

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS



AGUSTÍ FERNÁNDEZ
DE LOSADA PASSOLS

ABRIL DE 2020

Tabla de contenido

i.	Introducción	8	IV.1.	¿A qué actores implicar y cómo?	51
ii.	¿Ha evolucionado la cooperación descentralizada?	14	IV.1.1.	Organizaciones de la sociedad civil	52
ii.1.	Evolución en las modalidades de intervención	20	IV.1.2.	Universidades y centros de conocimiento	54
ii.1.1.	La cooperación directa: del asistencialismo a la cooperación entre pares	20	IV.1.3.	Sector privado	56
ii.1.2.	Las redes de gobiernos locales y regionales y la cooperación descentralizada	24	IV.2.	¿Cómo vincularlos? Mecanismos de gobernanza colaborativa	58
ii.1.3.	La cooperación indirecta y la cooperación delegada	28	v.	Aumentar la confianza ciudadana a través de la orientación a resultados y la rendición de cuentas	61
ii.2.	El territorio como marco de referencia de la cooperación descentralizada	31	v.1.	Una cooperación descentralizada orientada a alcanzar resultados medibles	62
ii.3.	Los flujos de la cooperación descentralizada	35	v.2.	Monitoreo y evaluación para la rendición de cuentas y el aprendizaje	64
iii.	Mejorar el entorno normativo e institucional y reforzar las capacidades para impulsar políticas públicas más eficientes	38	vi.	Conclusiones y recomendaciones	68
iii.1.	Cooperación descentralizada e incidencia política	39	vii.	Bibliografía	80
iii.2.	De la cooperación técnica al aprendizaje	44			
iv.	La alianza con los actores territoriales en la cooperación descentralizada como mecanismo para impulsar políticas públicas más eficientes e inclusivas	49			



Después de 8 años desde la VI Conferencia Anual del Observatorio y cinco años desde la última publicación celebrada con motivo del décimo aniversario del OCD, es un placer presentarles esta nueva publicación del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL que nace fruto de los debates y conclusiones de la VII Conferencia sobre Cooperación Descentralizada que bajo el mismo título que esta publicación, se celebró en Montevideo durante los días 4 y 5 de diciembre de 2019.

En esta ocasión, se puso en el centro de debate el análisis sobre cómo la cooperación descentralizada puede ser un mecanismo para abordar uno de los mayores retos actuales: el progresivo y alarmante aumento de las desigualdades a nivel mundial y especialmente en Europa como en América Latina. Este imparable incremento de la brecha entre el 1% por ciento de población extremadamente rica y la mitad de la población mundial (unos 3.800 millones de personas) que vive en extrema pobreza, ha conducido al segundo fenómeno que abordó la Conferencia: el aumento de la desconfianza en lo público.

Ante esta situación, durante dos días, más de 50 profesionales de Europa y de América Latina discutieron en Montevideo sobre cómo orientar la cooperación descentralizada a la reducción de las desigualdades y al fortalecimiento de la democracia en los territorios. A través de plenarios y talleres en grupo, se articuló el debate entorno a tres temas: a) El refuerzo de las capacidades técnicas, sectoriales y competenciales de las administraciones locales a través de la transferencia de conocimiento; b) El mecanismo para impulsar una mejora de la gestión de las políticas públicas que las hagan más eficientes y relacionales y c) La alianza con los actores territoriales en la cooperación descentralizada.

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

Agustí Fernández de Losada, el autor, fue el encargado de elaborar el documento base que sirvió de disparador de los debates, cuyas principales aportaciones y conclusiones se recogen en esta publicación. Además, quisiéramos anotar que entre la realización de la Conferencia y la culminación de este estudio, la COVID-19 ha sacudido al mundo entero y en particular a los gobiernos locales que han estado en primera línea para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social y actualmente son actores claves ante los nuevos desafíos sociales, económicos y políticos que la pandemia ha activado. En este sentido, desde el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL consideramos que ahora más que nunca se hace necesario revisar el actual modelo de desarrollo que la COVID-19 ha revelado insostenible. Hoy se vuelve urgente y necesario avanzar en una nueva agenda local que ponga la vida y la defensa de los derechos humanos en el centro de nuestras políticas públicas locales. Por todo ello, pensamos que las reflexiones que proponemos en esta publicación, llegan en un momento especialmente significativo donde la cooperación descentralizada debe encontrar nuevas estrategias al servicio de las futuras políticas públicas que permitan transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo y de gestión de las ciudades y territorios.

Finalmente, quisiéramos mostrar un especial agradecimiento a todas las personas que participaron en la VII Conferencia de 2019, cuyos aportes han contribuido a la elaboración de esta publicación¹ y un reconocimiento especial a nuestros equipos que trabajan incansablemente para que los gobiernos locales, demos las respuestas que nuestra ciudadanía nos exige día a día.

Antoni Montseny, Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona y Coordinador General del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Nelson FernandezFernández, Director de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo, Responsable de la Antena Latinoamericana del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

Participantes de la VII Conferencia de Cooperación Descentralizada

Héctor Alonso Aguirre, Paola Arjona, Rosa Arlene María, Margarida Barceló, Ana Bravo, Anna Calvete, Carla Cors, Mariela Couto, María del Huerto Romero, Paula Demarchi, Braulio Díaz, Agustí Fernández, Nelson Fernández, Francisco Fleitas, Enrique Galicchio, Salvador Gausa, Gabriela Guerra, Itzel Hernández, Federico Lezama, Felipe LLamas, Felicia Medina, Angelica Montes, Toni Montseny, William Moreno, Martín Olivera, Diego Pelozo, Rodrigo Perpetuo, Esther Ponce, Solana Quesada, Karen Ramírez, Pamela Reducindo, Guzmán Robaina, Claudia Rodríguez, Jorge Rodríguez, Nancy Roseti, Hugo Salomao, Igor Santander, Rodolfo Succar, Xavi Tiana, Alicia Trejo, Sara Valencia, Andrea Vignoli, Rocio Villen, Eugene Zapata

I. Introducción

Las desigualdades constituyen hoy uno de los principales retos que tienen por delante nuestras sociedades. De forma muy especial en América Latina, pero también en Europa, la brecha entre los que más tienen y los colectivos más desfavorecidos y vulnerables es cada vez más importante. Una brecha que se incrementa más, si cabe, si la medimos a nivel territorial y que sufrirá una evolución crítica tras la emergencia generada por la crisis de salud global provocada por el COVID-19.

Antes de la irrupción de la pandemia, y de acuerdo con el informe “Perspectivas Económicas para América Latina 2019”¹ que publica la OCDE, la pobreza y las desigualdades volvían a incrementarse en América Latina (después de una década de reducción) y la clase media, que estaba en camino de consolidación, se situaba en un escenario de extrema vulnerabilidad. Todo ello había llevado a la región a un escenario de desconfianza en relación con las instituciones públicas, de repunte o resurgimiento de los movimientos populistas y de riesgo de ruptura del contrato social. De hecho, el Latinobarómetro 2018² indicaba que la población que tiene poca o ninguna confianza en los gobiernos nacionales alcanzaba el 75% en 2017. La confianza en otras instituciones como el sistema judicial, los partidos políticos o las elecciones también se había deteriorado, al tiempo que crecía la insatisfacción con la calidad de los servicios públicos (OCDE, 2018).

Esta misma realidad, aunque con magnitudes diversas, se apreciaba también en Europa y condicionaba fuertemente la gestión de algunos de los principales desafíos que tiene la región. En 2017 al menos una cuarta parte de la población de la UE (22,4%)³ vivía en riesgo de pobreza o exclusión social y las disparidades regionales no paraban de incrementarse. El PIB per cápita de la región más rica (Inner London) es 6,3 veces superior a la media europea y casi 20 veces superior a la de la región más pobre (Severozapaden, Bulgaria).

En este contexto de desigualdades y de fuerte desconfianza en las instituciones públicas, tanto América Latina como Europa estaban viviendo fuertes procesos de protesta social cuyo recorrido, hoy, está todavía por discernir. La ciudadanía en

Chile, Ecuador, Bolivia y Colombia, en América Latina, y Francia, España, el Reino Unido o Turquía, en Europa, había mostrado, de forma muy transversal, su descontento y su hartazgo por la incapacidad de las élites gobernantes de abordar sus problemas reales, ligados a las enormes desigualdades y a la creciente vulnerabilidad.

Las dos regiones venían enfrentando importantes retos que condicionaban la cohesión social y el bienestar de la ciudadanía, en especial, de los más vulnerables. Retos que se verán agravados de forma crítica por la situación generada por la pandemia y por el escenario de desaceleración severa que el Fondo Monetario Internacional prevé para 2020. Según la institución financiera el PIB global se reducirá en un 3%, el de América Latina en un 5,2% (México -6,6%, Brasil -5,3% o Argentina -5,7%) y el de Europa (zona Euro) un 7,5% (España -8%, Italia -9,1% o Alemania -7%). A pesar de que la previsión es que en 2021 la economía vuelva a crecer, el impacto será enorme y requerirá de grandes acuerdos sociales, alianzas transversales y el impulso de políticas integrales muy robustas que cubran el desarrollo económico, la emergencia social y no olviden la emergencia climática.

La siguiente tabla elaborada por CEPAL⁴ muestra una proyección del aumento de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina en un contexto de caída del PIB y de aumento del desempleo.

América Latina: pobreza y extrema pobreza en un escenario de caída del PIB del 5,3% y de aumento del desempleo en 3,4 puntos porcentuales en 2020

(En millones de personas y porcentajes)

Año	2018	2019	2020
Población	607,7	613,5	619,2
Pobreza			
América Latina (18 países)	180,6	186,0	214,7
Tasa	29,7%	30,3%	34,7%
Pobreza extrema			
América Latina (18 países)	62,5	67,5	83,4
Tasa	10,3%	11,0%	13,5%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

*Esta estimaciones son preliminares y no toman en consideración el impacto diversificado entre los sectores productivos y el empleo generado en cada uno de ellos.

