco de buenas prácticas. Por otro lado, y a partir de este ejercicio, es importante que los actores descentralizados planifiquen sus políticas de forma coordinada, de tal modo que se pueda sacar el máximo rendimiento posible a las complementariedades y sinergias existentes en función de las ventajas comparativas presentadas por cada uno de ellos.

En definitiva, los actores descentralizados presentan importantes potencialidades que aportar, así como importantes desafíos que afrontar, en términos de eficacia de la ayuda. Un análisis de estas cuestiones en función de las diversas modalidades que la cooperación descentralizada puede adoptar se ofrece en el siguiente epígrafe.

2. Modalidades de cooperación descentralizada: potencialidades y debilidades en términos de eficacia de la ayuda

Una vez expuestas las implicaciones que la Agenda de París tiene para la cooperación descentralizada, resulta de interés conocer cómo se traducen en función de las diversas formas que dicha cooperación suele adoptar. Para ello, el presente epígrafe tratará de abordar las potencialidades y debilidades que, en lo que se refiere a la eficacia de la ayuda, parecen presentar las distintas modalidades existentes de cooperación descentralizada.

2.1. Los hermanamientos

Los hermanamientos constituyen una práctica muy extendida de la cooperación descentralizada consistente en el establecimiento de unas relaciones amplias de colaboración –abarcando campos diversos como el social, el cultural o el económico– y sostenidas en el tiempo entre dos gobiernos locales. Las características singulares que presentan los hermanamientos le confieren una serie de potencialidades en términos de eficacia de la ayuda.

Así, en primer lugar, al tratarse de relaciones de cooperación orientadas al largo plazo, los hermanamientos pueden facilitar que el gobierno local del Norte acompañe de forma más sostenida las reformas emprendidas por parte del gobierno local del Sur. El respaldo a los procesos de transformación que el desarrollo suele

1
conllevar puede realizarse de este modo mediante un enfoque más estratégico, desprovisto de lógicas reducidas al corto plazo y, en definitiva, más eficaz. La cooperación técnica y la transmisión de los conocimientos adquiridos en materia de gobernanza local pueden desempeñar aquí un relevante papel.

En segundo lugar, también en relación con la perdurabilidad de las relaciones, los hermanamientos permiten acumular un amplio bagaje en términos de experiencias y de identificación de buenas –y malas– prácticas. La disposición de este conocimiento acumulado en función del mayor recorrido temporal que caracteriza a los hermanamientos puede contribuir a la activación de los necesarios procesos de aprendizaje institucional, con el fin de desplegar una cooperación cada vez de mayor impacto.

En tercer lugar, los hermanamientos, en cuanto establecen una relación estrecha entre un gobierno local del Norte y otro del Sur, y desde una lógica más horizontal que la cooperación estatal, puede fortalecer el ejercicio de autoridad y liderazgo del receptor sobre sus propias políticas. En este sentido, a partir de las relaciones de confianza que pueden generarse, los hermanamientos pueden fomentar la apropiación por parte del gobierno local del Sur, lo que facilita la adecuada identificación de las necesidades y prioridades establecidas por su ciudadanía.

Junto a estas potencialidades, los hermanamientos presentan también determinadas debilidades a las que conviene atender en la búsqueda de una mayor aportación a la agenda de la eficacia de la ayuda.

Por un lado, los hermanamientos descansan a menudo en acuerdos excesivamente generales y amplios que, al abarcar multitud de campos, no permiten centrarse en mayor medida en aquellos ámbitos específicos en los que existe un mayor valor añadido que aportar por parte del gobierno local del Norte. En este sentido,

una adecuada identificación y exploración previa de estos ámbitos podría coadyuvar a la eficacia de la ayuda. Asimismo, también puede ocurrir que las ventajas comparativas de las que el gobierno local del Norte disponga no estén en sintonía con las prioridades identificadas por el receptor, dando lugar a una cooperación técnica más orientada por la oferta que por la demanda.

Por otro lado, una mayor contribución de los hermanamientos a la Agenda de París requiere la adopción de cambios en la práctica de la ayuda desplegada. Así, deben incrementarse los esfuerzos por coordinar las acciones enmarcadas en un hermanamiento con aquellas que estén realizando otros actores, tratando de no concebir estos hermanamientos como realidades aisladas del resto de relaciones mantenidas por el gobierno local del Sur. Junto a ello, en el contexto de estas relaciones, es preciso que los actores locales del Norte incorporen a su práctica los nuevos instrumentos de la ayuda, cuya lógica los sitúa en la línea de la Agenda de París.

Por último, pese a que persiguen una relación más institucional, conviene tener en cuenta que los hermanamientos pueden verse expuestos a cambios políticos y de afinidad ideológica que dificulten su continuidad.

2.2. La cooperación directa

La implementación de proyectos bilaterales entre un gobierno local del Norte y un gobierno local del Sur, en el que el primero participa activamente en la ejecución de la intervención, da lugar a la modalidad de cooperación descentralizada directa.

La principal ventaja que esta modalidad presenta en términos de eficacia de la ayuda es que, mediante asistencia principalmente de tipo técnico, se puede contribuir al fortalecimiento de las estructuras públicas de gestión local del país socio. De este modo,

1

los actores transfieren los conocimientos adquiridos a partir de su propia experiencia. Habitualmente, los gobiernos descentralizados del Norte lo hacen en ámbitos como la gobernanza local, los procesos de descentralización o la articulación de políticas públicas a los gobiernos locales del Sur, así como estos aportan, o podrían aportar, su conocimiento y experiencia en materia de participación ciudadana.

Se trata, pues, de una aportación clave en ámbitos donde los actores descentralizados acumulan ventajas comparativas respecto a los estatales. Esta misma lógica que permite fortalecer las estructuras de gestión de los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur, le confiere a la cooperación descentralizada directa potencialidades en términos de apropiación y alineamiento. Así, por un lado, puede mejorar las capacidades técnicas e institucionales del gobierno socio para diseñar sus propias políticas y estrategias, y fomentar con ello la apropiación. Por otro lado, al poner el énfasis en los sistemas de gestión ya existentes, evita la creación de estructuras paralelas de gestión y contribuye, con ello, al principio de alineamiento tal y como promueve la Agenda de París.

Conviene resaltar, además, que aunque este tipo de cooperación en principio se orienta a la ejecución un proyecto –o proyectos– concreto de tipo bilateral, puede acabar dando lugar a relaciones más sostenidas en el tiempo. En este caso se le sumarían las potencialidades ya señaladas para los hermanamientos y derivadas a la perdurabilidad de las relaciones y a los lazos de confianza y el conocimiento mutuo desarrollados.

En cualquier caso, junto con las potencialidades que esta modalidad de cooperación descentralizada presenta, cabe señalar algunas debilidades que pueden asociarse a la misma.

En primer lugar, en ocasiones la implementación de intervenciones de cooperación directa se concibe como una realidad

aislada, sin verse enmarcadas en el contexto de programas de reforma más amplios que incorporen la acción de otros donantes, e incluso, en ocasiones, distintas acciones de un mismo donante. En este sentido es preciso hacer dos consideraciones. Por un lado, es necesario que este tipo de intervenciones se acometan desde una lógica más estratégica que trascienda la propia intervención, actuando de forma coordinada con otros donantes con presencia en el terreno. Por otro lado, es importante que los actores descentralizados que ejecuten acciones de cooperación directa, a partir de la coordinación señalada, lleven a cabo una adecuada división del trabajo acorde con las necesidades y demandas del gobierno local socio y con las ventajas comparativas de cada donante.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, la adopción de enfoques más integrales, que contextualicen adecuadamente la intervención desplegada, requiere también el recurso a los denominados nuevos instrumentos de la ayuda. Es a través de enfoques programáticos y sectoriales con otros donantes o del diseño de acciones mediante cooperación delegada, por señalar algunos ejemplos, como la cooperación descentralizada directa mejor podría optimizar su aportación a la agenda de la eficacia de la ayuda.

En tercer lugar, en determinados casos se ha demandado una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil en los proyectos asumidos directamente por los gobiernos locales del Norte. En este sentido, los gobiernos descentralizados deben velar por una adecuada rendición de cuentas respecto a los procesos de toma de decisiones y el uso de los recursos empleados en las acciones desplegadas mediante la modalidad de cooperación directa, adoptando los mecanismos necesarios al respecto.

Por último, es necesario que la realización de acciones de cooperación descentralizada directa se vea acompañada de los adecuados ejercicios de seguimiento y evaluación. Además de

1 mejorar la rendición de cuentas, la evaluación de las acciones desplegadas puede contribuir a una sistematización de las experiencias desarrolladas que alimente el proceso de aprendizaje institucional y, con ello, la eficacia de las intervenciones futuras.

2.3. Cooperación descentralizada canalizada vía ONGD

Además de la ejecución directa de sus proyectos, los actores descentralizados disponen de diversos medios a través de los que canalizar su ayuda. Uno de los más relevantes son las ONGD, actores que en determinados casos gestionan una parte muy importante de los recursos de ayuda de los gobiernos descentralizados. .

Respecto a las potencialidades que esta modalidad presenta, lo primero que cabe destacar son las ventajas que atesora en términos de participación de la sociedad civil, lo que contribuye a los procesos de desarrollo en, al menos, tres modos. En primer lugar, posibilita una mejor adecuación de estas a las prioridades y necesidades demandadas por la ciudadanía, en clara sintonía con la apropiación –democrática– de la ayuda. En segundo lugar, la participación e implicación activa de la sociedad civil en estos procesos contribuye a la promoción y fortalecimiento del tejido asociativo, tanto del Norte como del Sur. Asimismo, puede dar lugar al establecimiento de sólidas relaciones de confianza con las contrapartes locales y otros actores relevantes en el terreno. En tercer lugar, y en relación con el argumento anterior, coadyuva a la gestación de una ciudadanía más activa y empoderada, así como más informada y sensibilizada con los problemas del desarrollo.

Además, junto con la participación de la sociedad civil que lleva aparejada, la modalidad de cooperación descentralizada vía ONGD presenta otras ventajas. Entre estas destacan la presencia geográfica y la especialización temática que caracteriza a muchas de ellas. Así, por un lado, permite a los actores descentralizados trabajar en países o regiones sin tener ninguna presencia directa y

ampliar el alcance geográfico de su ayuda, lo que a su vez puede facilitar el establecimiento de lazos entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur. Por otro lado, la especialización que caracteriza a muchas ONGD en determinados campos temáticos puede resultar de utilidad para el despliegue de acciones concretas y la atención a demandas específicas de los países socios.

La participación de las ONGD, además de ser importante en términos de gestión, tiene resultados determinantes en el conjunto de la política de cooperación de un gobierno descentralizado. En algunos países la sociedad civil tuvo un papel fundamental en el origen de la cooperación descentralizada –a través de las demandas de movilización a favor de unas relaciones Norte-Sur más justas– y en la consolidación de las políticas y sistemas de cooperación descentralizada –a través de la demanda de mayor compromiso, mayores recursos y del ejercicio de seguimiento y control–.

En el escenario actual de crisis económica global, en el que numerosos donantes, entre ellos diversos gobiernos descentralizados, han anunciado una reducción de sus compromisos en materia de cooperación para el desarrollo, las ONGD se refuerzan como actores vitales para mantener vivo el compromiso en los gobiernos del Norte, muy especialmente los gobiernos descentralizados, y sus socios del Sur.

No obstante, pese a las potencialidades que esta modalidad presenta, un excesivo recurso a la canalización vía ONGD por parte de los actores descentralizados conlleva importantes riesgos en términos de eficacia de la ayuda.

Por un lado, asentar fuertemente la política de cooperación de un actor descentralizado en un modelo de ejecución vía ONGD puede traducirse en una pérdida de carácter estratégico por parte de dicha política. Así, este esquema puede acabar reproduciendo una lógica de proyecto –basada en acciones de corta duración y

1
cuantía—, carente de una visión integral de conjunto que aumente el impacto agregado de la ayuda. Del mismo modo, como se desarrolló en el epígrafe anterior, tal esquema puede agravar el problema de la fragmentación y la dispersión de la ayuda, lo que, aunado a la ausencia de adecuados mecanismos de coordinación, limita seriamente su eficacia.

Por otro lado, la modalidad de cooperación descentralizada vía ONGD no contribuye por regla general al fortalecimiento de las capacidades de gestión pública del donante⁸. En cierto modo, al recurrir a esta modalidad, los gobiernos descentralizados delegan en las ONGD la gestión de recursos públicos. Esta fórmula, que para determinadas intervenciones resulta perfectamente razonable, genera costes en términos de mejora de la estructura pública propia cuando se convierte en una práctica cronificada.

No obstante, existen mecanismos para tratar de paliar los efectos indeseables asociados a esta modalidad. Uno de ellos es la orientación de las convocatorias de subvenciones a ONGD, de tal modo que se incentive la atención a ámbitos como el fortalecimiento institucional y la gobernanza local, desde la implicación activa de los gobiernos locales del Sur. Otro mecanismo es fomentar la participación de la sociedad civil no tanto en la gestión —aunque sin excluirla—, como en la toma de decisiones y en la definición de políticas, lo que contribuiría, asimismo, a fortalecer la apropiación democrática.

Todo ello hace de la modalidad de canalización vía ONGD un recurso de interés para la cooperación descentralizada, pero a la que conviene acudir sin afectar a la eficacia de las políticas de desarrollo implementadas y a las estructuras de gestión pública disponibles.

Las acciones de desarrollo acometidas entre dos gobiernos locales de países en desarrollo dan lugar a la cooperación descentralizada Sur-Sur. La emergencia de la cooperación Sur-Sur está en estrecha relación con los cambios en la arquitectura de la ayuda y en el sistema internacional. Del mismo modo que están comenzando a explorarse las potencialidades que la cooperación entre dos países en desarrollo puede encerrar⁹, en lo que aquí respecta resulta de interés analizar qué puede aportar la cooperación Sur-Sur entre actores descentralizados a la agenda de la eficacia de la ayuda.

En primer lugar, por sus características singulares, la cooperación descentralizada Sur-Sur tiene mayor capacidad para compartir experiencias similares –entre ambos gobiernos locales– que ayuden a afrontar desafíos que puedan resultar comunes¹⁰. Asimismo, su estructura, en principio dotada de mayor horizontalidad al tratarse de dos actores de países en desarrollo, puede contribuir a la elusión de alguno de los problemas que en este sentido ha presentado la cooperación tradicional Norte-Sur¹¹, y otorgarle mayor relevancia y consistencia. A su vez, puede posibilitar la proliferación de iniciativas de desarrollo de carácter endógeno que, lejos de limitarse a la extrapolación de experiencias del Norte, resulten más acordes con las prioridades y necesidades locales.

En segundo lugar, como se apuntó con anterioridad, la cooperación descentralizada atesora claras potencialidades en el ámbito de la gobernanza local en la medida en que puede ser generadora de actividades de doble dividendo¹². Al fortalecer las capacidades técnicas tanto de donante como de receptor, tratándose en ambos casos de gobiernos locales del Sur, esta modalidad puede constituirse en una fórmula especialmente válida en este terreno.

En tercer lugar, la proliferación de relaciones entre gobiernos locales del Sur que es inherente a esta modalidad puede

1

revertir en un fortalecimiento del capital social del Sur, al contribuir al establecimiento de relaciones de intercambio, confianza y asistencia entre dichos gobiernos, así como a reforzar la identidad regional¹³. Asimismo, la cooperación descentralizada Sur-Sur puede incidir, acompañando a los esfuerzos interestatales realizados, en los procesos de integración regional activados. Es el caso, a modo de ejemplo, de Mercociudades, que a través del intercambio de experiencias y del desarrollo de proyectos de cooperación local y regional, promueve la “integración hacia adentro” en el contexto del proceso más amplio de Mercosur¹⁴. Y también en este mismo sentido puede citarse a la Red Andina de Ciudades¹⁵.

No obstante, esta modalidad de cooperación descentralizada también puede presentar ciertas debilidades –muchas de ellas asociadas a la cooperación Sur-Sur en su conjunto y no específicamente a la cooperación descentralizada– en su contribución a los procesos de desarrollo. Por un lado, estos esquemas pueden adolecer de escasez de recursos financieros, al articularse entre actores de países en desarrollo. A este respecto, como se desprende de lo expuesto hasta aquí, conviene reseñar que las principales potencialidades de esa modalidad residen en el ámbito técnico y no en el financiero, lo que atenuaría tal problema. Por otro lado, se ha atribuido a la cooperación Sur-Sur debilidades en términos de transferencia de tecnología, aspecto que, por razones similares, no parece afectar excesivamente a la cooperación descentralizada de este tipo.

De cualquier modo, las brechas financiera y tecnológica de las que la cooperación descentralizada de tipo Sur-Sur pudiera adolecer en intervenciones concretas, cabrían ser superadas a través de la implicación de un gobierno descentralizado del Norte como tercer actor. Esto daría lugar a esquemas triangulares de cooperación descentralizada Sur-Sur. Así, el actor descentralizado del Norte podría respaldar el proceso aportando los recursos demandados –generalmente tecnológicos o financieros–, a la vez que se

respetaría la fórmula horizontal de partida entre los dos gobiernos locales del Sur.

Por último, es preciso señalar que conviene considerar a la cooperación descentralizada Sur-Sur no como una modalidad alternativa, sino complementaria a la de tipo Norte-Sur. La necesidad de acompañar estas fórmulas de cooperación con estrategias más amplias que incorporen alianzas con actores del Norte, cuyo papel es clave en ámbitos como la incidencia o la sensibilización, son razones, entre otras, que parecen aconsejar tal consideración.

2.5. Redes de cooperación descentralizada

Las iniciativas de cooperación que aglutinan a un amplio conjunto de actores locales con el fin de compartir experiencias en áreas de trabajo diversas constituyen las redes de cooperación descentralizada¹⁶. El desarrollo de estas redes, cuyo papel parece intensificarse en los últimos años, puede suponer una contribución de interés para la eficacia de la ayuda, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, a través de las redes de cooperación descentralizada se pone en contacto a los diversos actores locales del Norte y del Sur, lo que puede coadyuvar a la promoción de sus tejidos asociativos. Junto a ello, conviene señalar que las relaciones trenzadas en el seno de estas redes gozan a menudo de una mayor horizontalidad, por cuanto el trabajo en red diluye con mayor facilidad las jerarquías y la verticalidad que en ocasiones caracterizan a otras relaciones¹⁷.

En segundo lugar, mediante el trabajo en red se pueden aprovechar las ventajas comparativas ya indicadas de la cooperación descentralizada no sólo a través de acciones bilaterales, sino de forma multidireccional. Así, la estructura en red permite poner en común las necesidades, por un lado, y las capacidades, por otro,

1

de un elevado número de actores locales de forma simultánea. Algunas de ellas, además, trabajan a través de unidades temáticas que permiten focalizar mejor estas ventajas comparativas, como es el caso de URB-AL o el programa ART del PNUD.

En tercer lugar, las redes de cooperación descentralizada pueden ser un instrumento apto para la reducción de la atomización y fragmentación de la ayuda. La articulación en red de las acciones desplegadas por la cooperación descentralizada puede mejorar la comunicación e intercambio de información entre los actores que concurren en dicha estructura, facilitando con ello la coordinación entre los mismos.

En cuarto lugar, a través del trabajo en red, los actores descentralizados pueden configurar plataformas especialmente capacitadas para la representación y defensa de sus intereses y visiones. De esta forma, la cooperación descentralizada puede encontrar en esta modalidad un mecanismo privilegiado para la incidencia política orientada al reconocimiento y participación de las autoridades locales en la agenda de desarrollo, lo que le convierte en un instrumento para su inserción internacional¹⁸. En este sentido, se disponen ya de amplias redes como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), cuya actividad en este ámbito resulta de especial relevancia.

El corto recorrido temporal que caracteriza a muchas de estas redes hace aún complicado identificar de forma sistematizada las limitaciones o debilidades que esta modalidad de cooperación descentralizada pudiera presentar. No obstante, sí se han señalado algunas que, primero, se refieren exclusivamente a iniciativas muy concretas y, segundo, no parecen afectar tanto a la naturaleza y estructura de esta modalidad como a carencias en su implementación.

En todo caso, con el fin de exponer alguna de ellas, pueden recogerse dos de estas debilidades. Por un lado, las dificultades que pueden encontrarse en términos financieros, lo que, en caso

de frenar la actividad de estas redes, supone una pérdida de la experiencia y conocimientos acumulados. Por otro lado, en ocasiones se ha señalado la existencia de asimetrías que afectarían a, al menos, dos dimensiones. En primer lugar a la participación, por la desigual presencia de actores locales que se puede producir entre países y regiones, como es el caso de URB-AL. En segundo lugar, al acceso a los recursos, debido a las diferentes capacidades institucionales y técnicas que pueden presentar los diversos actores locales, lo que aumenta o disminuye la posibilidad de acceder a dichos recursos¹⁹.

En suma, varias son las formas que puede adoptar la cooperación descentralizada, presentando cada una de ellas, como se ha visto, determinadas potencialidades y debilidades en términos de eficacia de la ayuda. La adecuada contribución de los actores descentralizados a la Agenda de París requiere, pues, la profundización en dichas potencialidades, así como la exploración de fórmulas que mitiguen las debilidades señaladas, todo ello orientado a la implementación de políticas de desarrollo más eficaces.

3. La Agenda de París y la cooperación descentralizada: algunas experiencias prácticas

A continuación se realiza un breve análisis de las implicaciones de la agenda de la eficacia de la ayuda para la cooperación descentralizada a través de dos casos prácticos. Esta revisión se centra fundamentalmente en el caso español, para el que se analizan algunos de los avances realizados y se identifican los principales retos²⁰. Asimismo, se hace una breve exposición del caso francés que, sin pretensión de ser exhaustiva, sí ofrece un elemento de complementariedad para reforzar el análisis y motivar el debate, objetivo principal del presente documento.

3.1. La cooperación descentralizada española ante la agenda de la eficacia de la ayuda

De todos los países donantes que registran algún grado de cooperación descentralizada, seguramente es el caso español el que constituye un laboratorio más importante para la agenda de la eficacia de la ayuda, y para la aplicación de los compromisos y conclusiones establecidos en la Declaración de París.

Antes de abordar este análisis y reflejar los principales avances y limitaciones en la asunción de la agenda de la eficacia de la ayuda conviene dimensionar la complejidad y la especificidad de la cooperación descentralizada española. Sin embargo, son pocos los estudios existentes que analizan el escenario de la cooperación descentralizada en distintos países y menos aún los que lo hacen de manera comparativa, por lo que no es fácil establecer paralelismos e identificar diferencias entre ellos. La principal referencia en este sentido es un estudio realizado por el CAD de la OCDE en 2005 bajo el título *Aid Extended by Local and State Governments*. A grandes rasgos, el estudio concluye que tan solo en Alemania y España la cooperación descentralizada constituye un porcentaje significativo de la AOD. En el caso alemán, no obstante, alrededor del 90% de la AOD contemplada como descentralizada corresponde a recursos destinados a cubrir gastos de estudiantes en Alemania provenientes de países en desarrollo. Por lo tanto, si se excluye esta partida de análisis de la AOD descentralizada alemana se puede concluir que, a excepción del caso español, la cooperación descentralizada es muy poco significativa en términos cuantitativos.

Desde la realización del estudio del CAD la AOD descentralizada ha crecido de manera notable –se ha duplicado en tan solo cinco años– y se ha consolidado como un componente importante dentro del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo –significó en 2007 el 13,98 de la AOD total española²¹–, en un contexto de enorme crecimiento de la AOD española.

Además de por su dimensión cuantitativa, la cooperación descentralizada española se distingue de la desarrollada en otros países, como también pone de manifiesto el citado estudio del CAD, por el complejo marco jurídico, institucional y de planificación que se ha constituido en torno a la acción de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos descentralizados españoles.

El escenario existente es el resultado del crecimiento y la consolidación de la labor de cooperación de numerosos actores descentralizados. Se trata de un marco institucional que por su grado de solidez favorece la asunción de la agenda de la eficacia de la ayuda –y que en parte es el resultado de dicha agenda–, pero cuya complejidad impide avanzar en determinados aspectos en términos de eficacia.

A continuación se recogen algunos de los aspectos más relevantes de la cooperación descentralizada española en relación a la agenda de la eficacia de la ayuda.

El diálogo entre actores

Como se ha indicado, la cooperación descentralizada española está constituida por un elevado número de actores –alrededor de 300 gobiernos descentralizados– pertenecientes a distintos ámbitos de la administración –autonómica, provincial y local– con diferentes perspectivas, planteamientos y aproximaciones a la cooperación para el desarrollo. Se trata, por todo ello, de un espacio caracterizado por la multiplicidad de actores y la fragmentación de las acciones.

Este escenario responde al propio origen y a la posterior consolidación de las distintas políticas y relaciones en materia de cooperación tanto de la Administración General del Estado (AGE), como de la administración autonómica, provincial y local. Estas políticas fueron desarrolladas bajo una lógica institucional

1
autónoma, que dio lugar a un proceso paralelo de gestación, crecimiento e institucionalización de dichas políticas sin apenas diálogo, aprendizaje mutuo y, menos aún, coordinación institucional.

Durante la segunda mitad de la década de los años noventa y la primera mitad de la década actual se fue consolidando sobre estas bases la política estatal de numerosas políticas autonómicas y locales de cooperación. La autonomía en el diseño de las políticas, la apuesta institucional por la cooperación para el desarrollo y el impulso de la sociedad civil a favor de una mayor justicia en las relaciones Norte-Sur fueron factores clave para la construcción de las políticas de cada uno de los actores. Sin embargo, en este proceso no se generaron mecanismos de comunicación, diálogo, aprendizaje y coordinación entre ellos. Por lo tanto, se puede afirmar que la cooperación descentralizada española se ha asentado en los avances individuales de cada uno de los actores, pero no ha sido capaz de desarrollar una actuación estratégica colectiva.

La emergencia de la agenda de la eficacia de la ayuda, muy especialmente a raíz del impulso de la Agenda de París, ha tenido, debido a las citadas características, un impacto significativo entre los actores de la cooperación descentralizada en España: ha generado una profunda reflexión orientada a cuestionar la configuración de la cooperación descentralizada, ha dado lugar al debate acerca de la responsabilidad individual y colectiva en términos de contribución al desarrollo, y ha promovido el diálogo entre actores lo que, a su vez, ha reducido el aislamiento institucional en el que varios de ellos se encontraban. Asimismo, este impulso ejercido por la Agenda de París ha contribuido, junto a otros factores como las recomendaciones emanadas de las evaluaciones o la presión de las organizaciones de la sociedad civil, a generar resultados concretos en el diálogo entre actores, elemento clave para impulsar iniciativas de armonización.

Esta cuestión aparentemente sencilla no lo es tanto. El diálogo entre actores, en este caso entre gobiernos descentralizados,

es en primer lugar un proceso político que, como tal, implica la puesta en marcha de una apertura en el ámbito de toma de decisiones institucionales. Estas decisiones, articuladas con las decisiones de otros actores fruto del diálogo, deben tener continuidad en el ámbito operativo y traducirse en decisiones técnicas, para que el diálogo político genere una acción armonizada.

Uno de los resultados más relevantes del diálogo entre actores, que afecta de manera determinante a la eficacia de la ayuda, es la revisión y el reforzamiento del principal órgano de diálogo entre los diferentes actores territoriales: la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD). Este órgano de coordinación, creado en 1998 por la Ley/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo y modificado en dos ocasiones, cuenta entre sus funciones con la promoción de acciones conjuntas entre distintas administraciones, el impulso de la articulación y complementariedad de las políticas de ayuda de los distintos actores.

Sin embargo, el funcionamiento de la CICD ha estado por debajo de las expectativas depositadas al inicio de su andadura y no ha ejercido un papel efectivo de coordinación entre las políticas de cooperación de la AGE y la de las administraciones descentralizadas, así como entre las de estas últimas entre sí. Numerosos actores descentralizados han reclamado una revisión de la CICD para desvincular su funcionamiento de la coyuntura política y cumplir con el compromiso de convocatorias de reunión, para adaptar los ritmos de trabajo a los ciclos de planificación y a las capacidades de los distintos actores y para buscar una representación más flexible con la constitución de grupos de trabajo específicos para tratar los temas que así lo requieran y, por último, para dotar de un carácter más vinculante de las decisiones alcanzadas en este órgano.

Fruto de estas reivindicaciones y en la búsqueda de una mayor eficacia conjunta, el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se ha hecho eco de varias de estas reivindicaciones y re-

1
coge el compromiso de potenciar el papel de la CICD como órgano de coordinación, reforzando sus medios ejecutivos especialmente en materia de calidad de la ayuda. Se plantea en el Plan Director, como objetivos de la CICD, la búsqueda de la coordinación, la complementariedad y la armonización de procedimientos²².

Si bien es cierto que la CICD ha presentado numerosas deficiencias y que la revisión recogida en el Plan Director es limitada, la existencia de este órgano de diálogo entre actores es un factor fundamental para abordar el debate de la eficacia de la ayuda desde la convergencia de los distintos puntos de vista de las administraciones central y descentralizada.

Otro compromiso recogido en el Plan Director encaminado a impulsar el diálogo entre actores es la constitución de una Conferencia Sectorial que incluirá a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas con participación de las entidades locales. Se trata de una iniciativa importante y con capacidad de generar resultados en el ámbito político, pero también de carácter práctico y operativo, ya que en este espacio se produce un punto de encuentro entre la esfera política y la técnica.

Junto a los mecanismos y espacios formales de diálogo y concertación son importantes también los espacios informales de encuentro entre los diversos actores de la cooperación descentralizada, a menudo menos rígidos y más adecuados para alcanzar puntos de encuentro y superar las restricciones que limitan la eficacia. En este sentido, cabe destacar la realización de un encuentro anual entre comunidades autónomas -del que se han realizado dos ediciones- y la creciente realización de seminarios, jornadas y conferencias cuyo objeto de debate es la cooperación descentralizada.

A pesar de estas iniciativas, la búsqueda de consensos e intercambio de conocimientos y experiencias a través del diálogo informal ha sido una vía poco explorada hasta el momento por parte de los actores descentralizados a pesar de sus potencialidades.

En definitiva, el individualismo institucional es todavía una realidad dominante, y los actores aún se debaten en la búsqueda de su propio espacio y el diseño de sus políticas de cooperación, lo que resta esfuerzos a la búsqueda de la eficacia a través de una agenda compartida entre los actores de la cooperación descentralizada. Es importante, empero, en esta búsqueda individual no desaprovechar las oportunidades que el diálogo ofrece —ya sea este estructurado a través de mecanismos formales, o espontáneo y de carácter informal— y abandonar el aislamiento en el que numerosos gobiernos descentralizados se encuentran para avanzar hacia la eficacia conjunta, sin que ello suponga una pérdida de autonomía.

Los marcos de planificación

Junto a la diversidad de actores, el complejo marco jurídico e institucional y el elevado volumen de la AOD descentralizada, uno de los aspectos más destacables de la cooperación descentralizada española es la creciente dotación de marcos de planificación por parte de numerosos actores, tanto del ámbito autonómico como del provincial y municipal.

Si bien es cierto que la naturaleza y el grado de elaboración de estos marcos varía significativamente de unos actores a otros, y por lo tanto su capacidad para guiar sus políticas, lo más frecuente es la elaboración de un documento de planificación general. Además, algunos actores han desarrollado también planes sectoriales y/o geográficos para dar una orientación más estratégica a sus acciones de cooperación. La existencia casi generalizada de estos planes es un síntoma de la madurez que en materia de cooperación han alcanzado muchos gobiernos descentralizados, denota un compromiso con la calidad y es un avance en la constitución de la cooperación para el desarrollo como una política pública.

Asimismo, la construcción de estos marcos de planificación encierra grandes potencialidades para favorecer la eficacia

1 del conjunto de la cooperación descentralizada y dar respuesta a los desafíos emanados de la Agenda de París. Sin embargo, estas potencialidades no están siendo aprovechadas suficientemente por los gobiernos descentralizados por lo que la construcción del marco de planificación no está suponiendo una mayor eficacia conjunta, al menos en la medida que cabría esperar.

Los ciclos de planificación de muchos de los actores descentralizados han coincidido en el tiempo, tienen el mismo periodo de vigencia, comparten los mismos planteamientos doctrinales, identifican prioridades geográficas y sectoriales similares y definen los mismos instrumentos para gestionar la política de cooperación. En este contexto es importante la racionalización de los ciclos de planificación, entendiendo por esta la conexión entre unos procesos y otros, la participación de otros gobiernos descentralizados en la elaboración de la planificación propia y la búsqueda de complementariedad en las planificaciones. De esta manera, es posible favorecer el aprendizaje entre actores, planificar de manera más estratégica, y facilitar una mayor armonización entre el conjunto de las planificaciones. Se podría así dar respuesta al reto de construir una lógica coherente de conjunto, y por lo tanto más eficaz, sin que ello actúe en menoscabo de la autonomía individual.

Sin embargo, la limitada capacidad de recursos humanos y especialmente el individualismo institucional y la ausencia de un sentimiento de responsabilidad sobre los resultados colectivos –estrechamente relacionada con la naturaleza voluntaria, discrecional y arbitraria del sistema de ayuda– ha impedido la articulación y racionalización de los diferentes ciclos de planificación.

En este proceso se han perdido, por lo tanto, oportunidades de establecer un diálogo con otros actores, de buscar complementariedades, de consensuar estrategias y enfoques, de coordinarse y, en definitiva, de favorecer la armonización en el ámbito de la planificación.

La creciente dotación de marcos de planificación denota una visión cada vez más estratégica por parte de los actores de la cooperación descentralizada española. Muchos de estos ejercicios de planificación desarrollan un cuerpo doctrinal que justifica las orientaciones de la política de cooperación, así como recogen los compromisos internacionales relacionados con la agenda de la eficacia de la ayuda, y de manera específica con la Agenda de París.

Este cambio de enfoque recogido en el discurso que aboga por la realización de esfuerzos en materia de armonización, alineamiento, apropiación, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad no se ha visto acompañado, sin embargo, de una transformación generalizada de las prácticas –de las modalidades e instrumentos– de gestión de la ayuda. En la mayoría de los casos nos encontramos ante nuevos discursos y nuevos enfoques, pero también ante viejas prácticas inadecuadas para dar respuesta a estos nuevos enfoques²³.