1. https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2019_g2g9ff18-en
2. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
3. Eurostat regional yearbook 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-19-001>

4. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>

En el informe antes mencionado, la OCDE señala la necesidad de que los países latinoamericanos refuercen las capacidades domésticas mediante la mejora de los procesos de elaboración de las políticas públicas y los sistemas de financiación, poniendo un foco específico en las desigualdades territoriales. En Europa, la fórmula no varía en exceso. De acuerdo con el “Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial”⁵, existía un consenso creciente en torno al hecho de que la calidad de gobierno y de las instituciones constituye una condición previa fundamental para lograr incrementos sostenidos en los niveles de prosperidad, bienestar y cohesión territorial en la UE. En este sentido, la región es altamente heterogénea puesto que la calidad de gobierno difiere de forma importante entre los 27 países de la UE e, incluso, en el interior de estos. En todo caso, la necesidad de reforzar los mecanismos de gobernanza será todavía más acuciante, si cabe, a la hora de abordar el proceso de recuperación y gestionar la emergencia social y climática después de la pandemia.

En este contexto, los gobiernos locales deben desempeñar un papel fundamental. Las políticas que impulsan y los servicios que prestan en la mayoría de las realidades resultarán clave para abordar dicho proceso de recuperación y avanzar, tal como se afirma en el informe GOLD V⁶, en la lógica del desarrollo sostenible. Estas políticas impulsadas por los gobiernos locales serán esenciales para garantizar una recuperación económica que genere prosperidad, la protección de los más vulnerables y la promoción de la cohesión social. Deberán, igualmente, evitar que las necesarias medidas de estímulo económico no empeñen los esfuerzos que se estaban realizando para mitigar la emergencia climática.

Desplegar todo su potencial, tanto en lo que se refiere a la elaboración de políticas públicas eficientes como a la movilización de los recursos necesarios y a la rendición de cuentas, es esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía, impulsar la recuperación, atender a los más vulnerables y preservar el contrato social. La nueva generación de agendas internacionales⁷ representa una oportunidad única en la medida en la que proponen un marco de referencia universal que debe guiar el avance hacia un desarrollo sostenible en estos momentos críticos. Un marco de referencia que apuesta por lógicas transformadoras en el proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

Efectivamente, la Agenda 2030 apuesta por una aproximación universal, holística e integral al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta sus dimensiones económica, social y ambiental así como las interrelaciones que existen entre ellas; apela a la

5. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_es.pdf

6. <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>

7. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, los Acuerdos de París sobre Cambio Climático, el Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo sostenible, etc.

coordinación entre las diferentes esferas de gobierno y a la necesaria complementariedad en sus intervenciones; también, a la necesidad de articular alianzas con los diferentes operadores, ya sea la sociedad civil, el sector privado o las diferentes instancias vinculadas al conocimiento; se orienta a no dejar a nadie, ni a ningún territorio, atrás, lo que implica tener muy en cuenta a los colectivos y territorios más vulnerables; y apuesta claramente por la rendición de cuentas y los mecanismos de control social, por aprender de la experiencia y por capitalizar las mejores prácticas.

Junto con las pautas que nos ofrecen las agendas globales, el denominado **enfoque territorial al desarrollo sostenible** contribuye también a ofrecer un marco de referencia para la mejora de los procesos de elaboración de política pública. El enfoque considera el territorio como un todo, como un recurso en sí mismo integrado por sus diferentes dimensiones –física, natural, social y cultural, ambiental y económica–, sus instituciones y su ciudadanía. Reconoce la responsabilidad de los gobiernos locales de liderar, de forma autónoma y rindiendo cuentas a la ciudadanía, los procesos de planificación, gestión y financiación del desarrollo local sostenible, aprovechando y potenciando la capacidad de los actores que operan a múltiple escala de producir bienes públicos y servicios ajustados a la realidad local aportando, a su vez, valor añadido a los esfuerzos de desarrollo realizados a nivel regional o nacional⁸.

Pero para desplegar dicho potencial, los gobiernos locales necesitan avanzar en un doble reto: por un lado, en la mejora del entorno normativo e institucional en el que operan; por el otro, en el refuerzo de sus capacidades operativas. Para que puedan desplegar políticas públicas eficientes que respondan a las necesidades, intereses y aspiraciones de la ciudadanía y de los operadores del territorio, los gobiernos locales requieren de un marco normativo adecuado, claridad competencial, reconocimiento y protección de la autonomía local y de la subsidiariedad, mecanismos de coordinación con las otras esferas de gobierno y un esquema de financiación, fiscal y tributario, que les proporcione los recursos suficientes para operar.

Efectivamente, disponer de recursos suficientes es clave; lo es en la medida en que permite disponer de las capacidades, el conocimiento y los recursos materiales y tecnológicos que permiten elaborar políticas públicas de calidad; elaboradas a partir de las necesidades reales y las prioridades expresadas por los actores del territorio; planificadas de forma adecuada y con los recursos necesarios; e implementadas contando con sistemas de monitoreo, transparencia y control social que permiten ejercicios de rendición de cuentas y capitalización de aprendizajes.

La realidad, sin embargo, indica que, en la mayoría de los contextos a nivel global,

8. Comisión Europea, DEVCO (2016), *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*.

los gobiernos locales y regionales operan en un entorno normativo e institucional poco adecuado y que, a pesar de las muchas innovaciones que impulsan, no disponen de los recursos y las capacidades necesarios para elaborar políticas públicas que respondan de manera eficiente a los importantes retos que tienen ante sí y a las soluciones que reclaman los ciudadanos. En el contexto actual, en el que los gobiernos nacionales han debido movilizar al máximo sus capacidades para dar respuesta a la crisis, operando con competencias básicas en materia de salud, seguridad ciudadana y control de fronteras, las pulsiones recentralizadoras se pueden acentuar.

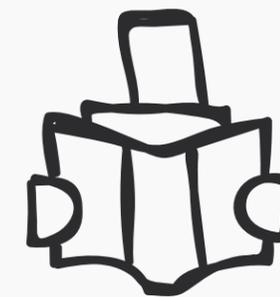
Teniendo en cuenta este contexto, la complejidad de la coyuntura que se dibujará tras la pandemia y la necesidad crítica de avanzar en una recuperación sostenible e inclusiva, la cooperación internacional deberá jugar un rol determinante para mejorar el entorno en el que operan los gobiernos locales y reforzar sus capacidades. Sin embargo, como apunta el informe de la OCDE antes mencionado, hay que apostar por una nueva aproximación a la cooperación internacional en línea con el nuevo paradigma del desarrollo sostenible recogido en las agendas internacionales. Una aproximación que la sitúe como facilitadora de los esfuerzos nacionales y locales (independientemente del nivel de desarrollo) dirigidos a mejorar las economías y las sociedades en transición.

En el marco del sistema actual de cooperación internacional al desarrollo, y en la lógica marcada por la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo⁹, la cooperación descentralizada surge como una de las modalidades más innovadoras, fuertemente alineada con las agendas globales (en especial la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana) y con una trayectoria contrastada en el ámbito del refuerzo institucional y la construcción de capacidades en el ámbito local. Una cooperación centrada en la colaboración entre pares que busca trascender las lógicas competitivas y jerárquicas y operar en un esquema de retos compartidos.

9. <http://effectivecooperation.org/>

La cooperación y la solidaridad serán esenciales para abordar el escenario que nos deja el COVID-19. En un mundo profundamente interrelacionado, la gestión del proceso de recuperación requerirá un esfuerzo compartido. Un esfuerzo que deberá tener en cuenta las lecciones aprendidas durante la crisis, los consensos generados a nivel global y las necesidades de los más vulnerables. Para ello se precisarán gobiernos fuertes capaces de impulsar políticas eficientes que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía. La cooperación descentralizada será una herramienta clave para reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales. Por ello, resulta más importante que nunca potenciar las formas más eficientes de cooperación descentralizada.

El presente estudio recoge las principales reflexiones, experiencias y recomendaciones formuladas durante la VII Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada celebrada en Montevideo en diciembre de 2019. A pesar de haberse celebrado semanas antes del estallido de la crisis del COVID-19 a nivel global, los debates e intercambios sobre cómo avanzar hacia modalidades de cooperación descentralizada más eficientes y adecuadas a las necesidades de los territorios, su ciudadanía y los actores que operan en ellos, adquieren, si cabe, mayor vigencia. Efectivamente, la importancia que dicha forma de cooperación está teniendo durante la crisis y tendrá para abordar el proceso de recuperación a partir del momento en que la pandemia pierda intensidad y el desconfinamiento señale el camino hacia la nueva normalidad que llegará, está fuera de toda duda. Como lo está el papel que los gobiernos locales y regionales deberán desempeñar.



II. ¿Ha evolucionado la cooperación descentralizada?

Tal como han puesto de manifiesto diversos estudios realizados en los últimos años, el concepto de **cooperación descentralizada ha evolucionado de forma notable, transitando de los modelos clásicos, asistencialistas, de configuración vertical, en los que el valor añadido se sitúa única y exclusivamente en la transferencia de recursos, a modelos horizontales articulados en torno la lógica de la asociación, la construcción de partenariados entre pares que tienen que abordar problemáticas similares aunque en entornos y a partir de realidades dispares.**

Sin embargo, esta evolución se ha dado más en el relato que en la praxis; en las construcciones académicas y en los modelos dibujados desde el conocimiento, que en la realidad de los gobiernos locales y regionales. Si exceptuamos a los más profesionalizados (aquellos que han sido capaces de definir la cooperación descentralizada como una política pública), la lógica asistencialista, que pivota en torno a la transferencia de recursos y al proyecto subvencionado como instrumento central, sigue imperando. El relato, que se ha ido construyendo a lo largo de los años, existe. Hay consenso de hacia dónde debe avanzar la cooperación descentralizada, de cómo deben hacerse las cosas; pero existe una gran resistencia al cambio, entre los propios gobiernos locales y regionales y entre los actores que trabajan con ellos (en especial las ONG). Romper con dicha resistencia no está siendo tarea fácil.

El panorama actual de la cooperación descentralizada es muy amplio y heterogéneo. Conviven modalidades e instrumentos diversos que responden a lógicas muchas veces contrapuestas.

La **Tabla 1** recoge algunas de las principales modalidades reconocidas por la literatura actual:

Tipo de cooperación	Modalidad	Enfoque	Canal	Flujos	Tipo de intervención
Cooperación directa	Partenariado	Vertical	Acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales. Subvenciones	Norte-Sur	Transferencia de ayuda
		Entre pares (horizontal)	Acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales	Norte-Sur. Sur-Sur. Triangular	Incidencia política. Transferencia de conocimiento y experiencias. Cooperación técnica. Aprendizaje. Financiación.
	Agencia	Vertical	Acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales Subvenciones	Norte-Sur	Transferencia de ayuda
		Entre pares (horizontal)	Acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política. Transferencia de conocimiento y experiencias. Cooperación técnica. Aprendizaje Financiación
Redes	Redes convencionales	Entre pares (horizontal)	Afiliación	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política. Transferencia de conocimiento y experiencias.
	Multi-actor	Diversos actores (horizontal)	Afiliación	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política. Transferencia de conocimiento y experiencias
Cooperación indirecta	Apoyo a terceros (ONGD, universidades, sector privado, etc.)	Intermediación	Subvenciones	Norte-Sur	Financiación
Cooperación delegada	Entre pares	Intermediación	Acuerdos de delegación		Financiación

AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Fuente: revisión de Fernández de Losada, A. (2017)

A pesar de que podamos cuestionar la evolución real en las formas de intervención; o de que el ritmo de dicha evolución no haya sido el deseable, lo que sí está claro es que la cooperación descentralizada moviliza cada vez más actores (los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo han pasado de 335 a 695) y más recursos (OCDE, 2018).

El Cuadro 2 muestra la evolución en términos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo):

DONANTES	2015		2016		2017	
	DESEMBOLSO DDC USD	DDC COMO % TOTAL BILATERAL DE AOD	DESEMBOLSO DDC USD	DDC COMO % TOTAL BILATERAL DE AOD	DESEMBOLSO DDC USD	DDC COMO % TOTAL BILATERAL DE AOD
TOTAL CAD	2 418 327 071	1.82%	2 283 587 545	1.55%	2 328 257 292	1.58%
Austria	170 806 287	20.92%	244 839 779	24.05%	252 691 838	41.91%
Bélgica	96 331 159	8.24%	98 100 825	6.64%	81 692 348	8.24%
Canadá	385 433 610	12.80%	411 447 946	14.81%	419 931 726	13.35%
República Checa	941 574	1.24%	926 670	1.22%	982 599	1.32%
Francia	63 634 428	1.20%	91 842 309	1.59%	92 230 543	1.08%
Alemania	985 465 203	6.68%	1 041 151 864	5.12%	1 077 682 185	4.99%
Italia	35 146 651	1.86%	23 125 642	0.93%	23 722 191	0.78%
Japón	3 727 463	0.06%	3 451 311	0.05%	3 339 674	0.02%
Portugal	122 828	0.08%	199 453	0.15%	206 418	0.12%
España	219 993 296	60.13%	254 278 243	9.69%	259 304 768	23.90%
Suecia	21 618 575	0.44%	23 329 402	0.66%	23 867 865	0.66%
Suiza	60 797 701	2.31%	73 508 631	2.66%	73 222 332	3.48%
Reino Unido	18 455 630	0.16%	17 385 470	0.15%	19 382 805	0.15%
SIN DAC						
Letonia			36 072	1.01%	40 423	3.72%
Lituania	319 415	3.03%	276 213	1.87%	400 934	9.75%
Emiratos Árabes Unidos	12 591 693	0.29%	10 159 910	0.24%	9 292 928	0.32%

Fuente, OCDE (2019).

Como se aprecia, la cooperación descentralizada moviliza, en algunos países de la OCDE como Alemania, Canadá, España o Austria, cantidades significativas de recursos que, además, representan un porcentaje remarcable del total de su AOD. Los casos de Canadá y Austria son relevantes puesto que su cooperación descentralizada se ha incrementado de manera notable en la última década (pasando de 90,8 y 22,7 millones de USD a 419,9 y 252,6 millones respectivamente). Como también lo es el de España, cuya cooperación descentralizada se vio muy afectada por la crisis, pasando de 570,1 millones de USD en 2010 a 259,3 millones en 2017, a pesar de que dichas cifras representan un porcentaje nada menor del total de la AOD española (el 60,13% en 2015 y el 23,90% en 2017); de hecho, diversos estudios muestran cómo la cooperación descentralizada española soportó mucho mejor la crisis que el gobierno nacional (o mostró mayor compromiso).

Vale la pena apuntar que la cooperación descentralizada española canaliza buena parte de sus esfuerzos a través del apoyo a las ONGD (cooperación indirecta), a pesar de que la cooperación directa (especialmente a través de la cooperación técnica) es cada día más importante. Igualmente, la cooperación descentralizada alemana implica un desembolso mínimo en los países socios puesto que la mayor parte se dedica a financiar becas de estudios de estudiantes de países en desarrollo en Alemania.

Habrà que ver, en España y en toda Europa, cómo evoluciona la cooperación descentralizada en el escenario que se abrirà con la pandemia y la recesión económica que la seguirá. Que dicho compromiso se mantenga e incluso se potencie será clave para muchos territorios, en América Latina y en otras regiones, que se situarán en un contexto de extrema fragilidad y vulnerabilidad y que necesitarán, más que nunca, gobiernos locales y regionales reforzados capaces de impulsar políticas públicas eficientes.

Hay que señalar también que la tabla anterior no tiene en cuenta los recursos movilizados desde la cooperación descentralizada Sur-Sur (un tipo de cooperación cada vez más relevante en término de impacto), ni los recursos puestos a disposición por parte de organismos multilaterales como la Unión Europea o las agencias nacionales de algunos países para apoyar la cooperación entre gobiernos locales y regionales. Países como Francia han incorporado la cooperación descentralizada como un instrumento más de su acción exterior en una lógica de articulación multinivel interesante. En América Latina, países como El Salvador, Brasil, Uruguay o Ecuador han legislado para incorporar la cooperación descentralizada en sus políticas nacionales, aunque todavía no está claro cuál ha sido el impacto.

Merece la pena destacar el apoyo que la Unión Europea ha prestado tradicionalmente a la cooperación descentralizada en general y a la euro-latinoamericana en particular. Un apoyo que en los últimos años se ha visto reducido de forma sustancial con la supresión de un programa de referencia como URB-AL, o con la reorientación de instrumentos como el programa temático “Sociedad Civil y Autoridades Locales”, que ha operado mayoritariamente a través de programas país o de partenariados estratégicos con las redes de ciudades, aunque en 2019 ha vuelto a abrir convocatorias destinadas a financiar los partenariados directos entre gobiernos locales y regionales de todo el mundo¹⁰.

Partenariados para ciudades sostenibles¹¹

En 2020, la Comisión Europea lanzó, por segundo años consecutivo, la convocatoria “Partenariados para ciudades sostenibles” que impulsa la constitución de partenariados, orientados a reforzar los procesos de desarrollo urbano integrado, entre gobiernos locales de la UE y de los países socios. El programa cuenta con diferentes lotes; uno de los cuales (Lote 3) está dedicado a América Latina y el Caribe, y cuenta con una financiación de 20 millones de euros. El programa fija como objetivos específicos:

- Reforzar la gobernanza urbana
- Asegurar la inclusión social en las ciudades
- Mejorar la resiliencia y la ecología en las ciudades
- Mejorar la prosperidad y la innovación en las ciudades
- Reforzar la resiliencia institucional en un contexto de fragilidad

También se priorizan las iniciativas de cooperación triangular, las *Smart Cities* y las iniciativas orientadas a generar empleo y actividad económica en el territorio. Los partenariados se componen de un gobierno local que ejerce de líder (europeo o latinoamericano) y uno o más coaplicante/s (europeos o latinoamericanos). La presencia de un gobierno local europeo y uno latinoamericano es un mínimo requerido.

10. Partnerships for Sustainable Cities

11. <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1581673482079&do=publi.welcome&orderby=upd&searchtype=RS&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&aofr=167744&userlanguage=en>

Las acciones (en el Lote 3) tienen que desarrollarse en el territorio del socio latinoamericano. El socio europeo aporta conocimiento y capacidad técnica. El programa se focaliza en acciones de cooperación entre territorios y entre pares (*peer-to-peer*).

Las iniciativas financiadas reciben un aporte de la Comisión Europea que puede variar entre el 50% y el 95%.

A pesar de que el programa apuesta claramente por el enfoque territorial y por la lógica de la cooperación técnica entre pares, la lógica de intervención se sigue sustentando en la transferencia de conocimiento y capacidades desde los gobiernos locales europeos hacia los de los países socios, identificados como beneficiarios. No se visibiliza en ningún momento el aprendizaje que los gobiernos locales europeos pueden extraer de la cooperación con sus socios latinoamericanos; o de otras regiones. De la misma manera, y aunque pueda parecer una contradicción, el alto nivel de cofinanciación por parte de la Comisión Europea, que puede llegar a un 95%, puede llegar a dificultar la apropiación de las iniciativas por parte de los gobiernos locales participantes.