La principal vía de gestión de la cooperación descentralizada española continúa siendo la canalización de la ayuda a través de ONGD y mediante proyectos acotados desde el punto de vista temporal y presupuestario. Estos instrumentos acusan serias limitaciones para dar lugar a acciones armonizadas, con elevados niveles de apropiación, alineadas con las prioridades de los socios. Asimismo, se trata de esquemas de gestión basados en el modelo de la cadena de la ayuda, en el que la toma de decisiones tiende a concentrarse en los donantes, mientras la responsabilidad final sobre el resultado de las acciones lo hace sobre los socios. Se producen, por todo ello, grandes limitaciones en términos de apropiación democrática, alineamiento y mutua responsabilidad.

Aunque creciente, la segunda modalidad de gestión más utilizada, la cooperación directa, significa aun un volumen muy

1
reducido de la AOD descentralizada –menos del 35% para la cooperación autonómica y alrededor del 10% para la cooperación local²⁴– y se materializa también, como en el caso anterior, mayoritariamente a través de proyectos de desarrollo. La cooperación directa impulsada por los actores descentralizados aún no ha puesto en práctica nuevos instrumentos con mayor capacidad de promover el desarrollo, como la ayuda programática, los marcos plurianuales de financiación o la cooperación delegada.

El problema, como se afirmó en el epígrafe anterior no reside en la canalización a través de ONGD ni en la cooperación directa, sino en las restricciones generadas por el instrumento: fragmentación de las acciones, dificultad para generar un diálogo estratégico, actuaciones a corto plazo, respuesta a demandas puntuales, aleatoriedad en la distribución sectorial y geográfica de la ayuda, y asimetría en la atribución de responsabilidades y en la toma de decisiones.

Numerosos gobiernos descentralizados españoles todavía apuestan por el proyecto como principal vía de gestión y por la canalización a través de ONGD que, a pesar de que encierra grandes potencialidades, limita a menudo el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados en materia de cooperación internacional.

Otros gobiernos descentralizados, por el contrario, conscientes de las restricciones para desarrollar una ayuda eficaz a través de los instrumentos más clásicos han decidido abordar nuevas formas de gestión de la ayuda. En este sentido, a pesar de que los nuevos instrumentos aún no han sido explorados, se observa un cambio de tendencia hacia la búsqueda de una ayuda más eficaz y capaz de aprovechar sus potencialidades. Las principales manifestaciones de esta tendencia son el crecimiento de la cooperación directa, la búsqueda de relaciones más estratégicas, el establecimiento de marcos de financiación plurianual, y una mayor definición

en las convocatorias de financiación de proyectos a ONGD para garantizar que estos estén orientados al ámbito del desarrollo local y cuenten con la participación activa de los gobiernos locales del país socio.

El sistema de información

Una limitación importante de la cooperación descentralizada en numerosos países es la ausencia de información. Como puso de manifiesto el citado estudio elaborado por el CAD de la OCDE, varios de los países que desarrollan acciones de cooperación internacional carecen de un sistema de información que recoja la dimensión y orientación de la AOD descentralizada. Aun en los países en los que existen, estos sistemas acusan importantes limitaciones y difieren metodológicamente, lo que impide dimensionar la AOD descentralizada en cada país y hacer comparaciones entre unos países y otros.

La cooperación descentralizada ha acusado estas limitaciones ya que únicamente se ha realizado seguimiento sistemático de la información con respecto a la AOD autonómica, pero no a la local. Sin embargo, en el año 2005 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) firmó un convenio con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). El objetivo del convenio era completar el sistema de información con la recogida de la AOD impulsada por las entidades locales.

A pesar de que aún existen limitaciones en la recolección de la información, la cooperación descentralizada española se ha visto reforzada con la puesta en marcha de este sistema de información, que ha constituido un impulso para la eficacia de la ayuda de los actores descentralizados por varias vías.

1

En primer lugar, es un instrumento que ha favorecido el ejercicio de rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad. La ciudadanía, las OSC y los socios pueden acceder a la información acerca del uso de los recursos, y ejercer una función de seguimiento y control, fundamental para el desarrollo de políticas de cooperación más eficaces.

En segundo lugar, la existencia de información permite trazar un mapa con los recursos de la cooperación descentralizada y conocer así la orientación geográfica y sectorial de las acciones del conjunto de los actores. A través de este ejercicio se pueden desarrollar iniciativas de armonización, evitar la duplicidad y el solapamiento de las acciones, y avanzar en la búsqueda de la complementariedad.

En tercer lugar, permite mayores niveles de apropiación y alineamiento ya que ofrece información relevante para los socios sobre la actuación de los gobiernos descentralizados del Norte. Concretamente, permite en cierto modo predecir el comportamiento de los diferentes actores, conocer el grado de volatilidad de su ayuda, así como sus prioridades geográficas y sectoriales. Esta información es útil para alimentar la toma de decisiones de los socios a la hora de establecer alianzas para poner en marcha sus planes de desarrollo.

En este sentido cabe destacar también el papel desempeñado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada AL-UE en el registro, sistematización y análisis de la información acerca de las relaciones entre los gobiernos descentralizados de la Unión Europea y de América Latina, las iniciativas de trabajo en red y los proyectos y programas concretos. Si bien es cierto que el ejercicio de recogido en la base de datos del Observatorio²⁵ no constituye un sistema de información exhaustivo y sistemático, se trata de una iniciativa que permite dimensionar el fenómeno de la cooperación descentralizada, trazar mapas de prioridades de los distintos actores

y que, asimismo, es una valiosa herramienta para la investigación en este campo.

El programa Municipia

El programa Municipia, creado en enero de 2007, es una de las iniciativas más ambiciosas impulsadas en el seno de la cooperación española para favorecer la eficacia de la cooperación descentralizada y su inserción en las estrategias de la cooperación de la Administración General del Estado.

Este programa es una iniciativa conjunta de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Política Territorial, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) y la FEMP. El objetivo de Municipia es impulsar, coordinar y facilitar el esfuerzo de la cooperación al desarrollo de los municipios españoles con la voluntad de mejorar la eficacia de este esfuerzo²⁶.

El programa Municipia no persigue la creación de un nuevo fondo de cooperación ni el establecimiento de un mecanismo formal de coordinación, sino que pretende constituirse en un espacio de planificación conjunta, en un canal de diálogo y negociación con las entidades locales socias, y en un instrumento para insertar la cooperación municipal para el desarrollo en las estrategias país de la cooperación española²⁷. Con este programa se pretende aprovechar las potencialidades de la cooperación local a través de la maximización de su valor añadido y hacerlo de manera compatible con la búsqueda de la complementariedad con la política de cooperación de la Administración General del Estado.

El objeto del programa es la cooperación municipal, para lo que se plantean como principales líneas de trabajo el apoyo a

1

los procesos de descentralización del Estado, el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, el desarrollo de políticas públicas municipales orientadas a promover la equidad de género, el impulso a los procesos asociativos municipales, la mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales, el fortalecimiento de la administración local en la cobertura de servicios sociales básicos y la mejora de las condiciones de habitabilidad, el impulso de la participación de la sociedad civil en los procesos de cambios en el mundo local, la generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural y, por último, el impulso de un modelo de desarrollo social sostenible²⁸.

Se trata de una amplia propuesta de líneas de trabajo en las que numerosos gobiernos descentralizados españoles atesoran importantes conocimientos, para las que Municipia propone una metodología flexible –con un carácter plural e integrado desde el punto de vista de los actores y basado en la elaboración de planes anuales abiertos a posibles modificaciones– y una financiación compartida: la AECID asume una aportación para el desarrollo del programa en tanto que programa horizontal y los municipios, diputaciones y comunidades autónomas, en la medida de su participación en el programa, aportan el resto de los fondos.

El programa Municipia constituye una apuesta institucional liderada por la AECID y la SECI que ha contado con el respaldo y la participación de diferentes órganos de concertación de los gobiernos locales españoles –FEMP y CONFOCOS–. A pesar de ello, la iniciativa no ha sido acogida de manera entusiasta por la gran mayoría de gobiernos descentralizados, por lo que cuenta con una baja participación y un presupuesto drásticamente descendente en su hasta ahora corta andadura²⁹. Así pues, Municipia no está contribuyendo significativamente a favorecer una mayor eficacia de la cooperación, ni un aumento de la complementariedad entre la política de cooperación de la Administración General del Estado y la de las administraciones territoriales.

Esta apuesta institucional, a pesar de las potencialidades que encierra, ha puesto de manifiesto la complejidad del debate de la eficacia de la ayuda en un escenario como el de la cooperación descentralizada española. La búsqueda de un punto de encuentro entre los intereses y estrategias de la AGE, de los gobiernos descentralizados y de los gobiernos locales de los países socios es algo más que un juego de suma cero, y exige un ejercicio de voluntad política y renuncia a márgenes de autonomía, visibilidad y soberanía sobre las propias decisiones que no todos los actores están dispuestos a asumir.

Precisamente ahí radican las dificultades encontradas por Municipia para consolidarse como un programa de referencia para el conjunto de la cooperación descentralizada española. Existe entre numerosos actores descentralizados la percepción de que no han participado en el proceso de construcción del programa y lo conciben fundamentalmente como un incentivo externo para la coordinación. En determinados casos extremos, esta iniciativa es incluso valorada como la búsqueda de un intercambio de financiación por autonomía.

Asimismo, desde una visión más global y alejada de la perspectiva local se observa una ausencia de voluntad política para renunciar a la visibilidad que generan las acciones diferenciadas en unos casos y, en otros, para renunciar a ciertos márgenes de autonomía en la toma de decisiones para la construcción de un programa global que favorezca la eficacia conjunta.

En resumen, la cooperación descentralizada española se encuentra al inicio de un camino, la búsqueda de la eficacia de la ayuda desde el plano individual y colectivo, en el que aguardan aún importantes retos, pero en el que ya se han dado algunos pasos en firme. La intensificación del diálogo –mediante mecanismos formales e informales– y de la voluntad política para llegar a acuerdos, la racionalización del marco institucional, y muy especialmente de

los ciclos de planificación, y la búsqueda de la coherencia colectiva y la eficacia conjunta constituyen los principales desafíos sobre los que se centrarán los debates en el corto y medio plazo.

3.2. La cooperación descentralizada francesa ante la agenda de la eficacia de la ayuda

El escenario de la cooperación descentralizada en Francia presenta importantes paralelismos con la cooperación descentralizada española por lo que varios de los retos en términos de eficacia son compartidos por ambos sistemas de cooperación descentralizada.

La principal seña de identidad, tanto de la cooperación descentralizada francesa como de la española, es la multiplicidad –mayor aún en el caso francés– de gobiernos descentralizados involucrados en acciones de cooperación internacional para el desarrollo. En Francia la totalidad de las regiones, el 75% de los departamentos, todas las grandes ciudades, el 80% de las ciudades medianas, un número creciente de pequeños municipios y diversas instituciones intermunicipales llevan a cabo acciones de cooperación. En total, actualmente son 3.250 los gobiernos descentralizados que constituyen la cooperación descentralizada francesa³⁰.

A la multiplicidad de actores se añade, como ocurre en el caso español, una elevada heterogeneidad de estos ya que además de las corporaciones locales también los gobiernos regionales y provinciales desarrollan un papel creciente en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Junto a los gobiernos descentralizados otros actores conforman la cooperación descentralizada francesa. Se trata de las ONGD, empresas privadas, agentes públicos y parapúblicos, sin embargo, son las corporaciones quienes mantienen la responsabilidad y la definición de las acciones³¹.

Por todo ello, se trata de un sistema complejo y diverso, con grandes potencialidades, pero en el que la búsqueda de la eficacia

conjunta plantea importantes dificultades y retos, especialmente en materia de armonización. A pesar de ello, y en parte como resultado de su larga trayectoria, la cooperación descentralizada en Francia muestra un creciente –aunque todavía limitado– interés por la eficacia de la ayuda, lo que se refleja fundamentalmente en cuatro ámbitos: el diálogo existente entre el Estado francés y los actores descentralizados, los avances en la creación de un sistema de información, la cultura de asociacionismo y concertación, y la búsqueda de relaciones de partenariado.

En primer lugar, la creciente preocupación por la aportación de la cooperación descentralizada al debate más general de la eficacia de la ayuda francesa se observa en el diálogo existente entre los actores descentralizados y el Estado francés para la búsqueda de complementariedad en sus acciones de cooperación.

En esta búsqueda de convergencia juega un papel relevante la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada, presidida por el Primer Ministro y constituida por 16 representantes del Estado y 16 políticos designados por agrupaciones representantes de los gobiernos descentralizados: la Asociación de Alcaldes de Francia (AMF), la Asociación de Regiones de Francia (ARF) y la Asociación de Departamentos de Francia (ADF). El objetivo de esta Comisión es impulsar el diálogo entre los distintos ministerios y los gobiernos descentralizados involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo.

En segundo lugar, un reflejo del interés por avanzar en materia de eficacia de la ayuda es la puesta en marcha en 2003 de un sistema de información para la cooperación descentralizada. Junto a las aportaciones en materia de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación, la encuesta de seguimiento sobre la cooperación descentralizada aporta información relevante para impulsar la armonización. Lo hace porque permite trazar un mapa sobre la actuación geográfica y sectorial de la cooperación de los

1

actores descentralizados, algo necesario para abordar ejercicios de coordinación, evitar duplicidades y solapamientos, impulsar acciones complementarias y abordar futuros procesos de división del trabajo, tal y como se destacó en el análisis del caso español.

Sin embargo, el sistema francés de información sobre la cooperación descentralizada acusa algunas debilidades metodológicas que limitan su capacidad de contribuir a la construcción de un sistema de cooperación descentralizado más eficaz y que, además, impiden la comparación de las cifras con las de la cooperación descentralizada de otros países. Se trata de un sistema de información que, por un lado, solo incluye la cooperación directa por lo que, al dejar fuera la cooperación descentralizada canalizada por otros actores distintos a los gobiernos descentralizados, ofrece una dimensión minimizada de la cooperación descentralizada. Por otro lado, la encuesta no se circunscribe a las acciones de cooperación para el desarrollo, sino que incluye también otras acciones internacionales de las entidades locales, por lo que introduce con ello un elemento distorsionador.

En tercer lugar, una tendencia que indica un cierto camino recorrido hacia la búsqueda de la eficacia de la ayuda es la cultura asociacionista francesa, que ha permeado las prácticas de la cooperación descentralizada. Si bien es cierto que el mapa descrito de los actores descentralizados franceses se caracteriza por la multiplicidad y heterogeneidad de actores, también lo es que se ha producido una notable creación de coaliciones locales y plataformas de coordinación, así como la integración en redes internacionales por parte de los actores descentralizados franceses³². Aunque actúen en detrimento de la autonomía y la visibilidad a través de las acciones individuales, los espacios de concertación contribuyen a desarrollar un trabajo más coherente desde el plano colectivo.

Algunos de los espacios de concertación generales son la AMF, la ADF, la ARF, y otros más vinculados directamente con la

cooperación internacional para el desarrollo son la Asociación Francesa del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (AFCCR) que desempeña una función de representación de las corporaciones territoriales francesas ante la Unión Europea, y la Asociación de Ciudades Unidas de Francia (CUF), que se encarga de organizar a grupos de países que reúnen y asesoran a las corporaciones implicadas en acciones de cooperación en un mismo país o una misma región.

Asimismo, la amplia participación de los actores descentralizados franceses en redes nacionales e internacionales –entre las que destacan Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia (AMGUF), la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF), GOLD y la Alianza Mundial de Ciudades Contra la Pobreza– favorece la coordinación de las corporaciones locales entre ellas mismas y con sus socios.

Se trata de un modelo, el de la cooperación descentralizada francesa, que encierra importantes potencialidades en materia de armonización, pero también en relación a la apropiación democrática y al alineamiento, ya que el debate entre grupos, coordinadoras y redes del Norte y del Sur favorece mayores niveles de simetría que el diálogo entre actores individuales. En esta forma de relación característica de la cooperación descentralizada francesa los intereses y prioridades individuales se diluyen y son minimizados a favor de los intereses colectivos. Por todo ello se generan unas condiciones más idóneas para el establecimiento de relaciones de partenariado favorecedoras del alineamiento y la apropiación democrática y local.

En cuarto lugar, en clara relación con el argumento anterior, otro de los rasgos que definen la especificidad de la cooperación descentralizada francesa, y que también constituye una fortaleza en términos de eficacia, es el establecimiento de relaciones a largo

1
plazo y la perdurabilidad que estos permiten, y que está asociado al origen de la cooperación descentralizada, en el que tuvieron gran importancia los hermanamientos. En este sentido, la cooperación descentralizada de las corporaciones territoriales francesas garantiza una perennidad porque se basa en un compromiso político entre actores locales que se traduce en la firma de convenios marco y plurianuales, poco sensibles a las fluctuaciones de la financiación pública generadas por las transformaciones del ciclo económico o la coyuntura política³³.