En este sentido, la iniciativa, a pesar de la clara apuesta por la lógica territorial y por la cooperación técnica, puede representar un cierto retroceso en relación con programas anteriores, en especial URB-AL, los cuales, a partir del fomento del trabajo en red, promovían flujos multidireccionales de conocimiento, capacidades y recursos. Vista con la perspectiva que proporciona el tiempo, la supresión de URB-AL, después de casi 20 años de funcionamiento, y tres ediciones (desde 1995 hasta 2014), no puede ser considerada un acierto por parte de la Comisión Europea. Los programas e iniciativas que le han seguido no han logrado el impacto ni la movilización de esfuerzos y compromisos que logró uno de los programas que más ha contribuido a la evolución de los modelos de cooperación descentralizada.

Habrà que ver de qué manera define Europa el apoyo a las ciudades y regiones latinoamericanas en el contexto del nuevo “Marco Financiero Plurianual 2021-2027”: si, siguiendo las propuestas de la OCDE y la CEPAL, se avanza hacia una lógica de apoyo a las economías en transición que podría ser muy beneficiosa para los países de la región, y si Europa toma conciencia de que, en el contexto de recesión económica y fuerte vulnerabilidad social que provocará la emergencia del COVID-19, las ciudades y los territorios en general pueden y deben jugar un papel fundamental en el proceso de recuperación y de construcción de una nueva normalidad que deberá tener muy en cuenta las emergencias climática y social, la disrupción tecnológica y la imposibilidad de seguir avanzando a partir de una economía basada en patrones de producción y consumo orientados a un crecimiento sin límite.

II.1 Evolución en las modalidades de intervención

Como se apunta en la sección anterior, la evolución de la cooperación descentralizada ha venido lastrada por una importante resistencia al cambio. Sin embargo, dicha resistencia no ha impedido que se hayan desarrollado modalidades de intervención mucho más avanzadas y eficientes; modalidades cuya capitalización ha servido de base para una importante evolución en el relato sobre lo que es y debe ser la cooperación descentralizada.

II.1.1 La cooperación directa: del asistencialismo a la cooperación entre pares

La **cooperación directa** es seguramente el tipo de cooperación descentralizada que mayor consenso suscita por su potencial en el refuerzo de las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales. Se refiere a las relaciones de cooperación internacional al desarrollo ejercidas de forma directa entre gobiernos locales y regionales de diferentes países. Unas **relaciones que han evolucionado de forma más que notable en el último medio siglo, en especial en lo que a modalidades y formas de intervención se refiere.**

Las primeras expresiones de esta realidad se sitúan en los años cincuenta del siglo pasado con los hermanamientos entre ciudades europeas y ciudades de las antiguas colonias en África, Asia y América Latina. La **lógica de intervención** era eminentemente **vertical y asistencialista**, y se concretaba en la transferencia unidireccional de ayuda, del Norte al Sur, ya fuera en forma de recursos económicos, materiales o de conocimiento especializado. En este contexto se situaban también las relaciones de carácter más político, en especial las centradas en el apoyo a movimientos revolucionarios en los años 60, 70 y 80 del siglo pasado. A pesar del componente político, este tipo de relaciones era también de corte asistencialista y se fundamentaba en el envío de recursos.

La lógica asistencialista ha seguido (y sigue) muy presente en las relaciones de cooperación directa. Hay dinámicas muy difíciles de superar y la resistencia al cambio que apuntamos se da tanto entre los operadores considerados “donantes”

como entre los “beneficiarios”. Sin embargo, cada vez son más las voces críticas que apelan a la necesidad de tomar conciencia de los efectos contraproducentes de unas relaciones que generan dependencia y nula sostenibilidad.

Es por ello por lo que en los últimos años han ido ganando fuerza y centralidad otras modalidades de cooperación directa centradas en la construcción de **relaciones de partenariado horizontales**, entre pares —aunque operen en condiciones asimétricas— (Fernández de Losada, 2018). Se trata de relaciones de carácter bidireccional en las que, a pesar de que el componente financiero puede tener una importancia sustancial, **el valor añadido se sitúa en la transferencia de conocimiento, el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.** Este tipo de relaciones suelen concretarse en acuerdos de cooperación técnica o en iniciativas de aprendizaje **orientadas fundamentalmente a reforzar las capacidades institucionales y operativas de los socios.**

Caber señalar, también, que las iniciativas de cooperación descentralizada en general, y las que operan a partir de la modalidad de partenariado en particular, constituyen un elemento privilegiado para **la internacionalización de la ciudad o territorio** del que se trate. La cooperación descentralizada ha sido durante décadas la pasarela por la cual han transitado gobiernos locales y regionales de todo el mundo hacia el escenario internacional. Diversas ciudades del mundo han construido sus estrategias de internacionalización, hoy centradas también en la incidencia política, en la diplomacia cultural o científica o en la proyección económica internacional, a partir de la experiencia y las capacidades adquiridas en sus relaciones de cooperación descentralizada.

Pero el potencial de los partenariados horizontales va más allá de la transferencia de conocimiento o el intercambio de experiencias. Se trata de relaciones que pueden contribuir a reforzar liderazgos y las capacidades de los gobiernos locales y regionales para **incidir políticamente** en la mejora del entorno normativo e institucional en el que operan. Existen experiencias relevantes de partenariados de cooperación descentralizada, ya sean bilaterales o, de forma especial, multilaterales, que han contribuido a profundizar en los procesos de descentralización, a definir propuestas de reforma fiscal orientadas a mejorar la financiación local o regional, o a impulsar mejores mecanismos de coordinación multi-nivel, por poner tres ejemplos relevantes.

Junto con la modalidad de partenariado, las relaciones de cooperación directa también se impulsan y gestionan a partir de lo que se ha denominado **modalidad de agencia** (Fernández de Losada, 2018). **En un contexto de descentralización avanzada, asociaciones y gobiernos locales y regionales de determinados países han impulsado políticas de cooperación dotadas con importantes recursos y equipos fuertemente profesionalizados que operan a través de estructuras ad hoc.** Esta modalidad ha sido desarrollada por regiones en países fuertemente descentralizados, como España o Bélgica, por alguna ciudad muy innovadora y activa en el ámbito —el caso paradigmático es el de la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín—, y por asociaciones de municipios en países como Holanda (VNG International¹²), Suecia (SKL International¹³) o Canadá (FCM¹⁴).

La Agencia de Cooperación Internacional de Medellín¹⁵

La experiencia de la ACI de Medellín es especialmente significativa. La agencia se creó en 2002 con el firme propósito de captar recursos para fortalecer el desarrollo de la ciudad y su área metropolitana, pero en la actualidad se ha convertido en su principal instrumento para la proyección exterior, la captación de inversiones y la innovación. A pesar de que en su inicio se orientó a captar recursos provenientes de la cooperación, participando de la lógica asistencialista de carácter vertical, poco a poco fue transformando su enfoque para operar a partir de la construcción de alianzas estratégicas; horizontales; con otros actores a nivel internacional, ya sean otras ciudades o agencias nacionales e internacionales, el sector privado, universidades u organizaciones de la sociedad civil.

La ACI cuenta con un equipo de 53 personas altamente profesionalizado, un presupuesto relevante (cerca de los dos millones de euros) y está vinculada a las principales redes de cooperación que operan en América Latina (Mercociudades, AL-LAs) y a nivel global (CGLU, Metropolis, ICLEI, etc).

Es interesante reseñar que en los últimos años la experiencia de la ACI ha llevado a otras ciudades a crear agencias de perfil similar. Un buen ejemplo es la Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior¹⁶ que impulsó la ciudad de Santa Fe, en Argentina.

La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

12. <https://www.vng-international.nl/>

13. <http://sklinternational.se/>

14. <https://fcm.ca/en/programs/international-programs>

15. <https://www.acimedellin.org/>

16. http://mtafilter1.santafeciudad.gov.ar/gobierno/estructura_gobierno/agencia_cooperacion_inversiones_comercio_exterior.html

En España son varias las Comunidades Autónomas que cuentan con agencias especializadas de cooperación internacional. Por su presupuesto, capacidad y proyección, destacan las de Andalucía, Cataluña y País Vasco. Esta última opera en el marco de la Ley Vasca de Cooperación y de su Plan Director, herramienta de planificación mediante la cual despliega su política pública.

La cooperación internacional vasca se centra en contribuir a la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo humano, la educación para el desarrollo en Euskadi, la equidad de género en el modelo organizacional, la acción humanitaria en contextos de desastres y conflictos y el fomento de la acción cooperante. Opera mediante diferentes herramientas: ayudas a proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, becas de formación y de apoyo a la actividad cooperante, fondos de emergencia, unidad de género, publicaciones, etc. Una parte sustancial de su actividad se realiza en colaboración con agentes, tanto sociales (ONG, academia, etc.) como públicos (otras instituciones, tanto en Euskadi como en el mundo). Cuenta con un presupuesto anual de algo más de 49 millones de euros (2020).



II.1.2 Las redes de gobiernos locales y regionales y la cooperación descentralizada

Más allá de las relaciones de cooperación directa, las redes de gobiernos locales y regionales también favorecen y canalizan relaciones de cooperación descentralizada. El auge de las ciudades y los territorios en el escenario internacional ha hecho que hoy día operen más de 200 redes de ciudades a nivel global (Acuto y Rayner, 2016) en un ecosistema complejo, rico y tensionado por una oferta de servicios y de actividades que buena parte de la literatura en la materia considera mal dimensionada y poco coordinada.