Las relaciones de partenariado trascienden a las relaciones construidas sobre la base de la financiación. En tanto que relaciones estratégicas basadas en el largo plazo permiten, al menos teóricamente, superar el tradicional diálogo entre donante y receptor en términos de oferta establecida sobre intereses concretos y demanda construida sobre necesidades puntuales. Así pues, las acciones responden a un carácter predecible y estratégico, y fijan unas bases sólidas para garantizar la apropiación democrática y el alineamiento y, con ello, favorecer la eficacia de la ayuda.

En conclusión, la cooperación descentralizada francesa, al menos en el ámbito discursivo, se aleja de la concepción más clásica de la ayuda –que gravita sobre el trasvase de recursos y las relaciones de asistencia– para instalarse en una concepción basada en unas relaciones de acompañamiento, responsabilidad mutua e intercambio –que también pueden incluir el trasvase de recursos–. Bajo esta concepción es más probable garantizar la apropiación democrática y el alineamiento a través del fortalecimiento de las capacidades locales, del apoyo a la gestión de las políticas públicas en el ámbito local o la ordenación territorial³⁴.

Sin embargo, la importancia de esta concepción en el ámbito discursivo de la cooperación descentralizada francesa, si bien constituye un punto de partida favorable para la agenda de la eficacia de la ayuda, no debe conducir a desarrollar una visión idealizada

que minimice los retos pendientes en términos de eficacia y a obviar que en la práctica este tipo de cooperación es aún muy reciente y experimental en algunos procedimientos³⁵ y todavía se materializa a través de acciones puntuales y con un bajo compromiso en algunos países socios.

5. Reflexiones finales

A pesar del escaso peso de la perspectiva local en la construcción de la Agenda de París –aunque creciente a lo largo del camino recorrido desde París hasta Accra– se trata de una agenda vigente, que responde a un amplio acuerdo internacional y que, en mayor o menor medida, afecta a todos los actores involucrados en la construcción de los procesos de desarrollo. A lo largo de este documento se han tratado de presentar, en términos de potencialidades y debilidades, algunas de las implicaciones que la Agenda de París tiene para los actores descentralizados.

La principal conclusión que se desprende de la reflexión recogida en las páginas precedentes es que los dos fenómenos analizados –la cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda– están estrechamente relacionados entre sí y se pueden, y deben, reforzar mutuamente. El análisis teórico, así como las experiencias española y francesa expuestas, muestran cómo el avance no es fácil dada la complejidad del proceso y la existencia de inercias y lógicas que lo dificultan. Sin embargo, los esfuerzos de reflexión y los espacios de concertación, la riqueza de oportunidades y las iniciativas exploradas –y aun por explorar– son numerosas, lo que, a pesar de la complejidad, permite abordar con optimismo el desafío de la construcción por parte de los actores descentralizados de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Notas

1 Para una visión más amplia de las modalidades y ámbitos de la cooperación descentralizada puede verse Malé, J.P. (2007): “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”, Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.20-39. Para una visión crítica acerca de la existencia de valor añadido y la necesidad de identificar claramente los espacios donde esta reside véase Bossuyt, J., (2008): “Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo”, en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.64-89.

2 Alonso, J.A. (Dir.) (2007): Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense-ICEI, Madrid, p.139.

3 Hernández, C. e Illán, C. (2006): “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.165

4 En este sentido, cabe destacar el papel de CGLU y su incorporación al Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda.

5 La originalidad de esta idea corresponde a José Antonio Alonso, quien la ha expuesto, no en alusión a los actores descentralizados sino a los países en desarrollo, en diversas ponencias y mesas redondas.

6 Martínez, I. y Sanahuja, J.A. La agenda internacional de la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

7 Martínez, I. y Sanahuja, J.A. La agenda internacional de la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España, Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

8 Malé, J.P. (2008): “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.24

9 Un interesante y reciente análisis al respecto puede consultarse en SEGIB (2008): II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

10 Le Saux (2007): “De la cooperación descentralizada Norte-Sur a la triangulación Sur-Sur-Norte”. Hacia una visión compartida de la cooperación descentralizada. Revista Observa, nº3. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.19-21.

11 Alonso, J.A. (Dir.) (2007): Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense-ICEI, Madrid, p. 146

12, J.A. (Dir.) (2007): Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense-ICEI, Madrid, p.139.

13 Padrón, A. (2007): “Reflexiones sobre los procesos de integración en América Latina: el caso del MERCOSUR”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona. p. 203.

14 Oddone, C.N. (2008): La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local. Colección Política y Derecho nº11, Ed. Ugarit, Valencia, p. 98.

15 Lugones, L. (2007): “La Red Andina de Ciudades: desafíos de la integración”. Hacia una visión compartida de la cooperación descentralizada. Revista Observa, nº3. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp. 40-42.

16 Una clasificación de los tipos de redes puede consultarse en Cardarello, A. y Rodríguez, J. (2007): “Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona. p.45

17 Coronel, A. (2006): “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp. 20-43.

18 Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A.C. (2008): La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Estudios de investigación, nº3. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona. p. 59.

19 Caballeros, R. (2007): “URB-AL: un caso de cooperación descentralizada”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona, pp. 76-78.

20 La profundización en el caso español se debe a la labor investigadora previa realizada por los autores, centrada en el análisis de la cooperación descentralizada española.

21 DGPOLDE/MAEC, Seguimiento PACI 2007.

22 MAEC (2008): III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España, Madrid., p. 74.

23 Este hecho es una clara manifestación de la amplia brecha existente entre el discurso y la realidad en el ámbito de la cooperación descentralizada a la que hace referencia Bossuyt. Según este autor son

varias las razones que explican que, a pesar de la creciente existencia de discursos y concepciones más sólidas, amplias y estratégicas entre los actores de la cooperación descentralizada, la mayoría de las acciones consisten todavía en acciones puntuales, intercambios culturales o proyectos de desarrollo. En opinión de Bossuyt la brecha entre discurso y realidad no es sorprendente ya que el peso de los “viejos hábitos” no es fácil de superar, por lo que las concepciones relacionadas con la asistencia y la financiación, si bien ya no ocupan un lugar central en el discurso, continúan haciéndolo en la práctica.

24 Martínez, I. y Sanahuja, J.A. La agenda internacional de la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

25 www.observe-ocd.org/Buscador.asp

26 Declaración constitutiva del programa de cooperación municipal MUNICIPIA, disponible en www.aeci.es.

27 Olmo del. E. (2008): “El Programa Municipia: una nueva forma de hacer cooperación municipal”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n°21 (invierno de 2008), p.100.

28 Declaración constitutiva del programa de cooperación municipal MUNICIPIA, disponible en www.aeci.es.

29 Daniel García, Director del programa Municipia, ponencia “Redes sobre el Territorio”, III Jornada estatal de cooperación descentralizada. Eficacia de la ayuda. Retos de la cooperación descentralizada, Valencia, 23 y 24 de octubre de 2008.

30 CAD (2008): *Peer review of France*, OECD

31 Ley de orientación de 6 de febrero de 1992 relativa a la administración territorial de la República.

32 Massiah, G., (2006): “El enfoque francés de la cooperación descentralizada”, Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.329.

33 Ciudades Unidas Francia, 2004.

34 Massiah, G., (2006): “El enfoque francés de la cooperación descentralizada”, Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.336.

35 Ídem, pp.337-349.

2.1. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad

2

1. Exposición de los Objetivos

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.



3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej: Planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

ii. Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.

v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos

de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.

4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:

i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.

ii. Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.

iii. Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.

iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida.

v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y priorida-

des de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendentes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.

6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de

acuerdo con 12 indicadores específicos en los que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente¹. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

¹ De conformidad con el párrafo 9 de la Declaración, la cooperación entre donantes y países socios acogidos en el CAD (Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) que abarcan a miembros del CAD/OCDE, países socios e instituciones multilaterales, se reunió en dos ocasiones, el 30 y el 31 de mayo de 2005 y el 7 y 8 de julio de 2005, para adoptar, y revisar cuando procedía, las metas de los doce Indicadores de progresos. En dichas reuniones, se alcanzó un acuerdo sobre las metas presentadas en la Sección III de la presente Declaración. Dicho acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.



10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países –que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios– con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

II. Compromisos de cooperación

13. Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio.

Apropiación

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

14. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos².
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. Los **donantes** se comprometen a:

² El término 'estrategias de desarrollo nacional' incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas.

- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

Alineación

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16. Los donantes se comprometen a:

- Basar su apoyo global –estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo– en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias **(Indicador 3)**³

- Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.

- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

³ Esto incluye por ejemplo la Revisión Anual del Progreso (Annual Progress Review - APR) de las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. Los **países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (**Indicador 2**).

- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los **países socios** se comprometen a:

Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.

Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.

Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).

- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).

- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios,

desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los países socios se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los donantes se comprometen a:

- Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

25. Los países socios se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.

- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.

- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.

26. Los donantes se comprometen a:

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).

- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:

- Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

28. Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:

- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados⁴ para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.

- Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.

- Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.

4 Como han desarrollado conjuntamente el CAD-OCDE - Banco Mundial en la Mesa Redonda sobre refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo.

29. Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.

30. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).

- Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los donantes del CAD mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados. (**Indicador 8**)

Armonización

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos.

32. Los **donantes** se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.

- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo. **(Indicador 9)**

- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas **(Indicadores 10)** promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.

- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles⁵ es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernalidad.

- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.

⁵ La sección siguiente trata del proyecto de Principios de buena implicación internacional en los estados frágiles, que surgió en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en los Estados Frágiles (Londres, Enero de 2005)

- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los donantes se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.

- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.

- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.

- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medio-ambientales

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los donantes y países socios se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.

- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

Gestión orientada a resultados

Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los países socios se comprometen a:

- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.

- Procurar establecer marcos de *reporting* y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los donantes se comprometen a:

- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
- Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
- Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma

Mutua responsabilidad

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo

48. Los países socios se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los donantes se comprometen a:

- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. Países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:

- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).

III. Indicadores de progreso

Se medirán a escala nacional, con supervisión internacional

| Apropiación | Metas para 2010 |
|--|--|
| <p>1 Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas - Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo, que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.</p> | <p>Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativos</p> |
| Alineación | |
| <p>2 Sistemas nacionales fiables - Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p> | <p>(a) Gestión de las finanzas públicas - La mitad de los países socios avanzarán, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/CPIA (Evaluación Institucional y Política del País).</p> <hr/> <p>(b) Aprovisionamiento - Un tercio de los países avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.</p> |
| <p>3 Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales - Porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que se refleja en los presupuestos nacionales de los socios.</p> | <p>Reducir a la mitad los no reflejados - reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) estatal(es) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).</p> |

| Alineación | | Metas para 2010 | |
|------------|--|--|--|
| 4 | Reforzar las capacidades con apoyo coordinado - Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios. | El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional. | |
| 5a | Sistemas nacionales fiables - Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo. | Porcentaje de donantes | |
| | | Puntos* | Objetivo |
| | | 5+ | Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países. |
| | | 3,5 a 4,5 | El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países. |
| | | Porcentaje de flujos de ayuda | |
| | | Puntos* | Objetivo |
| 5+ | Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios. | | |
| 3,5 a 4,5 | Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios. | | |
| 5b | Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país - Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo. | Porcentaje de donantes | |
| | | Puntos* | Objetivo |
| | | A | Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países. |
| | | B | El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países. |

| Alineación | | Metas para 2010 | |
|--------------|---|---|--|
| | | Porcentaje de flujos de ayuda | |
| | | Puntos* | Objetivo |
| | | A | Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios. |
| | | B | Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios. |
| 6 | Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas - Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país. | Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas. | |
| 7 | La ayuda es más predecible - Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales. | Reducir a la mitad la diferencia - reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había programado. | |
| 8 | Ayuda desligada - Porcentaje de ayuda bilateral desligada. | Progresos continuos a lo largo del tiempo. | |
| Armonización | | Metas para 2010 | |
| 9 | Uso de disposiciones o procedimientos comunes - Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas. | El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas. | |
| 10 | Fomentar análisis comunes - Porcentaje de (a) misiones de campo o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos. | (a) El 40% de las misiones de campo de donantes será conjunto. (b) El 66% de los trabajos analíticos sobre países será conjunto. | |

| Gestión orientada a los resultados | | Metas para 2010 |
|------------------------------------|--|---|
| 11 | Marcos orientados a los resultados - Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos con respecto a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales. | Reducir el déficit en un tercio - Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio. |
| Responsabilidad mutua | | Metas para 2010 |
| 12 | Mutua responsabilidad - Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración. | Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua. |

Nota importante: De conformidad con el párrafo 9 de la Declaración, la cooperación entre donantes y países socios acogidos en el CAD (Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) que abarcan a miembros del CAD/OCDE, países socios e instituciones multilaterales, se reunió en dos ocasiones, el 30 y el 31 de mayo de 2005 y el 7 y 8 de julio de 2005, para adoptar, y revisar cuando procedía, las metas de los doce Indicadores de progresos. En dichas reuniones, se alcanzó un acuerdo sobre las metas presentadas en la Sección III de la presente Declaración. Dicho acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología

de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

(*) **Nota sobre el Indicador 5:** Los puntos relativos al Indicador 5 se calculan por medio de una metodología empleada para medir la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento según el anterior Indicador 2.

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito - Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva a escala nacional**.

Escala Nacional contra Escala Global - El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a escala nacional** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a escala nacional podrán entonces elevarse estadísticamente a la **escala regional o global**. La agregación global se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los que están disponibles datos relevantes.

Desempeño de donantes / países socios - Los indicadores de progreso también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a escala nacional, regional o global. En el momento de medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los

indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Metas - Las metas se fijan a escala global. Los progresos hacia estos objetivos han de medirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de las metas globales, países socios y donantes podrían adoptar metas a escala nacional en un país determinado.

Línea base - Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones & criterios - El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9 - Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: (a) liderazgo por el país huésped o la organización; (b) un solo marco global presupuestario y programático; (c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes reporting, presupuestos, gestión financiera y aprovisionamiento; (d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión

y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.

Anexo B

Lista de países y organizaciones participantes

| Países participantes | | | |
|----------------------|---------------|----------------------|-------------|
| África del Sur | Filipinas | Mauritania | Suecia |
| Albania | Finlandia | México | Suiza |
| Alemania | Fiyi | Mongolia | Tailandia |
| Arabia Saudita | Francia | Mozambique | Tanzania |
| Australia | Gambia | Nepal | Tayikistán |
| Austria | Ghana | Nicaragua | Timor-Leste |
| Bangladesh | Grecia | Níger | Túnez |
| Bélgica | Guatemala | Noruega | Turquía |
| Benin | Guinea | Nueva Zelanda | Uganda |
| Bolivia | Honduras | Países Bajos | Vanuatu |
| Botswana | Indonesia | Pakistán | Vietnam |
| [Brasil]* | Irlanda | Papúa-Nueva Guinea | Yemen |
| Burkina Faso | Islandia | Polonia | Zambia |
| Burundi | Islas Salomón | Portugal | |
| Camboya | Italia | Reino Unido | |
| Camerún | Jamaica | Rep. D de Congo | |
| Canadá | Japón | República Checa | |
| China | Jordania | República dominicana | |
| Comisión Europea | Kenya | República Eslovaca | |
| Corea | Kuwait | República Kirguiza | |
| Dinamarca | Luxemburgo | RPL de Laos | |
| Egipto | Madagascar | Ruanda | |
| España | Malasia | Rumania | |
| Estados Unidos | Malawi | Senegal | |
| Etiopía | Mali | Serbia y Montenegro | |
| Federación Rusa | Marruecos | Sri Lanka | |

(*) para ser confirmado

Hay otros países que han respaldado la Declaración de París pero no se encuentran incluidos en este listado. Para obtener un listado completo y actualizado, consúltese <www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members>

Organizaciones participantes

- Banco Africano de Desarrollo
- Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
- Banco Asiático de Desarrollo
- Secretaría de la Mancomunidad
- Consultative Group to Assist the Poorest (Grupo consultivo de ayuda a los más pobres)
- Banco Desarrollo del Consejo Europeo (CEB)
- Comisión Económica para África (CEA)
- Educación para Todos - Iniciativa acelerada
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
- Banco Europeo de Inversiones
- Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria
- G24
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Fondo Monetario Internacional
- Organización Internacional de la Francofonía
- Banco Islámico de Desarrollo
- Campaña del Milenio
- Nueva Colaboración Estratégica para África
- Fondo Nórdico de Desarrollo
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO)
- OPEC Fondo para el Desarrollo Internacional
- Pacific Islands Forum Secretariat (Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas)
- Grupo de la Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)
- Banco Mundial

Organizaciones de la sociedad civil

- Africa Humanitarian Action
- African Humanitarian Action
- AFRODAD
- Bill and Melinda Gates Foundations
- Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
- Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)
- Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
- Comisión Económica (Nicaragua)
- ENDA Tiers Monde
- EURODAD
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
- Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)
- Reality of Aid Network
- Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
- UK Aid Network

2.2. Programa de acción de Accra

Los ministros de los países en desarrollo y los países donantes responsables de la promoción del desarrollo, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, suscribieron la siguiente declaración en Accra, Ghana, el 4 de septiembre de 2008, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2 de marzo de 2005).