Las redes de ciudades se posicionan de forma diversa ante la cooperación descentralizada. Las hay que la sitúan entre sus fines fundacionales y operativos; es decir, se trata de redes que se constituyen con el objeto de promover relaciones de cooperación descentralizada entre gobiernos locales y/o regionales. Focalizan su actuación en la transferencia de conocimiento y en el intercambio de experiencias para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales y regionales que las integran y mejorar su capacidad de impulsar y gestionar políticas públicas eficientes en ámbitos diversos. Este tipo de redes no sitúa la incidencia política como eje de sus actuaciones pero sí realizan incursiones en el tema (en algunos casos de manera frecuente). Una debilidad que se puede observar en algunas de estas redes es que pueden depender excesivamente de la ciudad que las impulsó en su origen, las lidera e incluso las financia.

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano¹⁷ (CIDEU)

CIDEU es la red de ciudades iberoamericanas que comparte y promueve la cultura del pensamiento estratégico urbano. Creada en 1993, está conformada por **152 socios** de 21 países: 124 ciudades y 28 instituciones colaboradoras. La red ofrece formación especializada en planificación estratégica urbana, asistencias técnicas y espacios para el intercambio y la transferencia de conocimiento y experiencias. Igualmente, promueve la colaboración entre las ciudades socias para el desarrollo de metodologías y proyectos innovadores.

17. <https://www.cideu.org/>

La gran mayoría de las redes, sin embargo, operan a partir de una doble lógica, más amplia, que no parte necesariamente de la cooperación descentralizada. Por un lado, se constituyen como plataformas para el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento y el aprendizaje, orientándose a reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales. Por el otro, buscan incidir en las agendas políticas, fundamentalmente en las internacionales, pero también en las regionales y nacionales, tratando de condicionar las políticas públicas que se impulsan para que respondan de manera más efectiva a los intereses y necesidades de sus miembros.

Vincular de forma específica el trabajo de dichas redes con la cooperación descentralizada es complejo. Pero también lo es no hacerlo en la medida en la que su actividad busca y tiene un impacto en el desarrollo sostenible de las comunidades, las ciudades, los territorios y los países en general, sea cual sea su latitud y ubicación geográfica (el norte, el sur, el este o el oeste) y su posición en la lista de los países receptores de ayuda establecida por el CAD de la OCDE.

En este contexto podemos destacar dos buenos ejemplos.

Por un lado, la **comunidad de aprendizaje impulsada por CGLU** (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)¹⁸ para reforzar las competencias y capacidades de los gobiernos locales y regionales que forman parte de la red, ofrece recursos diversos en el ámbito del aprendizaje, desde un sistema de aprendizaje entre pares (*peer learning*), un foro de aprendizaje (*Learning Forum*), sesiones de formación presenciales y on-line (desarrolladas en alianza con el PNUD

Por el otro, el **repositorio del C40 en materia de acción climática**¹⁹ ofrece una base de datos muy completa con información de las políticas públicas y soluciones innovadoras que están impulsando las ciudades socias de la red para luchar contra el cambio climático y cumplir con los Acuerdos de París)

18. <https://www.learning.uclg.org/>

19. <https://www.c40.org/research>

Resulta significativo apreciar cómo algunas de las redes que operan en el ecosistema actual, lo hacen a partir de una membresía multiactor. Se trata de una realidad relevante en la medida en la que puede contribuir a vincular a determinados actores (gobiernos nacionales y organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de conocimiento, organizaciones filantrópicas y empresariales, etc.) con las estrategias de desarrollo sostenible de los gobiernos locales y regionales; y a poner a disposición de estos los recursos, el conocimiento y la capacidad para desarrollar soluciones innovadoras de aquellos.

Cities Alliance²⁰ es un buen ejemplo de esto. Se trata de una plataforma impulsada en su momento por el Banco Mundial, y coordinada actualmente por UNOPS, que opera sobre la base de una membresía multi-actor impulsando iniciativas de desarrollo urbano en los países menos desarrollados. Cities Alliance está integrada por agencias de desarrollo nacionales, las principales redes de ciudades, organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel internacional, universidades y organizaciones filantrópicas.

También cabe tener en cuenta el fuerte valor añadido de las redes surgidas en torno a la cooperación descentralizada Sur-Sur. Se trata de esfuerzos que, por lo general, han servido para avanzar en la lógica de la horizontalidad, del trabajo entre homólogos, que intercambian y se transfieren conocimiento, pero que también suman fuerzas para incidir en las agendas políticas nacionales, regionales e internacionales.

20. <https://www.citiesalliance.org/>

Mercociudades²¹, a pesar de no ser una red concebida desde la cooperación descentralizada, genera espacios para la transferencia de conocimiento, el intercambio de experiencias y el desarrollo de acciones conjuntas entre las ciudades que la componen. Entre sus muchas actividades y las prestaciones que ofrece a sus socios, Mercociudades impulsa el Programa de Cooperación Sur-Sur²² en el marco del cual financia proyectos desarrollados por ciudades de la red, en colaboración con universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. En su edición de 2020, el programa focaliza en el ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles.



21. <https://mercociudades.org/>

22. <http://sursurmercociudades.org/>

II.1.3 La cooperación indirecta y la cooperación delegada

La cooperación indirecta es una de las formas de cooperación descentralizada más corrientes en algunos países europeos, en especial en Alemania, Bélgica, España, Italia, Polonia y el Reino Unido (OCDE, 2018). Se trata de mecanismos de apoyo a ONGD especializadas, aunque más recientemente se han incluido otras instituciones, concebidos siguiendo (o emulando) los parámetros establecidos por las principales agencias nacionales de cooperación al desarrollo para trabajar con el -sector-. Dichos mecanismos operan, por lo general, sobre la base de convocatorias de subvenciones articuladas en torno a prioridades temáticas y geográficas y basadas en esquemas de la cofinanciación.

En países como España la mayoría de los gobiernos regionales y de las ciudades medianas y grandes disponen de instrumentos financieros para apoyar a las ONGD que operan en su territorio. Dicho apoyo responde a una lógica doble. Por un lado, contribuye al desarrollo sostenible y humano de los países socios con los que trabajan las entidades; por el otro, ayuda a reforzar el tejido asociativo solidario y a generar conciencia crítica y una ciudadanía informada sobre los grandes desafíos a los que se enfrenta el planeta.

Más allá de ayudar a reforzar su propio tejido asociativo, el trabajo con ONGD ha permitido a muchos gobiernos locales españoles (y de otros países europeos) entrar en contacto con otras realidades y con la cooperación internacional, establecer contactos y asociarse con gobiernos locales de otras regiones del mundo y disponer de un conocimiento y una experiencia difícil de encontrar en el propio gobierno local y/o en la ciudad o la región. Sin embargo, el papel preponderante que han tenido y tienen las ONGD en muchos contextos ha derivado en una serie de disfunciones que ponen en cuestión la eficacia de la cooperación indirecta.

Por un lado, la lógica de trabajo a través de convocatorias públicas ha delegado a muchas ONGD europeas a un rol de intermediación de proyectos y ha alejado a sus contrapartes, las entidades de la sociedad civil en los países en los que trabajan, de los gobiernos locales que financian los proyectos. Igualmente, la lógica

de trabajar por proyectos choca en muchas ocasiones con el apoyo a procesos de mayor recorrido y, presuntamente, con mayor potencial para generar transformaciones sostenibles. Finalmente, la dependencia que muchas ONGD tienen de las ayudas y subvenciones que otorgan los gobiernos locales y regionales (ligada a una pérdida de base social) está provocando, en algunos casos, cierta resistencia a introducir cambios y a aceptar la implicación de otros actores clave para el desarrollo como pueden ser el tercer sector, las universidades o el sector privado.

Igualmente, **un análisis de la realidad nos indica que, en la mayoría de los casos, los gobiernos locales y regionales que impulsan estrategias de cooperación indirecta no las vinculan con sus propias estrategias de cooperación directa**; es decir, que las ONGD y otras instituciones que reciben financiación no desarrollan sus iniciativas necesariamente en los territorios de los socios (gobiernos locales y/o regionales) del gobierno que financia. La falta de articulación entre las estrategias de cooperación directa e indirecta **puede contribuir a la fragmentación y aislamiento de las iniciativas financiadas**, algo que es, a todas luces, contrario a los principios de la eficacia de la ayuda y a la coherencia de políticas.

Más allá de la cooperación indirecta, algunos gobiernos locales y regionales han tratado de impulsar otras modalidades más propias de las agencias nacionales de cooperación o de organizaciones internacionales como la cooperación delegada o el apoyo presupuestario. Operar mediante dichas modalidades puede permitir, entre otros elementos, movilizar recursos **mayores**, salir de la lógica de proyecto para trabajar directamente en apoyo a políticas determinadas y mejorar la coordinación entre ciertos donantes (Rimez, 2010 y Martínez, Sanahuja, 2010). Pero más allá de propuestas académicas y de algunas (pocas) experiencias concretas, se trata de modalidades marginales en la cooperación descentralizada ya que requieren de equipos con altas competencias profesionales y de presupuestos importantes.

II.2

El territorio como marco de referencia de la cooperación descentralizada

La Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD)²³ impulsó en 2016 un acuerdo de cooperación delegada con el **Gobierno de Flandes** para impulsar una iniciativa en Mozambique. Esta modalidad de cooperación se refiere al acuerdo entre dos gobiernos subnacionales mediante el cual uno de ellos delega en el otro la gestión de sus fondos de cooperación descentralizada para impulsar un programa concreto en un país socio. En este caso, ambos gobiernos acordaron impulsar un proyecto en el ámbito de la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas. El objetivo era promover entornos seguros, libre de violencia y agresiones sexuales, en los municipios de Marracuene, Manhiça y Maputo. El proyecto, dotado con 500.000€, de los cuales Flandes aporta 400.000 y Catalunya 100.000, es implementado por una ONG local (Action Aid) y coordinado por la agencia catalana. El Gobierno de Flandes, además de aportar una parte significativa de la financiación de la iniciativa, participa en su supervisión y evaluación junto con la ACCD.