2

Estamos ante una oportunidad

1. Estamos comprometidos con la erradicación de la pobreza y la promoción de la paz, a través de la construcción de asociaciones más fuertes y más eficaces que permitan que los países en desarrollo cumplan con sus objetivos de desarrollo.
2. Se ha progresado. Hace quince años, dos de cada cinco personas vivía en la pobreza extrema; actualmente, esa proporción se redujo a una de cada cuatro. Sin embargo, 1.400 millones de personas –en su mayoría, mujeres y niñas– siguen viviendo en la pobreza extrema¹, y la falta de acceso a agua potable y atención médica sigue siendo un gran problema en muchas partes del mundo. Además, los nuevos desafíos mundiales –el aumento de los precios de los alimentos y el combustible, y el cambio climático– amenazan los progresos que muchos países lograron en la lucha contra la pobreza.
3. Debemos lograr mucho más si pretendemos que todos los países cumplan con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). La

¹ Esas cifras se basan en un estudio reciente del Banco Mundial que determinó que la línea de la pobreza se ubica en los US\$1,25 al día en precios de 2005.

asistencia no es más que una parte en el panorama general del desarrollo. La democracia, el crecimiento económico, el progreso social y el cuidado del medio ambiente son los principales factores que impulsan el desarrollo en todos los países. El abordaje de las desigualdades en términos de ingreso y de oportunidades que existen dentro de cada país y entre distintos Estados es fundamental para el progreso internacional. La igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente.

4. En 2008, tres conferencias internacionales nos ayudarán a acelerar el ritmo del cambio: el Foro del alto nivel de Accra sobre la eficacia de la ayuda, el Evento de alto nivel de las Naciones Unidas sobre los ODM (en Nueva York) y la reunión de seguimiento sobre Financiamiento para el Desarrollo, en Doha. Hoy, en Accra, estamos mostrando el camino a seguir, unidos en torno de un objetivo común: liberar todo el potencial que posee la ayuda para lograr resultados de desarrollo duraderos.

Estamos progresando, pero no lo suficiente

5. En función de éxitos y fracasos pasados en la cooperación para el desarrollo, y tomando como referencia la Declaración de Roma sobre la armonización (2003), en marzo de 2005 adoptamos un conjunto ambicioso de reformas: la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En la Declaración de París, acordamos desarrollar una asociación genuina, en la que los países en desarrollo estuviesen claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo. También acordamos que existiera una responsabilidad mutua entre los participantes respecto del logro de resultados de desarrollo concretos. Después de tres años y medio, volvemos a reunirnos en Accra para examinar el progreso y abordar los desafíos que enfrentamos actualmente.

6. Los datos empíricos muestran que estamos progresando, pero no lo suficiente. Una evaluación reciente indica que la Declaración de París generó un ímpetu importante para cambiar la forma en que los países en desarrollo y los donantes colaboran para solucionar problemas concretos. De acuerdo con la encuesta de seguimiento de 2008, una gran cantidad de países en desarrollo ha mejorado su gestión de los fondos públicos. Los donantes, a su vez, están haciendo más eficiente su coordinación a nivel nacional. Aun así, el ritmo de progreso es demasiado lento. Sin mayores reformas y una acción más rápida, no cumpliremos con nuestros compromisos y metas para 2010 en relación con la mejora de la calidad de la ayuda.

Tomaremos medidas para acelerar el progreso

7. Los datos empíricos muestran que tendremos que abordar tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda:

8. La identificación del país es clave. Los gobiernos de los países en desarrollo asumirán un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo y trabajarán con sus parlamentos y ciudadanos para conformarlas. Los donantes los respaldarán respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.

9. La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas. En los últimos años, más actores involucrados en el desarrollo –países de ingreso mediano, fondos mundiales, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil– han ido aumentando sus contribuciones y aportando experiencias valiosas. Esto también genera desafíos para la gestión y la coordinación. Todos los actores involucrados en el desarrollo trabajarán juntos en asociaciones más inclusivas, a

fin de que todas nuestras iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza.

10. El logro de resultados de desarrollo –y rendir cuentas abiertamente por esos resultados– debe ser parte central de todo lo que hacemos. Hoy más que nunca, los ciudadanos y los contribuyentes de todos los países esperan ver resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo. Demostraremos que nuestras acciones conllevan efectos positivos sobre la vida de las personas. Respecto de estos resultados, rendiremos cuentas entre nosotros y ante nuestros respectivos parlamentos y órganos de gobiernos.

11. Sin abordar estos obstáculos para la aceleración del progreso, no llegaremos a cumplir con nuestros compromisos y perderemos oportunidades para mejorar la vida de las personas más vulnerables del mundo. Por lo tanto, reafirmamos el compromiso que asumimos en la Declaración de París y, mediante este Programa de Acción de Accra, acordamos medidas concretas y a las cuales pueda realizarse seguimiento, a fin de acelerar el progreso y cumplir esos compromisos antes de 2010. Nos comprometemos a continuar las iniciativas de seguimiento y evaluación, que servirán para evaluar si hemos alcanzado los compromisos que asumimos en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, y hasta qué punto la eficacia de la ayuda está aumentando y generando un mayor efecto en términos de desarrollo.

Fortalecimiento de la identificación del país respecto del desarrollo

12. Los países en desarrollo determinan e implementan sus políticas de desarrollo para lograr sus propios objetivos económicos, sociales y ambientales. En la Declaración de París acordamos que esta sería nuestra primera prioridad. Actualmente, estamos tomando medidas adicionales para hacer de esta resolución una realidad.

Ampliaremos el diálogo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional

13. Estableceremos un diálogo abierto e inclusivo sobre políticas para el desarrollo. Reconocemos la función fundamental y la responsabilidad de los parlamentos en relación con la identificación del país con los procesos de desarrollo. Para profundizar este objetivo, tomaremos las siguientes medidas:

a) Los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán en forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. También trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil.

b) Los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo –parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado– para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales.

c) Los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental.

Fortalecerán los países en desarrollo su capacidad para dirigir y gestionar el desarrollo

14. Sin una capacidad sólida –instituciones, sistemas y conocimientos especializados locales fuertes– los países en desarrollo no pueden hacerse cargo totalmente de sus procesos de desarrollo

y gestionarlos. Acordamos, en el contexto de la Declaración de París, que el desarrollo de la capacidad es responsabilidad de los países en desarrollo, con los donantes en una función de apoyo, y que la cooperación técnica es uno entre varios medios para desarrollar la capacidad. Juntos, los países en desarrollo y los donantes adoptarán las siguientes medidas para fortalecer el desarrollo de la capacidad:

a) Los países en desarrollo identificarán sistemáticamente áreas en las que se necesita fortalecer la capacidad para prestar servicio en todos los niveles –nacional, subnacional, sectorial y temático– y diseñar estrategias para abordar esas áreas. Los donantes fortalecerán su propia capacidad y competencias para responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo.

b) El respaldo de los donantes para el desarrollo de la capacidad estará determinado por la demanda y diseñado para respaldar la identificación del país. A este fin, los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la cooperación Sur-Sur.

c) Los países en desarrollo y los donantes colaborarán en todos los niveles para promover cambios operacionales que hagan más eficaz el respaldo al desarrollo de la capacidad.

Fortaleceremos y utilizaremos los sistemas de los países en desarrollo tanto como sea posible

15. Un desarrollo eficaz depende en gran medida de la capacidad del gobierno para implementar sus políticas y gestionar los recur-

sos públicos a través de sus propios sistemas e instituciones. En la Declaración de París, los países en desarrollo se comprometieron a fortalecer sus sistemas², y los donantes aceptaron utilizar esos sistemas tanto como fuera posible. Sin embargo, los datos empíricos muestran que los países en desarrollo y los donantes no cumplen con los plazos para honrar estos compromisos. El progreso respecto de la mejora de la calidad de los sistemas nacionales varía considerablemente entre país y país, y, en casos en los que existen sistemas nacionales de buena calidad, los donantes suelen no utilizarlos. Con todo, se reconoce que el uso de estos sistemas promueve su desarrollo. A fin de fortalecer estos sistemas e incrementar su uso, tomaremos las siguientes medidas:

- a) Los donantes acuerdan utilizar los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda en respaldo de actividades gestionadas por el sector público.
- b) En caso de que los donantes elijan utilizar otra opción y recurran a mecanismos de entrega de ayuda externos a los sistemas nacionales (incluidas las unidades paralelas de ejecución de proyecto), deben indicar unívocamente la justificación de esa decisión y replantearse la postura a intervalos regulares. Si el uso de los sistemas nacionales no es viable, los donantes crearán salvaguardas y medidas adicionales que fortalezcan los sistemas y procedimientos nacionales, en lugar de socavarlos.
- c) Los países en desarrollo y los donantes evaluarán en forma conjunta la calidad de los sistemas nacionales en un proceso dirigido por el país, basado en instrumentos de diagnóstico acordados en forma mutua. En casos en los que los sistemas nacionales requieren un mayor nivel

² Estos incluyen, entre otros, sistemas de gestión de las finanzas públicas, adquisiciones, auditorías, seguimiento y evaluación, y evaluaciones sociales y ambientales.

de fortalecimiento, los países en desarrollo dirigirán la definición de programas y prioridades de reforma. Los donantes apoyarán estas reformas y prestarán asistencia en el desarrollo de la capacidad.

d) Inmediatamente, los donantes comenzarán a elaborar y compartir planes transparentes para hacer frente a sus compromisos en virtud de la Declaración de París respecto del uso de los sistemas nacionales en todas las formas de asistencia para el desarrollo, ofrecerán orientación al personal sobre cómo pueden utilizarse estos sistemas y garantizarán que existan incentivos internos para promover el uso. Deberán completar estos planes, de condición urgente.

e) Los donantes reafirman el compromiso asumido en la Declaración de París de proporcionar el 66% de la asistencia en forma de mecanismos basados en programas. Además intentarán canalizar al menos el 50% de la asistencia entre gobiernos mediante sistemas fiduciarios nacionales, entre los que se incluye el aumento del porcentaje de asistencia proporcionada con los mecanismos basados en programas.

Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo

16. La ayuda se refiere a construir asociaciones para el desarrollo. Estas asociaciones son más eficaces cuando permiten aprovechar la energía, las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo: donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. A fin de respaldar las iniciativas de los países en desarrollo para construir a futuro, resolvemos crear asociaciones que incluyan a todos esos actores.

Reduciremos la costosa fragmentación de la ayuda

17. La eficacia de la ayuda se ve reducida cuando existen demasiadas iniciativas duplicadas, en especial a niveles nacionales y sectoriales. Reduciremos la fragmentación de la ayuda mejorando la complementariedad de las iniciativas de los donantes y la división del trabajo entre los donantes, lo que incluye una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los países. A tal fin:

- a) Los países en desarrollo tomarán la iniciativa al momento de determinar las funciones óptimas de los donantes en el apoyo a las iniciativas de desarrollo a niveles nacionales, regionales y sectoriales. Los donantes respetarán las prioridades de los países en desarrollo, con lo que se garantiza que los nuevos acuerdos sobre la división del trabajo no impliquen una menor cantidad de ayuda para los países en desarrollo en forma individual.
- b) Los donantes y los países en desarrollo colaborarán con el Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda para completar principios relativos a prácticas recomendadas sobre la división del trabajo impulsada por el país. Para ello, elaborarán planes que garanticen el máximo grado de coordinación de la cooperación para el desarrollo. A partir de 2009 evaluaremos los avances en la aplicación de esta iniciativa.
- c) Iniciaremos el diálogo sobre la división internacional del trabajo a más tardar en junio de 2009.
- d) Comenzaremos a trabajar en el problema de los países que no reciben suficiente ayuda.

Intensificaremos la optimización de los recursos de la ayuda



18. Desde que se acordó la Declaración de París en 2005, los donantes de la OCDE-CAD han progresado respecto de la desvinculación de la ayuda. Algunos donantes ya han desvinculado su ayuda totalmente, y alentamos a los demás a que hagan lo mismo. Abordaremos y aceleraremos estas iniciativas mediante las siguientes medidas:

a) Los donantes de la OCDE-CAD extenderán la cobertura de las Recomendaciones CAD 2001 sobre desvinculación de la ayuda a fin de incluir a los PPME que no formen parte del grupo de los PMA³ y mejorarán su presentación de informes sobre las Recomendaciones CAD 2001.

b) Los donantes elaborarán planes individuales para profundizar la desvinculación de su ayuda tanto como sea posible.

c) Los donantes promoverán el uso de adquisiciones locales y regionales garantizando que sus procedimientos de adquisiciones sean transparentes y permitan la competencia de empresas locales y regionales. Trabajaremos sobre ejemplos de prácticas recomendadas para ayudar a las empresas locales a incrementar su capacidad para competir con éxito en relación con las adquisiciones financiadas a través la ayuda.

d) Respetaremos nuestros acuerdos internacionales sobre responsabilidad social de las empresas.

³ Las Recomendaciones CAD 2001 sobre desvinculación de la AOD a los países menos adelantados (PPA) cubre 31 países de los denominados “países pobres muy endeudados (PPME)”. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en su reunión de alto nivel de 2008, acordó extender las Recomendaciones de 2001 a fin de incluir a los ocho países restantes que forman parte de la iniciativa destinada para los PPME: Bolivia, Camerún, Côte d’Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua y República del Congo.

Aceptaremos con agrado a todos los actores involucrados en el desarrollo y trabajaremos con todos ellos

2

19. Las contribuciones de todos los actores involucrados en el desarrollo son más eficaces si los países en desarrollo tienen la posibilidad de gestionarlas y coordinarlas. Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes y mejoraremos la forma en que todos los actores involucrados en el desarrollo trabajan juntos, tomando las siguientes medidas:

a) Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo.

b) Reconocemos las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. Reconocemos la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular.

c) Los programas y fondos mundiales realizan una contribución importante al desarrollo. Los programas que financian son más eficaces si se los complementa con iniciativas destinadas a mejorar el entorno de las políticas y a fortalecer las instituciones en los sectores en los que funcionan. Instamos a todos los fondos mundiales a respaldar la identificación del país, a alinear y armonizar su asistencia de manera proactiva, y a hacer un buen uso de los marcos de responsabilidad mutua, sin dejar de enfatizar el

logro de resultados. A medida que surgen nuevos desafíos mundiales, los donantes garantizarán que se utilicen los canales existentes para el envío de ayuda y, si es necesario, que se fortalezcan antes de crear nuevos canales separados, que amenazan con aumentar la fragmentación y complican la coordinación a nivel nacional.

d) Alentamos a los países en desarrollo a movilizarse, gestionar y evaluar sus iniciativas de cooperación internacional para el beneficio de otros países en desarrollo.

e) La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte.

Profundizaremos nuestra colaboración con las organizaciones de la sociedad civil

20. Profundizaremos nuestra colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado. Para nosotros también es importante que las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil alcancen su máximo potencial. A tal fin:

a) Invitamos a las organizaciones de la sociedad civil a reflexionar sobre cómo pueden aplicar los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, desde su perspectiva particular.

b) Agradecemos la propuesta de las organizaciones de colaborar en un proceso de varios participantes (dirigido

por las organizaciones de la sociedad civil), destinado a promover la eficacia de las organizaciones en relación con el desarrollo. En el contexto de ese proceso, trataremos de i) mejorar la coordinación entre las iniciativas de las organizaciones y los programas de gobierno, ii) mejorar la rendición de cuentas por los resultados de las organizaciones y iii) mejorar la información sobre las actividades de las organizaciones.

c) Trabajaremos con las organizaciones de la sociedad civil a fin de generar condiciones más propicias para maximizar sus contribuciones al desarrollo.

Adaptaremos políticas referidas a la ayuda para países en situación frágil

21. En la Declaración de París, acordamos que los principios y compromisos en materia de eficacia de la ayuda se aplican por igual a la cooperación para el desarrollo en situaciones de fragilidad, incluida la de países que salen de un conflicto, pero que es necesario adaptar esos principios a entornos de capacidad o identificaciones deficientes. Desde entonces, se acordaron los Principios en materia de adecuada participación internacional en los Estados y las situaciones frágiles. Para profundizar la mejora de la eficacia de la ayuda en este tipo de entornos, tomaremos las siguientes medidas:

a) Los donantes realizarán evaluaciones conjuntas sobre buen gobierno y capacidad, y analizarán las causas del conflicto, la fragilidad y la inseguridad, trabajando, hasta donde sea posible, con las autoridades del país en desarrollo y otras partes interesadas pertinentes.

b) A nivel nacional, los donantes y los países en desarrollo trabajarán y llegarán a un acuerdo en torno a un conjunto realista de objetivos para el desarrollo del Estado y la

paz que aborden las causas fundamentales del conflicto y la fragilidad y permitan garantizar la protección y la participación de las mujeres. Este proceso será informado a través de un diálogo internacional entre los socios y los donantes sobre estos objetivos como prerequisites para el desarrollo.

c) Los donantes suministrarán asistencia para el desarrollo de capacidad, adaptada, coordinada y determinada por la demanda, para las funciones básicas del Estado y para lograr una recuperación temprana y sostenida. Trabajarán con los países en desarrollo para diseñar medidas intermedias, secuenciadas en forma adecuada y capaces de mejorar la sostenibilidad de las instituciones locales.

d) Los donantes trabajarán sobre modalidades de financiamiento flexibles, veloces y a largo plazo –en forma combinada, cuando corresponda– para: i) conectar las fases de ayuda humanitaria, recuperación y desarrollo a largo plazo; y ii) apoyar la estabilización, la construcción inclusiva de la paz y el desarrollo de Estados capaces, responsables y con capacidad de respuesta. Colaborando con los países en desarrollo, los donantes promoverán las asociaciones con el Sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros donantes.

e) A nivel nacional y de manera voluntaria, los donantes y los países en desarrollo harán un seguimiento de la implementación de los Principios en materia de adecuada participación internacional en los Estados y las situaciones frágiles, y difundirán los resultados como parte de los informes de progreso respecto de la implementación de la Declaración de París.

Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas

22. Nuestra tarea será juzgada por el efecto que nuestro esfuerzo colectivo tenga sobre las vidas de los pobres. También reconocemos que un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas respecto del uso de los recursos de desarrollo –tanto internos como externos– es un importante motor del progreso.

Nos concentraremos en lograr resultados

23. A fin de mejorar nuestra gestión para el logro de resultados, tomaremos las siguientes medidas:

a) Los países en desarrollo fortalecerán la calidad del diseño, la implementación y la evaluación de políticas mejorando los sistemas de información, lo cual incluye, donde corresponda, desagregar los datos por género, región y estatus socioeconómico.

b) Los países en desarrollo y los donantes trabajarán para elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces en función de los costos, destinados a evaluar el efecto de las políticas de desarrollo y ajustarlas según sea necesario. Mejoraremos la coordinación y la conexión entre las distintas fuentes de información: sistemas nacionales de estadística, presupuestación, planificación, seguimiento y evaluaciones del desempeño de las políticas dirigidas por el país.

c) Los donantes alinearán su seguimiento con los sistemas de información nacionales. Brindarán apoyo a la capacidad estadística y los sistemas de información nacionales de los países (incluidos aquellos destinados a gestionar la ayuda), e invertirán para fortalecerlos.

d) Fortaleceremos los incentivos para mejorar la eficacia de la ayuda. Analizaremos y abordaremos sistemáticamente los impedimentos legales o administrativos que afecten los compromisos internacionales referidos a la eficacia de la ayuda. Los donantes prestarán más atención a la tarea de delegar autoridad suficiente a los funcionarios nacionales y cambiar los incentivos a nivel institucional y de recursos humanos, a fin de promover un comportamiento acorde a los principios en materia de eficacia de la ayuda.

Aumentaremos el nivel de transparencia y rendición de cuentas ante nuestro público en relación con los resultados

24. La transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para los resultados en términos de desarrollo. Constituyen una parte central de la Declaración de París, en la que se acordó que los países y los donantes aumentarían el nivel de rendición de cuentas entre sí y ante sus ciudadanos. A fin de abordar esta iniciativa, tomaremos las siguientes medidas:

a) Aumentaremos la transparencia de la ayuda. Los países en desarrollo facilitarán la supervisión parlamentaria implementando una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías. Los donantes publicarán información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponible, resultados de los gastos en desarrollo, para permitir que los países en desarrollo mejoren la exactitud de sus presupuestos, su contabilidad y sus auditorías.

b) Aceleraremos nuestras iniciativas para garantizar que –según lo acordado en la Declaración de París– se hayan establecido revisiones de evaluación mutua, antes de 2010, en todos los países que suscribieron la Declaración. Estos

exámenes se basarán en los informes de resultados de los países y en sistemas de información complementados con los datos de donantes disponibles y pruebas independientes creíbles. Se basarán en nuevas prácticas recomendadas y gozarán de mayor control parlamentario y la utilización de datos empíricos independientes y la participación ciudadana. Con ellos podremos asumir la responsabilidad por resultados mutuos acordados, de conformidad con las políticas de ayuda y desarrollo nacionales.

c) A fin de complementar los exámenes de evaluación mutua a nivel de los países e impulsar un mejor desempeño, los países en desarrollo y los donantes examinarán y fortalecerán juntos los mecanismos internacionales existentes de rendición de cuentas, con inclusión del examen de pares con la participación de los países en desarrollo. Examinaremos las propuestas de fortalecimiento de estos mecanismos antes del final de 2009.

d) El uso eficaz y eficiente del financiamiento para el desarrollo implica que los donantes y los países socios hagan todo lo que esté a su alcance para combatir la corrupción. Los donantes y los países en desarrollo respetarán los principios que acordaron, incluidos los de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los países en desarrollo abordarán la corrupción mejorando los sistemas de investigación, el resarcimiento legal, la rendición de cuentas y la transparencia en uso de fondos públicos. Los donantes tomarán medidas en sus propios países para luchar contra la corrupción, causada por personas o corporaciones, a fin de buscar, inmovilizar y recuperar los activos obtenidos de manera ilegal.

Seguiremos cambiando el carácter de la condicionalidad para respaldar la identificación del país

25. Para fortalecer la identificación del país y mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda, los donantes acordaron en la Declaración de París que, siempre que sea posible, basarán sus condiciones en las propias políticas de desarrollo de los países. Reafirmamos nuestro compromiso con este principio y seguiremos tratando de cambiar el carácter de la condicionalidad, mediante las siguientes medidas:

a) Los donantes trabajarán con los países en desarrollo para llegar a un acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo. Evaluaremos en forma conjunta el desempeño de los donantes y el de los países en desarrollo en relación con el logro de los compromisos.

b) A partir de este momento, los donantes y los países en desarrollo publicarán regularmente todas las condiciones vinculadas con los desembolsos.

c) Los países en desarrollo y los donantes trabajarán en forma conjunta a nivel internacional a los fines de revisar, documentar y divulgar las prácticas recomendadas referidas a la condicionalidad con la intención de reforzar la identificación de los países y otros principios de la Declaración de París haciendo mayor hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en los resultados. Aceptarán los aportes de la sociedad civil.

Aumentaremos la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda

26. En la Declaración de París, acordamos que se necesita una mayor previsibilidad en el envío de flujos de ayuda, a fin de permitir

que los países en desarrollo realicen una planificación y una gestión eficaces de sus programas de desarrollo en el corto y mediano plazo. Como prioridad, y a fin de mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda, tomaremos las siguientes medidas:

- a) Los países en desarrollo fortalecerán los procesos de planificación presupuestaria para gestionar recursos internos y externos, y mejorarán los vínculos entre los gastos y los resultados en el mediano plazo
- b) A partir de este momento, los donantes suministrarán información oportuna y completa sobre compromisos anuales y desembolsos efectivos, a fin de que los países en desarrollo puedan registrar todos los flujos de ayuda en sus estimaciones presupuestarias y sistemas contables, con exactitud.
- c) Desde ahora, los donantes proporcionarán regularmente a los países en desarrollo información oportuna sobre sus gastos recurrentes durante los próximos tres a cinco años y/o planes de ejecución que contengan, al menos, asignaciones de recursos indicativas que los países en desarrollo puedan integrar en sus marcos macroeconómicos y de planificación a mediano plazo. Los donantes solucionarán todo inconveniente que impida proporcionar tal información.
- d) Los países en desarrollo y los donantes trabajarán juntos a nivel internacional con miras a encontrar maneras de profundizar la mejora en la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda, incluido el desarrollo de instrumentos para medir esa previsibilidad.

De cara al futuro



27. Las reformas que acordamos hoy en Accra necesitarán un respaldo político de alto nivel sostenido, “presión de los pares” y una acción coordinada a nivel mundial, regional y nacional. Para lograrlas, renovamos nuestro compromiso con los principios y metas establecidos en la Declaración de París, y seguiremos evaluando el progreso respecto de la implementación de esos principios.

28. Los compromisos que asumimos hoy tendrán que adaptarse a las distintas circunstancias de cada país, incluidas las de países de ingreso mediano, pequeños Estados y países en situación de fragilidad. A tal fin, alentamos a los países en desarrollo a diseñar –con el apoyo activo de los donantes– planes de acción basados en el país, que definan propuestas con límite de tiempo y controlables para implementar la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

29. Acordamos que, para 2010, cada uno de nosotros deberá cumplir los compromisos asumidos respecto de la eficacia de la ayuda en París y en Accra hoy, y superarlos siempre que sea posible. Acordamos evaluar y utilizar las múltiples y valiosas ideas e iniciativas que se han expuesto en este Foro de alto nivel. Acordamos que los desafíos como el cambio climático y el aumento del precio de los alimentos y los combustibles destacan la importancia de aplicar los principios de la eficacia de la ayuda. En respuesta a la crisis de los alimentos, formularemos y pondremos en marcha una asociación mundial sobre agricultura y alimentos de manera rápida, flexible y eficiente.

30. Solicitamos al Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda que continúe con el seguimiento del progreso respecto de la implementación de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, y que presente el informe correspondiente en el cuarto Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda, en 2011. Reconocemos que

se necesitará un trabajo adicional para mejorar la metodología y los indicadores del progreso relacionado con la eficacia de la ayuda. En 2011, realizaremos la tercera ronda de seguimiento, que nos permitirá determinar si hemos cumplido con las metas acordadas en París en 2005 para el año 2010⁴. Para llevar adelante esta tarea, necesitaremos crear procesos institucionalizados para lograr una asociación equitativa de los países en desarrollo y la intervención de las partes interesadas.

31. Reconocemos que la eficacia de la ayuda forma parte del programa más amplio de financiamiento para el desarrollo. Para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM debemos cumplir nuestros compromisos relativos a la calidad y los volúmenes de la ayuda. Solicitamos al Secretario General de las Naciones Unidas que transmita las conclusiones del tercer Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda en el Evento de alto nivel sobre los ODM que se realizará este mes en Nueva York y en la reunión de seguimiento sobre Financiamiento para el Desarrollo que se realizará en Doha en noviembre de 2008. Agradecemos la contribución del Foro de cooperación para el desarrollo de ECOSOC al diálogo internacional y a la responsabilidad mutua en temas relacionados con la ayuda. Instamos al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a continuar respaldando el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para que la gestión de la asistencia sea eficaz.

32. Hoy más que nunca, decidimos trabajar en forma conjunta para que los países de todo el mundo construyan el futuro exitoso que todos queremos: un futuro basado en un compromiso compartido con la erradicación de la pobreza, un futuro en el que ningún país dependa de la ayuda.

4 Esa información estará disponible para el cuarto Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda en 2011, junto con la segunda etapa de evaluaciones integrales del progreso en la implementación de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra logrado hasta 2010. También se prestará atención a mejorar y desarrollar comunicaciones sobre la eficacia de la ayuda para lograr éxitos de desarrollo a largo plazo y un amplio apoyo público.

2.3. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones

Autoridades locales: agentes del desarrollo
{SEC(2008)2570}

2

1. Autoridades locales: una dimensión emergente de la política de desarrollo

En el marco de una iniciativa para reconstruir el mercado de Mahajanga (Madagascar), la ciudad francesa de Mulhouse está proporcionando asesoramiento y conocimientos especializados a su ciudad hermana en la organización y gestión de las actividades del mercado durante el periodo de las obras de reconstrucción. Un pequeño municipio italiano, Santa Croce Sull'Arno (13 000 habitantes), ha desempeñado un papel decisivo en el desarrollo de la posibilidad, hasta ahora inexistente, de registrar los nacimientos de cinco municipios de Burkina Faso. Ahora esta iniciativa se extenderá a otras regiones con la ayuda del Ministerio de Descentralización y Administración Local de Burkina Faso.

Desde los años 90 ha aumentado la visión de las autoridades locales como operadores de políticas de desarrollo¹. Más recientemente, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, el Acuerdo revisado de Cotonú y una serie de Conclusiones, Resoluciones y Opiniones de instituciones de la UE² han reiterado la relevancia

1 Este visión se corroboró en las Conferencias de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro en 1992) y Asentamientos Humanos (Estambul en 1996), la Cumbre del Milenio en 2000 y la Cumbre Mundial de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible de 2002.

2 Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo COM 2003, 615 final, Dictámenes del Comité de las Regiones sobre Cooperación Descentralizada en la Reforma de la Política de Desarrollo de la UE 2006/C115/09. Dictamen sobre «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo» 2007/C197/09, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235(INI)). Estrategia Conjunta y Plan de Acción UE África 2007. La Comunicación de la CE Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África COM 2005 489 final.

de los conocimientos especializados de las autoridades locales, no solo en términos de entrega de la ayuda, sino también como catalizadores para el cambio, prevención de conflictos, descentralización y potenciación de la confianza en el proceso de desarrollo.

Las autoridades locales (AL) de algunos Estados miembros asignan significativas cantidades de recursos económicos al desarrollo (que representan, por ejemplo, cerca del 15 % de la AOD nacional en España) y han desarrollado instrumentos específicos para la entrega de ayuda (programas, instrumentos de cofinanciación, vínculos establecidos de ciudad a ciudad o acuerdos de cooperación directa). Al mismo tiempo, no se ha contado con un enfoque estratégico de la UE para facilitar y reconocer las numerosas facetas de esta implicación progresiva de las AL en la política de desarrollo de la UE.

El aumento en la participación, el volumen de recursos económicos movilizados, la creciente diversidad y el número de agentes implicados sugieren la necesidad de regular y cuantificar esta evolución y sentar las bases de un enfoque coordinado para la implicación estructurada de las entidades locales en la política de cooperación al desarrollo. Un enfoque estratégico a escala de la UE facilitará una participación más coordinada de las AL en la política de escala de la UE facilitará una participación más coordinada de las AL en la política de desarrollo de la UE y permitirá reconocer al mismo tiempo el principio de subsidiariedad³.

El propósito de la presente Comunicación es doble. Por una parte, pretende reconocer la importancia de este reciente fenómeno. Por otra, intenta extraer los primeros elementos de una estrategia de respuesta que permita la capitalización y maximización de la experiencia de las autoridades locales como socios en política

3 La subsidiariedad es un principio por el que el nivel más apropiado debe ocuparse de un determinado asunto.

de desarrollo. Por último, tiene como fin iniciar un proceso que reforzará la participación en el diseño y la puesta en práctica de actividades de desarrollo de forma coordinada y estratégica.

2. Autoridades locales: ¿por qué son importantes?

2.1. Autoridades locales en Europa

El término «autoridad local» comprende numerosos agentes en distintos niveles. Las AL en Europa incluyen más de 91 000 autoridades a nivel local (municipios), 1 150 organizaciones a nivel intermedio (distritos y provincias) y más de 100 órganos regionales⁴. Mientras que algunas autoridades locales han alcanzado una verdadera autonomía de los poderes del gobierno central en cuanto a política de desarrollo, la implicación de otras autoridades supone un esfuerzo adicional sumado al de los gobiernos centrales. Para algunas AL la Cooperación Descentralizada es esencial para sus estrategias de relaciones exteriores, mientras que para otras es un elemento derivado de su presencia cada vez mayor en el panorama internacional. La cooperación descentralizada se lleva a cabo junto con otros agentes locales (por ejemplo, ONG o universidades), pero también incluye la entrega de ayuda directa o a través de socios multilaterales (la ONU, por ejemplo).

El término «autoridad local» se utiliza en esta Comunicación en su sentido más amplio para poder abarcar, de ese modo, la gran variedad de niveles subnacionales y organismos gubernamentales como municipios, comunidades, condados, provincias, regiones, etc. En cuanto a cooperación al desarrollo hay una heterogeneidad significativa en el mandato, la financiación y las funciones en cada nivel y dentro de cada nivel.

El término «cooperación descentralizada» se utiliza aquí para designar la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales.

4 Consejo de Municipios y Regiones Europeas: El estado de los gobiernos locales y regionales (edición de 2006/2007)

Dado que los responsables de la elaboración de políticas y proveedores de fondos a nivel europeo están reconociendo cada vez más la contribución de las AL al proceso de desarrollo, es hora de reflexionar sobre cómo capitalizar estos conocimientos técnicos y asegurar una comunicación y una cooperación más efectivas entre los agentes. Las AL han puesto en marcha una gran variedad de mecanismos para estructurarse con el fin de coordinar sus actividades, crear economías de escala, conseguir que su trabajo sea más eficiente y que se les escuche a nivel subnacional, nacional, europeo e internacional. Esto incluye a asociaciones, foros, observatorios regionales y nacionales, redes temáticas y regionales, etc.

2.2. Entidades locales y desarrollo

A pesar de que la implicación de las autoridades locales en política de cooperación externa y desarrollo tiene una larga tradición, en particular mediante el hermanamiento, la última década ha sido testigo de un cambio radical en este aspecto. La cooperación descentralizada ha emergido como una nueva dimensión de gran importancia de la cooperación al desarrollo. Ha pasado a ser más completa y profesionalizada, se apoya en redes institucionalizadas con alcance de difusión en países en desarrollo, utilizando para ello una gran variedad de herramientas en todas las regiones del mundo y con un crecimiento exponencial en asignaciones económicas (ver cuadro 1).