En los últimos tiempos ha ido tomando cuerpo una tendencia que sitúa el denominado **enfoque territorial** como marco de referencia de las modalidades más evolucionadas y eficientes de cooperación descentralizada. Dicho enfoque sitúa el territorio, a sus actores y sus recursos, como eje articulador y marco de referencia de los procesos de desarrollo sostenible. El desarrollo territorial se ha entendido como un proceso que coordina todos los recursos disponibles en un territorio específico a partir de una aproximación holística e integral, que tiene en cuenta tanto las dinámicas económicas como las sociales, ambientales e institucionales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Fernández de Losada, 2018).

Muy en línea con la Agenda 2030, la aproximación holística e integral que propugna el enfoque territorial constituye una oportunidad para promover sinergias entre las políticas sectoriales que impulsan los gobiernos locales y regionales, apostando por mecanismos de coordinación interna que aseguren la transversalidad, evitando la lógica de intervención por silos y la fragmentación, avanzando hacia esquemas de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Por otro lado, el enfoque territorial llama a tener en cuenta el potencial y la contribución de todos los actores que operan en el territorio, considerados como su principal activo. Para ello es necesario definir mecanismos que fomenten y faciliten su implicación, así como la coordinación y la búsqueda de sinergias entre ellos. Esto incluye, por un lado, a los ciudadanos (en especial los más vulnerables), a la sociedad civil, al sector privado, la filantropía y todas las instituciones ligadas al conocimiento. Por el otro, engloba también a las diferentes esferas de gobierno, desde las organizaciones internacionales, hasta los gobiernos regionales y locales, pasando por el gobierno nacional. En este punto es muy relevante señalar la necesidad de que la articulación multinivel se base en lógicas de cooperación intergubernamental en lugar de en esquemas de subordinación jerárquica.

23. <http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/inici>

Enfoque territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. OCDE²⁴

La OCDE plantea un enfoque de desarrollo regional orientado a desplegar todo el potencial transformador de los ODS. Se basa en un enfoque del desarrollo territorial que es holístico, multisectorial, de abajo hacia arriba, inclusivo y localizado. La metodología que propugna la OCDE ofrece herramientas para planificar estrategias de desarrollo territorial más eficientes, en las que los diferentes niveles de gobierno y los diferentes actores que operan en el territorio, aportan todas sus capacidades y recursos. La OCDE apuesta por los sistemas de monitoreo de las políticas públicas y ofrece un sistema de indicadores destinados a medir el progreso en los procesos de implementación de la Agenda 2030 a nivel territorial.

El enfoque territorial para el desarrollo local propuesto por la Comisión Europea

De acuerdo con la Nota Política²⁵ elaborada por el Profesor Leonardo G. Romeo para la Comisión Europea en 2013, el enfoque territorial para el desarrollo local (TALD en sus siglas en inglés) es una política nacional que promueve un desarrollo local endógeno, en el que los gobiernos locales movilizan todos los recursos y capacidades del territorio; integrado, por cuanto se articula la acción de todos los operadores, públicos y privados que actúan en el territorio, y multiescalar, en la medida en la que los diferentes niveles de gobierno se coordinan y complementan, cada uno en el marco de sus competencias. En este contexto y con este marco de referencia, la responsabilidad primera de planificar, financiar y gestionar el desarrollo local recae sobre los gobiernos locales. Unos gobiernos locales que deben estar dotados de las competencias, los recursos y las capacidades para ello.

En 2013 la Comisión Europea impulsó la **comunicación “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo”²⁶**, a partir de la cual se apuesta por el TALD como metodología de referencia para el despliegue de sus diferentes programas de cooperación, en especial en el Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales.

24. <http://www.oecd.org/regional/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals-e86fa715-en.htm>

25. <https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/documents/territorial-approach-local-development>

26. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:ES:PDF>

Tomar como marco de referencia el enfoque territorial del desarrollo sostenible permite a la cooperación descentralizada poner en valor su dimensión transversal e integral como política pública. Igualmente, sitúa a los socios en un escenario de interconexiones en el que los territorios se enfrentan, con disparidad de recursos y de entornos, a desafíos compartidos que responden a dinámicas globales con fuertes impactos locales (desigualdades, salud global, migraciones, cambio climático, revolución tecnológica, etc.).

Cada vez son más frecuentes las experiencias de cooperación descentralizada que se focalizan en el desarrollo de soluciones que puedan ser compartidas por los socios en un esquema de bidireccionalidad. A pesar de que, como se ha apuntado, los partenariados pueden ser dispares o asimétricos en cuanto a los recursos disponibles, la capacidad de innovar no tiene una geografía concreta y las soluciones más efectivas y mejor orientadas a las necesidades de la ciudadanía y los actores de los territorios pueden darse en contextos muy diversos y no necesariamente en los países más desarrollados.

Los **presupuestos participativos** han sido una de las innovaciones más significativas surgidas del municipalismo latinoamericano y que ha tenido mayor recorrido a nivel global a partir de prácticas de cooperación descentralizada muy diversas. El Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL) es un buen ejemplo de ello, como también lo fue la Red 9 del Programa URB-AL²⁷ sobre financiación y democracia participativa.

Los aprendizajes sobre procesos de internacionalización que se dan en el marco de la red AL-LAs son claramente multidireccionales. La experiencia acumulada por urbes como Ciudad de México o Montevideo en sus procesos de **diálogo y consulta ciudadana para la internacionalización** pueden ser muy útiles para reforzar las estrategias que desarrollan sus socios europeos²⁸.

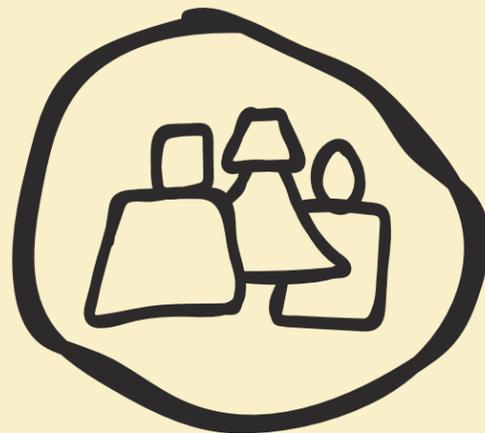
27. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9_esp/

28. <https://proyectoallas.net/our-work/dialogues/>

El enfoque territorial ofrece también la posibilidad de movilizar a los diferentes actores, públicos y privados, que operan en el territorio de los socios e implicarlos en los partenariados de cooperación descentralizada, poniendo en valor todos los recursos y las capacidades que pueden aportar.

Movilizar y mantener el compromiso de la ciudadanía y de los actores del territorio requiere, sin embargo, un esfuerzo relevante orientado a rendir cuentas y someter las políticas públicas al control social. Todo ello aplica a las iniciativas desarrolladas en el marco de los partenariados de cooperación descentralizada que deben poder ser monitorizadas y evaluadas a partir de sistemas efectivos de información e indicadores verificables que sirvan, por un lado, para extraer aprendizajes de las experiencias desarrolladas y, por el otro, para capitalizar las innovaciones identificadas en las mejores prácticas.

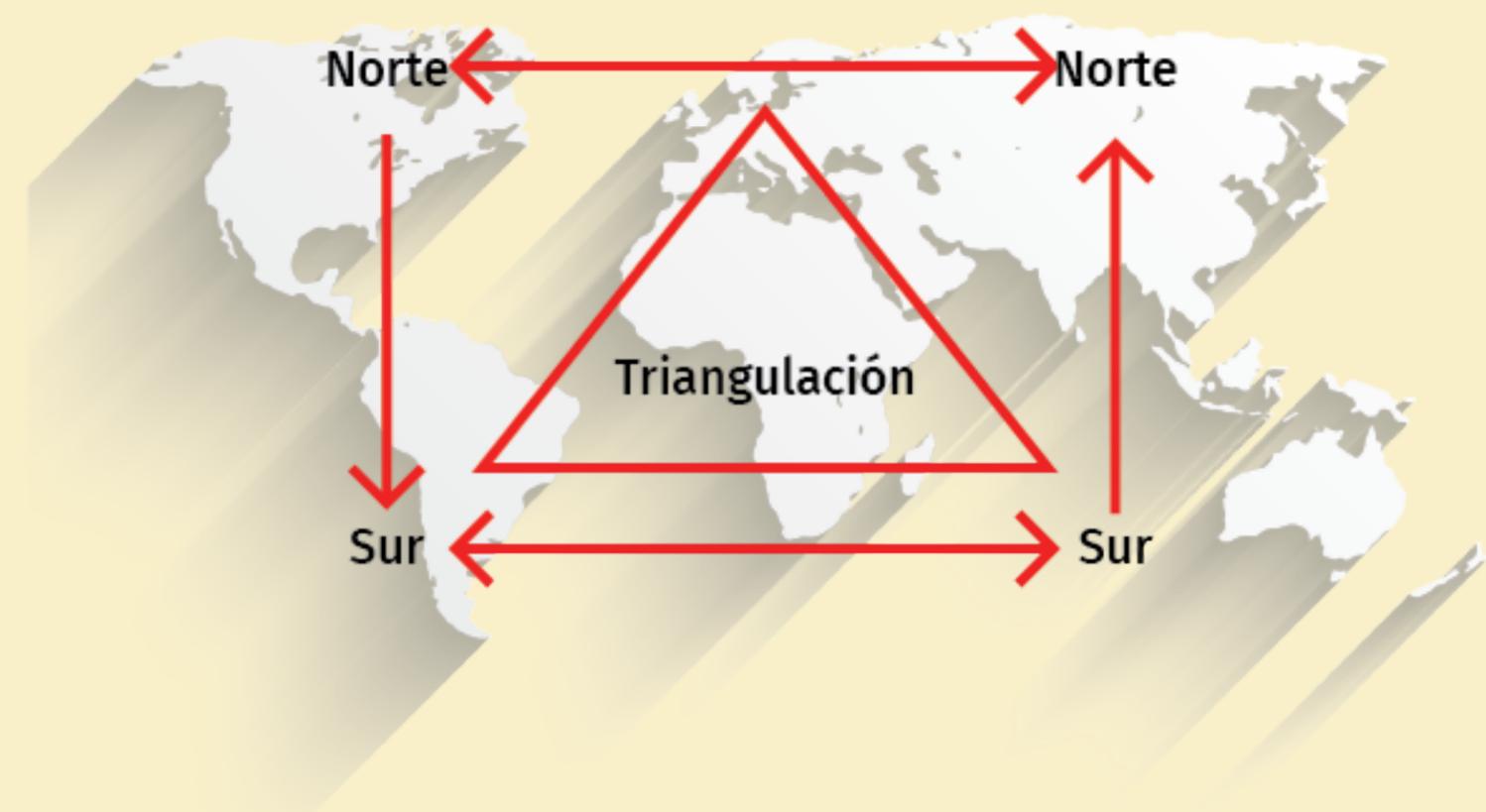
Aplicar el enfoque territorial a la cooperación descentralizada de manera que se pueda desplegar todo el potencial endógeno que tiene el territorio requiere, igualmente, que los gobiernos locales y regionales operen en entornos normativos adecuados, a partir de competencias claras, financiación suficiente, y dispongan de las capacidades adecuadas para poder impulsar políticas públicas eficientes.



II.3 Los flujos de la cooperación descentralizada

Los flujos de la cooperación descentralizada han evolucionado en la misma medida en la que lo han hecho las modalidades de intervención. A pesar de que los esquemas tradicionales de relación Norte – Sur mantienen una gran relevancia, en el panorama actual de la cooperación descentralizada aparecen cada vez con mayor fuerza y visibilidad prácticas de cooperación Sur – Sur y triangular. Además, los esquemas de intervención con los que se opera facilitan que se den también flujos de transferencia Sur – Norte y Norte – Norte (Figura 1).

NUEVOS FLUJOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA



AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Fuente: Fernández de Losada, A. (2017)

En los últimos años, la cooperación descentralizada Sur – Sur ha cobrado mucha relevancia. Se trata de un tipo de cooperación de alto valor añadido, fuertemente orientada a la transferencia de conocimiento y el intercambio de experiencias entre pares que operan en condiciones, por lo general, simétricas. Sin embargo, tal como han puesto de manifiesto estudios recientes²⁹, también en el ámbito de este tipo de cooperación los socios pueden incurrir en las contradicciones que se dieron y dan en las relaciones tradicionales Norte – Sur.

Aun siendo los contextos más cercanos, en las relaciones Sur-Sur también se dan asimetrías —pensemos, por ejemplo, en las diferencias en términos de desarrollo entre Brasil y Bolivia—que pueden conducir a la definición de marcos de intervención de carácter asistencialista.

Cooperación descentralizada Sur-Sur en Centroamérica

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa mantiene un partenariado de cooperación Sur-Sur con dos mancomunidades de municipios de El Salvador en el marco del cual se refuerzan las políticas de desarrollo económico territorial inclusivo (DETI) en ambos territorios. Este partenariado ha facilitado el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como iniciativas de capacitación dirigidas a reforzar el diseño y la implementación de una política local de mancomunidades orientada a la promoción del desarrollo económico a partir de la economía social y solidaria.

La iniciativa de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa cuenta el apoyo de la Diputación de Barcelona y de una larga trayectoria de cooperación descentralizada con otros gobiernos en la región, en Europa y a nivel global.

Aunque menos extendida, la cooperación descentralizada triangular es una modalidad mixta a través de la cual gobiernos locales de, como mínimo, tres países cooperan entre sí. Se trata de una modalidad que tiende a la horizontalidad en los intercambios y las lógicas de transferencia, lo que la hace más efectiva. Suele venir apoyada por un gobierno local con mayor capacidad de financiación o por agencias regionales y nacionales de cooperación o por organizaciones internacionales. De hecho, la Unión Europea, a través de URB-AL (en sus diferentes fases) o programas temáticos como el de autoridades locales (en su fase anterior) ha venido apoyando durante años este tipo de iniciativas.

La Iniciativa Partenariados para Ciudades Sostenible de la Comisión Europea concede prioridad a los partenariados que se desarrollan en el marco de acciones de cooperación triangular. Dichas acciones deben incluir a gobiernos locales y regionales de dos países socios y de un país de la UE. Las acciones deben desarrollarse en el territorio de uno de los países socios mientras que los otros dos, incluido el europeo, aportan conocimiento, experiencias, capacidades y recursos.

Finalmente, merece la pena apuntar que, aunque fuera del foco de análisis convencional, la cooperación descentralizada acostumbra a generar flujos de conocimiento y recursos que van del Sur al Norte; al igual que, cuando se opera a través de redes u otras plataformas multilaterales, el conocimiento también fluye entre los propios gobiernos locales y regionales del Norte, en un esquema que podríamos calificar de Norte – Norte.

29. <http://cooperacionsursur.org/images/DT11.pdf>

30. <http://www.trinacionalriolempa.org/mtfrr/>

III

Mejorar el entorno normativo e institucional y reforzar las capacidades para impulsar políticas públicas más eficientes

Como se ha apuntado en las secciones precedentes, los partenariados de cooperación descentralizada más eficientes son los que se orientan, por un lado, a mejorar el entorno normativo e institucional en el que operan los gobiernos locales y regionales; y, por el otro, a reforzar sus capacidades para que puedan diseñar e implementar políticas públicas que respondan a las necesidades e intereses reales del territorio. En ambos objetivos el conocimiento y la experiencia juegan un papel determinante.

AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

III.1 Cooperación descentralizada e incidencia política

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

La cooperación descentralizada puede ser un muy buen instrumento para incidir, a nivel nacional, regional e, incluso, internacional, en la mejora del entorno normativo e institucional en el que operan los gobiernos locales y regionales. La agenda política de la cooperación descentralizada puede dirigirse a elementos estructurales consustanciales con el modelo de estado liberal o a elementos concretos de las políticas públicas.

En los últimos años, la cooperación descentralizada ha realizado esfuerzos importantes para contribuir a que determinados países avancen en sus procesos de descentralización; reforma fiscal y tributaria; consolidación de principios fundamentales como el de autonomía local o el de subsidiariedad o de normas fundamentales como la que se refiere a la función pública local (y a la estabilidad de los funcionarios locales en contexto de cambio de ciclo electoral). Todos estos elementos han estado en el eje de numerosas iniciativas impulsadas en América Latina aunque con resultados más bien controvertidos. En algunos casos se ha logrado situar el tema en la agenda política nacional o regional, aunque con resultados más bien limitado en términos de reformas legislativas e incidencia en la revisión del modelo de estado.



El **Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales**, un espacio político integrado por las asociaciones de gobiernos locales de Iberoamérica, gobiernos locales individuales y la Secretaría General Iberoamericana, impulsó en 2011 la Carta Iberoamericana de la Autonomía Local. Una carta que fue consensuada por el municipalismo iberoamericano pero que nunca llegó a ser asumida por los gobiernos nacionales y a tener rango legislativo (como sí lo tiene la Carta Europea de la Autonomía Local).

El Foro Iberoamericano se sigue reuniendo de forma periódica con el objetivo de incidir en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado. Ha contado durante años con el apoyo financiero de diversos gobiernos locales y de redes de municipios, así como con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana. La próxima edición del Foro está prevista en la ciudad de Andorra La Vella, vinculada a la Cumbre Iberoamericana que en 2020 se celebrará en Andorra.

La cooperación descentralizada ha servido también para reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales para incidir de forma efectiva en sus gobiernos nacionales y en las instancias regionales y globales. En este sentido, existen experiencias interesantes centradas en el impulso de estrategias formativas y, de forma muy especial, en la generación de conocimiento.

La **Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs)** ha dedicado parte de sus esfuerzos a reforzar las capacidades de los gobiernos de las ciudades que la integran para incidir en las agendas políticas regionales e internacionales. Dedicó uno de sus talleres de aprendizaje³¹ a analizar de qué manera las ciudades deben y pueden incidir en las agendas globales. Fruto de este taller se publicó el monográfico *“Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores?”*³², el Cuaderno 7 de su colección de publicaciones.

La **Prefeitura de Belo Horizonte** en Brasil ha impulsado, con el apoyo de ICLEI América del Sur, el Programa Horizonte 2030, una plataforma integrada para localizar hitos de desarrollo global en el municipio, como los ODS, el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana y el Marco de Sendai, entre otros tratados y convenciones, que buscan mejorar los servicios públicos y para desarrollar la ciudad, en las esferas social, económica y ambiental, sin dejar a nadie atrás. Para ello han estructurado una vinculación institucional amplia con Naciones Unidas y sus agencias, así como con otros organismos nacionales e internacionales.

El vínculo entre cooperación descentralizada e incidencia política se da de diversas maneras. Por un lado, las relaciones de cooperación directa acostumbra a reforzar las capacidades de los socios de incidir políticamente en sus respectivos entornos. Bien de manera expresa, mediante iniciativas concretas centradas en la incidencia política, bien de manera indirecta, mediante actividades dirigidas a otros fines, la cooperación directa sirve para que los gobiernos locales y regionales traten de incidir en la mejora de los entornos en los que operan.