Cuadro 1 / Una dimensión emergente - Cataluña [España]

La Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, creada en 2003, es responsable de gestionar la política de cooperación al desarrollo del Gobierno de Cataluña basándose en un plan director de carácter global de cuatro años con once países con prioridad en aspectos como el acceso a sanidad o agua potable, educación, capacidad productiva y soberanía alimentaria, consolidación de la paz, género, gobernanza y derechos humanos, y medio ambiente. El presupuesto para la cooperación al desarrollo de Cataluña se ha duplicado en los últimos tres

años de un total de 30,5 millones EUR en 2004 hasta casi 60 millones en 2007. El objetivo es alcanzar asignaciones presupuestarias que representen el 0,7 % de la renta imponible antes de 2012 y llegar a un total de casi 80 millones EUR. Las AL cuentan con una gran coordinación a nivel institucional. Numerosas autoridades locales catalanas están implicadas en la cooperación descentralizada y han creado el Fondo Catalán de Cooperación, formado por 290 AL, de las que la mayoría son municipios, pero también están involucradas numerosas provincias, diputaciones, otras entidades locales u ONG y otras entidades sociales.

Las autoridades locales aportan un valor añadido único a los procesos de desarrollo (cuadro 2). Además de acciones concretas en países en desarrollo, las autoridades locales son fundamentales para movilizar a las partes interesadas y conseguir que trabajen conjuntamente, generando así pautas de colaboración para alcanzar objetivos de desarrollo conjuntos. Además, están considerados como grandes comunicadores a favor del desarrollo, pues aumentan el nivel de concienciación del resto de la sociedad y reivindican más ayuda al desarrollo. Debido a su proximidad y presencia territorial, así como a su conocimiento de las necesidades locales y conocimientos especializados en los sectores que tradicionalmente propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento o ayuda a grupos vulnerables o poblaciones sin recursos en áreas remotas), las AL pueden ayudar en gran medida a maximizar los efectos de la ayuda al desarrollo por parte de proveedores de fondos institucionales de carácter bilateral y multilateral (cuadro 3). Las AL cuentan con experiencia directa y competencias de gran utilidad en el desarrollo territorial, la descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza democrática. La evolución del concepto y de la entrega de la ayuda al desarrollo han aumentado el interés en la gobernanza y la democratización, procesos en los que las autoridades locales desempeñan un papel decisivo. Esto ocurre de forma paralela a la representación cada vez mayor de las autoridades locales de la UE en la escena política internacional y en sus actividades en materia de ayuda.

Cuadro 2 / Valor añadido de las AL

Un campo de intervención de grandes dimensiones:

Sector social: Cooperación entre la ciudad de Barcelona y Puebla (México) contra la violencia de género. Las acciones emprendidas en Puebla también podrían emplearse en Barcelona para luchar contra la violencia de género entre los colectivos de inmigrantes latinoamericanos que residen en Barcelona.

Rehabilitación de zonas urbanas o de los medios de subsistencia de la comunidad: Baja Sajonia (junto con la Fundación Jayawickreme) proporciona ayuda a familias de pescadores en Weligama (Sri Lanka), donde el *tsunami* de 2006 causó estragos al acabar tanto con los hogares como con el sustento de estas familias (barcos y redes).

Sanidad: Asociación entre la región de Ródano-Alpes y la región de Khammouane (Laos), en la que se agrupan distintos tipos de socios como ONG y universidades. Participación de Cataluña en un *swap* en el sector sanitario de Mozambique.

Ayuda humanitaria: Übach-Palenberg y un proveedor de fondos del sector industrial de gran relevancia se han asociado para la construcción de una escuela al sur de Sri Lanka, haciendo posible así la escolarización gratuita de las niñas de la región afectada por el *tsunami*.

Motor del cambio: La ciudad de Barcelona, durante la puesta en práctica de su proyecto para la urbanización de una parte de la ciudad de Gaza, promovió un enfoque participativo y logró trabajar con éxito junto con las autoridades municipales palestinas y los representantes de dicha zona de la ciudad. Se ha creado una red que une a varias ciudades en cooperación con Gaza (EuroGaza) y se reúne como mínimo una vez al año para coordinar sus actividades.

Asociaciones a largo plazo y hermanamiento: Leipzig ha establecido una asociación con la región de Ambalangoda (al sur de Sri Lanka) que comenzó con una campaña de recaudación de fondos para ayuda de emergencia para facilitar agua potable y electricidad y continuó su desarrollo con proyectos de educación y reconstrucción de infraestructura técnica y social.

Capacidad de respuesta a las necesidades locales: La región de la Toscana ha creado un marco de cooperación a largo plazo en el que cooperativas de Burkina Faso colaboran en la producción, comercialización y entrega de judías verdes a supermercados italianos sin la necesidad de estructuras de mercado paralelas.

Asociaciones multiagente: El vínculo establecido entre las ciudades de Nueva Guinea (Nicaragua) y Saint-Truiden (Flandes, Bélgica) surgió a partir de entidades de la sociedad civil de Sint-Truiden y Nueva Guinea. El

consejo municipal de Nueva Guinea ha creado este hermanamiento para impulsar los proyectos de juventud, medio ambiente, educación, ordenación y gestión territorial, así como para alentar a la sociedad civil a participar en los asuntos que competen a las autoridades locales.

Sensibilización: La región Ródano-Alpes está proporcionando ayuda a varias redes de promoción del comercio justo y la ciudad de Barcelona está colaborando con el Departamento de Educación de Cataluña para intentar desarrollar planes y programas de estudio sobre desarrollo.

Ejemplos como estos son una muestra del gran número de oportunidades de que disponen las AL de realizar su papel potencial en la política de desarrollo. Sin embargo, la diversidad de actores y el extenso ámbito sectorial hacen que el terreno sea aún más complejo y estratificado. En este aspecto, las asociaciones multiagente tienen una gran relevancia, pues combinan su valor añadido como AL y como entidades de la sociedad civil y su fomento tiene, con toda seguridad, efectos positivos en la aportación de las AL. Para poder aprovechar al máximo el potencial de esta diversidad y evitar el riesgo de una mayor fragmentación de la ayuda al desarrollo, debe prestarse la debida atención a las contribuciones de las AL a la eficacia de la ayuda al desarrollo y al impacto de las acciones de desarrollo.

Esto brinda la oportunidad de crear asociaciones de visión más estratégica y a más largo plazo que puedan implicarse en procesos de mayor magnitud. Esto es de una importancia vital especialmente ahora que el compromiso de la comunidad internacional de aportar fondos para el desarrollo y alcanzar los ODM parece flaquear.

La Comisión ha respaldado ampliamente a las autoridades locales de la UE y los países asociados, concretamente al apoyar de forma directa la descentralización mediante programas geográficos, así como la cooperación descentralizada a través del programa temático “Participación de los agentes no estatales y las

autoridades locales”⁵. Los motivos para fortalecer el papel de las autoridades locales como agentes de desarrollo dentro de la CE son, en primer lugar, contribuir de manera efectiva a la reducción de la pobreza y alcanzar los ODM y, en segundo lugar, extender la gobernanza democrática a nivel local.

De hecho, algunas AL movilizan importantes recursos económicos para el desarrollo (ver cuadro 3). Aunque es difícil recoger datos al respecto, estas cantidades han ido aumentando de forma clara tal y como lo demuestran, por ejemplo, las aportaciones destinadas a este tipo de actividades por las autoridades locales alemanas, cuyo valor ha pasado de 607 millones EUR en 2003 a 764 millones EUR en 2006.

Cuadro 3 / Un importante peso económico ⁶

Los holgados presupuestos de la UE para la cooperación descentralizada son una muestra de que se asignan grandes cantidades y que estas están aumentando rápidamente. No se dispone de información completa hasta la fecha sobre el peso económico de las acciones de las AL en cuanto a cooperación internacional. Esta información se encuentra fragmentada y es difícil de recoger y, por ello, el propósito de este cuadro es dar una idea de la importancia de tal fenómeno. Esa es la razón por la que las acciones recogidas en el párrafo 3.3.2 son esenciales. Estados miembros de la UE (España, Alemania, Bélgica y Francia) proporcionan grandes volúmenes de ayuda al desarrollo. Otros Estados miembros de la UE o bien no informan de la ayuda al desarrollo de sus AL o no están involucradas en actividades de forma regular.

AUTORIDADES LOCALES ESPAÑOLAS PARA EL DESARROLLO

En 2006 las AL aportaron **442,8 millones EUR**, alrededor de un **14,8 %** de la AOD en España, lo que supone un aumento significativo en los últimos cinco años. Por ejemplo, a nivel regional entre 2004 y 2006: **Cataluña** ha

5 Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales COM 2006 19.

6 Es difícil dar cuenta de la cantidad total movilizada por las AL para la cooperación al desarrollo a causa de la diversidad de factores involucrados, la naturaleza variada y dinámica de las iniciativas, los medios y herramientas desarrollados para este fin y el hecho de que la nomenclatura y la categorización internacional (por ejemplo, OCDE/CAD) no están adaptadas a las especificaciones de esta forma de cooperación descentralizada.

duplicado la financiación de la cooperación descentralizada de 18,9 millones EUR a 44 millones EUR; **Navarra** de 15,5 millones EUR a 16,4 millones EUR, y **Cantabria** de 3,2 millones EUR a 4,4 millones. Asimismo, cinco comunidades han adoptado el objetivo internacional de destinar el **0,7 %** de la RNB para 2012.

AUTORIDADES LOCALES ALEMANAS PARA EL DESARROLLO

Las AL alemanas aportaron el **10 % del AOD de 2006 en Alemania**. La financiación de la cooperación descentralizada por parte de las AL ha aumentado significativamente a **764 millones** en 2006 de 607 millones EUR en 2003 ⁷.

AUTORIDADES LOCALES BELGAS PARA EL DESARROLLO

En Bélgica se da una tendencia similar. Las AL belgas aportan un 4 % del AOD nacional. Las AL han aumentado progresivamente las asignaciones para cooperación descentralizada: de 53,3 millones EUR en 2003, 58,2 millones EUR en 2004 y 63 millones EUR en 2005 a **64,9 millones EUR en 2006**.

AUTORIDADES LOCALES FRANCESAS PARA EL DESARROLLO

Francia ha aumentado las asignaciones económicas a la cooperación descentralizada de 115 millones EUR en 2005 a **150 millones EUR en 2007** de la AOD neta ⁸ o el 1,5 % de la AOD nacional. Esto incluye actividades de 250 AL (regiones, departamentos y estructuras comunales e intercomunales) que han establecido cerca de **000** relaciones de cooperación (de las cuales 1983 implican cooperación al desarrollo) en 115 países. Por ejemplo, la región Ródano-Alpes destinó 5,7 millones EUR en 2003 y 6,3 millones EUR en 2005; y la región de Isla de Francia aumentó su aportación de 4,3 millones EUR a 5 millones EUR durante el mismo periodo de tiempo.

7 El 90 % de estas cantidades corresponden a costes imputados a estudiantes.

8 Se han declarado 60 millones EUR a la OCDE/CAD, aunque la «*Delegation pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL)*» estima la cantidad total en 115 millones EUR.

3. Autoridades locales en desarrollo: a la espera de una respuesta de la UE

En sus relaciones con los países en desarrollo, la UE debería facilitar la elaboración de **un marco para las autoridades locales como agentes de desarrollo**. Esto reconocería el sentido y la importancia de esta nueva dimensión del desarrollo, resultado de la reciente evolución en la organización de la ayuda, así como el valor del apoyo descentralizado y la importancia de las actividades de las AL en el ámbito del desarrollo. Con este fin, **la Comisión alienta la participación de las AL** a nivel europeo y nacional en la política de desarrollo y su aplicación.

Con ello, este marco debería centrarse en los principios generales adoptados a nivel internacional en el ámbito de la cooperación al desarrollo y su transposición operativa en actividades de las AL, a saber: especificidad nacional, que implica un apoyo a medida de acuerdo con el contexto del país en cuestión; apropiación y asociación, en función de los procesos seguidos por el país y los marcos de descentralización del mismo; flexibilidad y pragmatismo, adaptándose a la dinámica de los procesos de reforma y respondiendo a nuevos retos y prioridades; aproximación y armonización, incluyendo la complementariedad de proveedores de fondos; creación de alianzas estratégicas para reducir los costes de transacción y las trabas en los gobiernos asociados; y el carácter gradual y a largo plazo del proceso, por lo que requiere un apoyo de conjunto y creciente.

3.1. Autoridades locales: un diálogo estructurado

Teniendo en cuenta el peso de su presencia y sus actividades, las AL, en tanto que actores subnacionales, deberían tener una mayor representación en la UE. Las AL, tanto en la UE como en países asociados, pueden organizarse para hacerse escuchar en los numerosos grupos internacionales, bilaterales y multilaterales de proveedores de fondos. Necesitan que el valor añadido

que pueden aportar a numerosos ámbitos como la lucha contra el cambio climático, la resolución de conflictos o la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea más reconocido, así como participar en debates y acciones concretas de los que han sido excluidas, especialmente sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Este debería ser el caso, por ejemplo, para la utilización de Documentos Estratégicos Nacionales o informes de misión ya existentes y en la división del trabajo a nivel local.

A nivel europeo, la Comisión propone **el establecimiento de un diálogo estructurado con las AL sobre política de desarrollo**. Esto podría tener lugar con el auspicio del Comité de las Regiones (CDR), dada su tarea de dotar de voz a las autoridades locales a nivel europeo e incluir a las AL y las redes de AL. Este diálogo podría tomar la forma de asambleas anuales que implicarían a todos aquellos que participan de forma activa en este sistema de cooperación para reforzar estas relaciones, mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo y asegurar la sostenibilidad tanto de las acciones únicas como de las acciones piloto. Este diálogo privilegiado con el Comité de las Regiones no excluye la posibilidad de un diálogo bilateral *ad hoc* con las autoridades locales o sus asociaciones en temas específicos.

En este contexto, la UE podría desarrollar herramientas específicas que harían posible la participación de las AL en este diálogo estructurado y sentaría unas bases más eficaces, coherentes, coordinadas, mejoradas y complementarias para sus acciones. Como primer paso, la Comisión propone elaborar directrices operativas para aumentar en nivel de implicación de las AL en la programación y entrega de ayuda al desarrollo y en el diálogo político a nivel regional y europeo, complementando así las actividades llevadas a cabo por la Comisión⁹.

⁹ La ayuda de la Comunidad se ha distribuido principalmente mediante programas geográficos y temáticos y, de forma más específica, a través del programa «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales».

3.2. Autoridades locales en países en desarrollo

Las autoridades locales en los países asociados también son de vital importancia, pues pueden ser agentes clave en la mejora de la gobernanza local y en la prestación de servicios públicos, concretamente en el contexto de la descentralización. De hecho, un gran número de países asociados están experimentando actualmente algún tipo de descentralización. Estos procesos afrontan numerosos retos que podrían superarse con éxito gracias a una relación más estrecha entre las AL y de los Estados miembros de la UE.

Las áreas en las que las AL podrían tener una ventaja relativa abarcan desde el desarrollo de la democracia a nivel local (con la consecuente descentralización de poderes para los organismos electos locales que hacen uso de una autonomía relativa) y la gobernanza local (lo que implica un cambio de una dimensión de responsabilidad sólo vertical a otra dimensión de responsabilidad horizontal descendente, conectada con los principios de participación, transparencia y responsabilidad, en los que la sociedad civil desempeña un papel crucial) hasta un paradigma de desarrollo local (económico), en el que los gobiernos actúan como catalizadores, y la ordenación territorial (regional) que integra el desarrollo a nivel local en un contexto espacial más amplio y estimula la sinergia entre los distintos agentes de los sectores público y privado.

Debido a su papel potencial en el desarrollo a nivel local y los retos que deben afrontar, las autoridades locales de los países asociados pueden beneficiarse, por tanto, de un diálogo más estructurado y permanente con sus homólogos de la UE sobre estos asuntos, así como de actividades de cooperación en apoyo de la gobernanza local.

3.3. Las autoridades locales y la cooperación: fomentar el entendimiento

Los puntos siguientes podrían sentar las bases del enfoque europeo en el futuro:

3.3.1. Agentes locales: eficacia de la ayuda al desarrollo y autoridades locales de la UE

Las complejas formas de gobierno a distintos niveles que se han mencionado anteriormente y que implican a un gran número de agentes de la UE y países asociados **convierten el estudio de la eficacia de la ayuda al desarrollo en el centro de atención del debate sobre las AL como agentes de desarrollo**. La necesidad de tal estudio se ve aumentada por el hecho de que solo un número reducido de autoridades locales se adhiere a los objetivos propuestos a nivel internacional y a los principios directores para prestar ayuda al desarrollo de forma coordinada. Algunas regiones y ciudades de la EU suscribieron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (la Declaración de París), pero la gran mayoría aún toma sus propias competencias y prerrogativas como referencia para diseñar actividades de desarrollo. Con este fin, se necesita avanzar en aspectos clave de la agenda de la Declaración de París, de vital importancia tanto para la cooperación al desarrollo por medio de agentes locales como para las relaciones entre los proveedores de fondos y los países asociados. Esto incluye la disminución de la fragmentación al conseguir que los principios del *Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo* sean operativos y se apliquen, lo que mejorará la utilización de los sistemas nacionales y promoverá la apropiación democrática, áreas en las que las autoridades locales desempeñan un papel de gran importancia.

Por ello, la Comisión propone que los agentes locales mejoren a escala de la UE la cooperación al desarrollo en **apoyo de la gobernanza local**, incluidas las AL. El propósito sería aumentar

la coherencia, la complementariedad y la eficacia de los distintos agentes locales. Los principios clave y las modalidades a los que se pueden adherir de forma voluntaria incluirían la aplicación a nivel local de los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, el apoyo a la gobernanza democrática a nivel local, la mejora de los marcos nacionales como base para la gobernanza local y el fomento del desarrollo económico y social. Con este fin, los agentes afectados están elaborando un texto cuyo borrador se adjunta a la presente Comunicación. Las impresiones de una iniciativa similar en curso llevada a cabo en África podrían compartirse en el marco de la Asociación Estratégica África-UE para la Gobernanza Democrática y los Derechos Humanos.

3.3.2. Identificar agentes y actividades

La cooperación al desarrollo por parte de las AL es un concepto en proceso de evolución con el reto implícito de la falta de datos. Para poder identificar mejor a los agentes y las actividades involucradas, la coordinación u otras necesidades y proponer soluciones, **se deberían establecer mecanismos para poder informar sobre la cooperación al desarrollo de manera más eficaz.** Esto podría incluir un atlas de cooperación descentralizada para localizar las actividades, un compendio sobre buenas prácticas o un observatorio creado a partir de capacidades existentes.

3.3.3. “Bolsa de valores”: conciliar la oferta y la demanda

La fragmentación, la duplicación y la falta de información son frecuentemente los principales obstáculos que reducen el impacto y las posibilidades que ofrecen las actividades de las AL. Se cuenta con el margen suficiente para diseminar información y conciliar las ofertas y las demandas de cooperación al desarrollo de las AL, esto es, conciliar los conocimientos técnicos y los recursos económicos, mejorar la red de las AL de la UE implicadas en cooperación territorial y crear asociaciones. **La Comisión propone**

que la UE apoye la puesta en práctica de una plataforma de intercambio de información siguiendo el modelo de una “bolsa de valores” auspiciada por el Comité de las Regiones que incluiría a redes de las AL clave de la UE y de países asociados.

El objetivo de esta “bolsa de valores” sería actuar como un punto de encuentro para las AL de la UE y los países asociados y como una herramienta que facilitaría la creación de nuevas asociaciones entre las autoridades locales de la UE que busquen socios que, a su vez, estén buscando actividades de cooperación descentralizada. El sistema también será de ayuda para filtrar las duplicaciones y concentrar la cooperación en situaciones donde aporte un valor añadido.

3.3.4. Redes en la UE y en países asociados: reforzar las asociaciones. El hermanamiento de autoridades locales

La consolidación del hermanamiento cultural e institucional entre las AL de la UE y los países asociados cuenta con numerosos antecedentes de asociaciones fructíferas. Muchas de las asociaciones en las que se basa la cooperación descentralizada tienen su origen en el proceso de hermanamiento. La Comisión propone **que la UE apoye una mayor explotación de estas asociaciones para el desarrollo (hermanamiento) con el fin de mejorar las oportunidades de experimentar** y crear asociaciones más estrechas y duraderas para el desarrollo. La UE y sus AL deberían **apoyar el papel de las asociaciones nacionales de AL de los países socios** para que puedan participar en su diálogo político nacional (por ejemplo, en la elaboración de Documentos Estratégicos Nacionales con la Comisión Europea) de acuerdo con los principios de apropiación y responsabilidad mutua. El apoyo a las asociaciones nacionales de AL en los países socios de la UE es también importante para poder realizar avances en la responsabilidad mutua de carácter interno entre los gobiernos locales y centrales.

4. Próximos pasos

Esta Comunicación pretende destacar la importancia de la reciente aparición de las autoridades locales como agentes clave en el desarrollo, así como identificar los primeros elementos de una estrategia de respuesta a escala de la UE. Pretende iniciar un proceso que consolidará la participación en el diseño y la puesta en práctica de actividades de desarrollo de forma coordinada y estratégica.

Por lo tanto, la Comisión invita al Consejo, a los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social Europeo y al Parlamento Europeo a apoyar el desarrollo de un planteamiento holístico en la visión de las autoridades locales como agentes del desarrollo a nivel global, europeo y nacional, empleando para ello herramientas como las antes descritas.

2.4. IV Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina

“Valparaíso+5: Balance, impacto y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Pública”

México DF, 30 de septiembre - 2 de octubre 2009

Declaración de México

El Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, impulsado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia Municipal de Montevideo, recogiendo los debates y conclusiones de su IV Conferencia Anual, celebrada en la Ciudad de México del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2009, transcurridos cinco años después de la primera conferencia sobre cooperación descentralizada que se celebró en la Ciudad de Valparaíso,

Considera que,

1. El modelo internacional de crecimiento y desarrollo que imperó durante los últimos tres decenios está en crisis; sus efectos están produciendo un impacto negativo sobre los territorios que provoca un aumento de la pobreza y de la desigualdad.
2. En este contexto, es necesario poner en valor el papel de los territorios y sus gobiernos como actores fundamentales en los procesos de desarrollo y cohesión social e introducir la perspectiva territorial en la definición de las distintas estrategias de superación de la crisis en y entre todos los niveles de gobierno.

3. La cooperación descentralizada pública es un instrumento idóneo para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en su acción política interna y en su proyección externa. La pertinencia y el valor añadido de la cooperación de los gobiernos locales y regionales está reconocida por los principales actores nacionales e internacionales en ámbitos tales como la cohesión social, la gobernabilidad local y la integración regional.

4. A pesar de no haber incorporado a los gobiernos locales en su concepción, la Agenda de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo se revela como un referente que debe ser tomado cuenta en la definición y puesta en práctica de la cooperación descentralizada.

5. El Programa URB-AL de la Comisión Europea –en el marco del cual nació el Observatorio– se ha convertido en uno de los principales referentes y un impulsor clave de la cooperación descentralizada pública. Lamentablemente, el carácter innovador de sus acciones no siempre se ha trasladado a otros programas de cooperación descentralizada.

Por todo ello, recomienda,

6. Asumir la coordinación, entendida como concertación y articulación entre todos los actores de la cooperación, basada en el respeto de la autonomía de todos y cada uno, para contribuir a hacer más eficaz la cooperación internacional. Esto implica la participación real y efectiva de los gobiernos territoriales en el diseño, ejecución y evaluación de estrategias de desarrollo.

7. Promover que la cooperación impulse y acompañe procesos y políticas públicas a través de pactos multinivel, sobre la base del principio de subsidiariedad, que garanti-

cen la integralidad de las mismas. Estas políticas deberían buscar reforzar la gobernabilidad en todos sus niveles.

8. Otorgar un mayor papel a los gobiernos locales y regionales en la gestión directa de los programas internacionales dirigidos a las ciudades y regiones y la incorporación de nuevas modalidades de gestión operativa y financiera.

9. Explorar la pista de apoyos presupuestarios sectoriales para el financiamiento de determinadas políticas públicas a nivel local y regional, en particular en los ámbitos de la cohesión social, las migraciones y la lucha contra el cambio climático. Estos mecanismos podrían ponerse en marcha, como fase piloto, por ejemplo en el marco de la próxima fase del Programa URB-AL.

10. Explicitar los fundamentos políticos de la cooperación descentralizada pública para que sus valores sean plenamente compartidos por la ciudadanía. Al lado de la necesaria solidaridad, valor ético inherente a toda política pública, cabe explicitar la importancia de la cooperación internacional, su dimensión estratégica como factor de proyección externa de los territorios y de impulso de políticas públicas locales tendientes a buscar el bienestar de los ciudadanos.

11. Reforzar el rol de los gobiernos locales como agentes fundamentales en los procesos de desarrollo sustentable, gobernabilidad, cohesión social e integración regional.

12. Generar propuestas y agendas colectivas para reforzar la capacidad de los gobiernos locales en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de cooperación, dotándose de las instancias institucionales adecuadas y de los recursos humanos requeridos.

Y se compromete a,

13. Seguir sirviendo a los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea, de América Latina y progresivamente de otras regiones del Sur en los ámbitos de la cooperación descentralizada.

14. Apoyar, a través del análisis, el asesoramiento y de manera particular la formación, los esfuerzos de estos gobiernos y de las Asociaciones que ellos mismos han creado, para hacer frente a los retos arriba mencionados.

15. Difundir los principios de acción de la Agenda de París y a promover su incorporación en las acciones y políticas públicas de cooperación descentralizada de los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea, América Latina y otras regiones del mundo.

16. Avanzar en la definición de un nuevo paradigma de la cooperación descentralizada que permita construir una nueva agenda pública que posicione a los gobiernos locales en la escena internacional como actores fundamentales en los procesos de desarrollo.

17. Apoyar las iniciativas tendientes a crear los instrumentos para reforzar la gobernabilidad, como condición del desarrollo.

18. Dar el apoyo requerido a los gobiernos locales y regionales para que estén debidamente representados en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en Corea a finales del 2011, y puedan aportar propuestas concretas, consensuadas entre ellos, sobre la redefinición de ciertos criterios de la Agenda así como sobre las mejores herramientas y políticas para avanzar en su implementación.

2.5. Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina: "Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas"

2

Declaración de Valparaíso

En el marco de las actividades programadas en el proyecto sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina coordinado por el Consorcio conformado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona, y co-financiado por la Comisión Europea, los días 22, 23 y 24 de marzo de 2004 tuvo lugar en la ciudad de Valparaíso, Chile, la Conferencia sobre "Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas".

Considerando los temas claves planteados en la Conferencia, así como el trabajo de análisis de un grupo de expertos, **el Consorcio Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona** presenta ante la III Cumbre ALC-UE las siguientes declaraciones y recomendaciones:

1- La pobreza, la desigualdad y la exclusión social constituyen los problemas más urgentes que tiene que enfrentar América Latina. De acuerdo a estudios de la CEPAL, el número de personas viviendo en situación de pobreza en la región representó el 44% de su población en el año 2003. Esta realidad se agrava aún más si se tiene en cuenta que América Latina es la región del mundo con mayores niveles de desigualdad, y que presenta fuertes componentes de exclusión social.

Además de representar por si misma una grave violación de los derechos humanos, esta situación tiene un alto costo para América Latina: amenaza la estabilidad política y social, pone en riesgo la gobernabilidad democrática; y obstaculiza el crecimiento y desarrollo de la región.

Enfrentar estos problemas con políticas de incremento de la cohesión social a través de la reducción de la pobreza, la inequidad y la exclusión, constituye una prioridad para América Latina. Al ser las colectividades locales los niveles de gobierno más cercanos a las necesidades y realidades de los ciudadanos, dicha prioridad constituye un ámbito de trabajo privilegiado para el desarrollo de políticas públicas locales.

Es por ello que reconocemos el papel decisivo que tienen los gobiernos locales y regionales de América Latina en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; y en la promoción de la cohesión social y el desarrollo económico.

2- En los últimos años las colectividades locales han desempeñado un papel significativo en la cooperación internacional. La cooperación descentralizada se manifiesta de manera directa en el reforzamiento de los procesos de cambio estructural y de democratización, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil. La cooperación descentralizada ha probado ser, asimismo, un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo de órganos de representación local y una herramienta valiosa para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

En este marco, **reconocemos particularmente el aporte que la cooperación descentralizada entre entidades locales europeas y latinoamericanas ha hecho para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales latinoamericanos y para reforzar su acción en el ámbito de la cohesión social.**

3- El desarrollo económico, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de América Latina requieren de una profundización de los procesos de integración regional. Para avanzar en este objetivo, las entidades territoriales se presentan como actores claves: tanto para el desarrollo de los intercambios económicos, sociales

y culturales necesarios para crear un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles de los países integrados; como para la generación de un contrapeso al déficit democrático característico de la mayoría de los esquemas de integración.

Es por ello que **enfaticamos la importancia que la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina contenga acciones en el ámbito de la integración regional**, desde dos perspectivas:

- a) el fortalecimiento de los municipios en los procesos de integración;
- b) el intercambio de experiencias y la complementación de políticas locales de combate a la pobreza y promoción de la cohesión social.

Para ambos casos, se podrían aprovechar las redes de ciudades ya existentes en la región –como Mercociudades–, estableciendo sinergias para el desarrollo de iniciativas descentralizadas.

4- En los últimos años se han desarrollado diversos programas, proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas, promovidas tanto por instituciones de carácter local y regional, como por la propia Comisión Europea y otros organismos multilaterales. Valoramos sus contribuciones al desarrollo urbano de ambas regiones y **reafirmamos la importancia de continuar y profundizar este tipo de iniciativas. En esta dirección, y dadas las prioridades de América Latina, recomendamos que la cooperación descentralizada se oriente principalmente hacia el reforzamiento de la acción de los gobiernos locales en el ámbito de la cohesión social. Proponemos que esta prioridad de trabajo, junto a la integración regional, constituyan los ejes transversales que articulen y den sentido a**

las intervenciones de apoyo a las políticas locales (de combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión; relativa a los migrantes, los jóvenes, la cultura, la educación; etc.).

De igual manera, enfatizamos la relevancia de considerar en las iniciativas descentralizadas la demanda de apoyo institucional predominante entre los gobiernos locales; y el reconocimiento de parte de éstos de la importancia de los mecanismos de intercambio de experiencias en materia de políticas urbanas.

5- En particular, **destacamos nuestro interés en la continuación del Programa URB-AL** de la Comisión Europea, cuyos resultados hasta el presente dan cuenta de un balance positivo en términos de consolidación de los vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas; de su contribución al fortalecimiento institucional de los municipios; y de difusión y aplicación de buenas prácticas en el terreno de las políticas urbanas.

Asimismo, y frente al dinamismo adquirido por URB-AL en los últimos años y a la creciente participación de ciudades y regiones en el mismo, reconocemos la necesidad del **reforzamiento de las capacidades de gestión del Programa**.

6- La necesidad y urgencia de generar un mecanismo de difusión y memorización institucional de las experiencias de cooperación descentralizada, sus resultados e impactos, es una demanda generalizada de las colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina. Con ello se pretende no sólo salvaguardar el patrimonio de la cooperación descentralizada, sino también multiplicar sus resultados y beneficios.

Es por ello que **recomendamos la creación de un Observatorio o Centro de Recursos** destinado a la recopilación, sistematización y difusión de resultados e impactos de la cooperación descentralizada entre entidades locales europeas y latinoamericanas.

El Observatorio podrá, asimismo, dar respuesta a otros dos déficit de la cooperación descentralizada: déficit de producción de conocimiento y de reflexión sistemática sobre los programas y

sus resultados; y ausencia de datos comparables e indicadores que registren el impacto de las intervenciones.

7- La experiencia de los últimos años permite identificar al trabajo en red como un aporte innovador de la cooperación descentralizada al sistema global de la cooperación internacional. Si bien este tipo de trabajo ha demostrado su pertinencia y utilidad –sobre todo cuando los proyectos involucran la acción colectiva de varios actores locales–, la asimetría derivada de realidades socioeconómicas y necesidades diferenciadas entre las entidades territoriales de América Latina reclama un esfuerzo de adaptación. Es por ello que **recomendamos buscar fórmulas para el trabajo en red de la cooperación descentralizada que contemplen esta diversidad**; por ejemplo, aprovechando las redes de ciudades de diversa naturaleza ya existentes, o a través de la generación de mecanismos que permitan a las entidades territoriales intermedias colaborar con las más pequeñas en el desarrollo de las acciones.

8- Damos cuenta de la importancia del principio del cofinanciamiento –elemento clave para algunos tipos de cooperación descentralizada– para asegurar el compromiso e interés efectivo de los beneficiarios (“apropiación”). Sin embargo, reconocemos sus efectos potencialmente distorsionadores, al no favorecer a las colectividades locales de menos recursos, quienes son las que más requieren apoyo. **Recomendamos estudiar formas alternativas de cofinanciamiento, buscando fórmulas más sencillas** que faciliten el acceso de nuevos actores a la cooperación descentralizada.

9- Destacamos la necesidad de establecer una mayor **coordinación** de las acciones de cooperación descentralizada entre sí y con la cooperación bilateral y multilateral tradicional. Se requiere, de igual manera, mejorar la **complementariedad** de sus acciones y la **coherencia** con las metas de las políticas locales y nacionales.

10- La experiencia de cooperación descentralizada de los últimos años refleja una tendencia en relación a sus actores: un activo protagonismo de técnicos, un menor involucramiento del nivel político local, y una escasa participación de la sociedad civil. Para incrementar la “apropiación” institucional de las iniciativas de cooperación descentralizada y la “sustentabilidad” de las acciones, **se recomienda diseñar fórmulas que permitan un mayor involucramiento de los actores políticos; e implementar mecanismos más amplios de participación para los actores locales de la sociedad civil.**

11- Desde la perspectiva de las colectividades locales europeas y latinoamericanas, reafirmamos nuestros vínculos históricos y culturales, así como los principios y valores comunes ratificados en Madrid en mayo del 2002. Sobre esta base, consideramos indispensable generar un espacio **de diálogo político** entre autoridades locales de la Unión Europea y de América Latina, que permita reforzar las acciones que a nivel técnico se desarrollan en el campo de la cooperación descentralizada; y a la vez, potenciar la concertación política en el marco de la asociación estratégica birregional acordada en Río de Janeiro en 1999.

La presente Declaración es promovida por el Consorcio conformado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona y en ningún modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Impreso en ROSGAL
Diseño gráfico: Diego Tocco