Por otro lado, y como ya hemos apuntado, las redes (en toda su diversidad en cuanto a formas institucionales, alcances geográficos y temáticos y objetivos) constituyen seguramente el instrumento privilegiado del que disponen los gobiernos locales y regionales para incidir en la agenda política. Las redes generan masa crítica, lo que facilita el ser escuchado; pero también invierten en generar conocimiento y evidencias empíricas sobre las realidades que se pretenden cambiar, lo que revierte en la construcción de argumentos sólidos que son fundamentales para influir en la agenda política.

31. <https://proyectoallas.net/our-work/learning/workshops/7th-workshop/>

32. <https://proyectoallas.net/2016/03/16/cuaderno-7-los-gobiernos-locales-en-la-agenda-internacional-actores-o-espectadores/>

El **informe GOLD³³** que **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** publica cada tres años desde 2008 constituye una herramienta privilegiada para dar a conocer el panorama de la democracia local y la descentralización a nivel global. El informe aporta datos e información de primera mano sobre cuestiones tan sensibles como la descentralización, la financiación de los gobiernos locales, la prestación de servicios básicos o las agendas urbanas. En su última edición, **GOLD V³⁴** evalúa las estrategias locales, regionales y nacionales para la implementación de las Agendas Mundiales en cada región del mundo. Para ello, analiza la evolución de los marcos institucionales de los gobiernos locales, metropolitanos y regionales, prestando especial atención a los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para alcanzar los objetivos propuestos e impulsar un cambio transformador. El Informe demuestra que las ciudades y los territorios juegan un papel central en el desarrollo social, económico, medioambiental y cultural, y muestra su compromiso y sus contribuciones para hacer frente a la emergencia climática, al tiempo que comparte las lecciones aprendidas con sus pares de todo el mundo.

Finalmente, cabe destacar las alianzas estratégicas (Malé, 2019) dirigidas a incidir en ámbitos concretos de la agenda internacional o regional, que encuentran en las relaciones de cooperación descentralizada un facilitador necesario para formar las alianzas. Se trata de alianzas *ad hoc*, no formalizadas, que operan en paralelo a las redes tradicionales y a las plataformas multiactor, y que se orientan a impulsar estrategias de incidencia en ámbitos determinados en los que los gobiernos locales están sujetos a presión ciudadana (p. ej. vivienda) o a un contexto de confrontación con sus gobiernos nacionales (crisis climática, migraciones y refugiados).

33. <https://www.gold.uclg.org/reports>

34. <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>

La Declaración municipalista **Ciudades por una Vivienda Adecuada³⁵** fue impulsada en 2018 por un importante grupo de ciudades de todo el mundo para promover el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Presentada en Nueva York ante las Naciones Unidas, constituye un esfuerzo colectivo entre ciudades y organizaciones transnacionales de la sociedad civil que ha tenido un recorrido notable y ha contribuido a poner sobre la mesa el tema de la vivienda como uno de los temas más sensibles de la agenda internacional de las ciudades. Muchas de las ciudades firmantes tienen tras de sí un largo recorrido de cooperación forjado en el ámbito de la cooperación descentralizada. Puede ser el caso de Buenos Aires, Montevideo, Medellín, Ciudad de México, Barcelona o París.



35. <https://citiesforhousing.org/>

III.2 De la cooperación técnica al aprendizaje

Como se ha apuntado de forma reiterada en el presente documento, la cooperación descentralizada se ha convertido en uno de los instrumentos privilegiados para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales y regionales. En este contexto, en el que la transferencia de conocimiento es clave, las modalidades horizontales, que apuestan por flujos bidireccionales, se han mostrado como las más efectivas y las que generan impactos más relevantes.

Efectivamente, la bidireccionalidad implica la asunción de la lógica de los retos compartidos, la apropiación de las experiencias y las soluciones sobre las que se trabaja y su adaptación a las realidades locales. La lógica asistencial, por el contrario, ha implicado durante tiempo la transferencia de experiencias y soluciones diseñadas desde el Norte y que no necesariamente responden a las realidades locales y a las necesidades efectivas de los “beneficiarios” o “receptores” del Sur.

La transferencia de conocimiento y el intercambio de experiencias se opera por diferentes vías. La denominada **cooperación técnica** es la más extendida y con mayor potencial de la cooperación descentralizada. Se trata de la práctica mediante la cual los gobiernos locales, en el marco de sus relaciones de cooperación directa, trabajan conjuntamente en el desarrollo de aquellas políticas públicas más ajustadas a las necesidades, intereses y aspiraciones del territorio y de sus actores, así como en la implantación de modelos organizativos y de gobernanza más eficientes.

La cooperación técnica implica al personal técnico y político de los gobiernos locales y regionales, lo que genera un mayor compromiso con el propio gobierno y con las políticas de cooperación descentralizada que se desarrollan. Igualmente diferentes estudios realizados señalan que la cooperación técnica sirve para reforzar las capacidades profesionales y personales del personal implicado que, por lo general, valora muy positivamente su experiencia.

La cooperación técnica puede implicar a otros actores del territorio, ya sean empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades o centros de investigación. Como se constata en el siguiente apartado de este estudio, dichos actores pueden aportar conocimiento,

experiencia, tecnología y recursos, financieros o materiales. Su implicación les puede servir para tejer alianzas o dinámicas de trabajo con otros actores, homólogos o no, del territorio socio. Se generan, por lo general, dinámicas muy ricas con impactos positivos a medio y largo plazo que pueden ir más allá de la transferencia de conocimiento y adentrarse en el ámbito de los intercambios comerciales, culturales o educativos; el desarrollo conjunto de proyectos, etc.

La cooperación técnica requiere la puesta a disposición de recursos tanto financieros para sufragar los costes relacionados como humanos que aportan el conocimiento y la experiencia. En lo que a los recursos financieros se refiere, éstos pueden ser del propio gobierno local y estar ubicados en el presupuesto de cooperación o en las partidas sectoriales de los departamentos de los gobiernos implicados. O tener su origen en programas impulsados por agencias de cooperación nacionales o multilaterales.

La **Delegación para la Acción Exterior de las Colectividades Territoriales (DAECT)** cuenta con un programa destinado a apoyar las acciones de cooperación descentralizada de los gobiernos locales franceses³⁶. Dicho programa cubre fundamentalmente acciones de cooperación técnica y refuerzo de capacidades desarrolladas por los gobiernos locales franceses con sus socios en los de los países socios. Entre las diversas convocatorias incluidas anualmente en el programa, destaca la que da apoyo a acciones impulsadas por gobiernos locales alineadas con los acuerdos bilaterales que sostiene Francia con sus socios.

36. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/>

El **Programa de Cooperación Internacional Urbana**³⁷ de la Comisión Europea promueve la transferencia de conocimiento en materia de prácticas urbanas sostenibles. Lo hace a través de tres componentes:

- 1.- Cooperación ciudad-ciudad
- 2.- Acciones en el marco de la Iniciativa Pacto Global de Alcaldes
- 3.- Cooperación interregional para el desarrollo local y regional innovador

El intercambio de experiencias y conocimiento en el marco del primer componente se orienta hacia el desarrollo de planes de acción local que definen proyectos piloto y acciones en el ámbito abordado. Hasta la fecha se han promovido un número muy relevante de partenariados entre ciudades latinoamericanas y europeas, como Madrid – Buenos Aires, Milán – Sao Paulo o Hamburgo – Mérida (México), por poner tres ejemplos. En el marco del segundo componente, las ciudades firmantes reciben apoyo técnico para impulsar sus compromisos energéticos y climáticos.

Finalmente, en el marco del componente de cooperación interregional se promueve también la colaboración con empresas innovadoras para promover cadenas de valor internacional.

A pesar del consenso que despierta en cuanto a su valor añadido, la cooperación técnica encuentra algunos obstáculos importantes para consolidarse en el ámbito de la cooperación descentralizada.

Por un lado, una fuerte resistencia entre los equipos directivos del propio gobierno local o regional a liberar a personal altamente cualificado. Se trata de personal generalmente muy cargado de trabajo en su quehacer doméstico cuya implicación en acciones de cooperación técnica añade una carga extra. Resolver estas resistencias requiere un fuerte compromiso político y que el trabajo realizado en el marco de las acciones de cooperación técnica sea reconocido, considerado como trabajo propio y no conlleve una mayor carga horaria para los implicados.

37, <http://www.iuc.eu/>

Por otro lado, la dificultad para medir los beneficios de las acciones de cooperación técnica, en término de resultados, tampoco ayuda a consolidarla. A pesar de los esfuerzos realizados por diferentes organizaciones para capitalizar iniciativas en este ámbito, su valor añadido, situado en la esfera del refuerzo de las capacidades de las personas y de los equipos, es subjetivo y no siempre es fácil de evaluar en el corto plazo.

Estos obstáculos son especialmente significativos en los gobiernos locales y regionales de los países más desarrollados. Fuera de sus equipos de cooperación, por lo general sensibilizados, no resulta fácil convencer sobre las oportunidades de aprendizaje que pueden derivar del trabajo con homólogos de países menos desarrollados. Se requiere, por lo tanto, liderazgos comprometidos y con visión amplia y a largo plazo. La universalidad de los retos a la que hacen referencia las nuevas agendas internacionales puede ayudar a superar muchos de estos obstáculos.

El **Fons Català de Cooperació** impulsó la elaboración de una Guía de Cooperación Técnica Municipal³⁸ para guiar a los municipios catalanes en sus iniciativas de cooperación técnica. La Guía ofrece una aproximación al concepto y un análisis de las modalidades y de los ámbitos principales de intervención. También ofrece pautas prácticas para desplegar la cooperación técnica municipal, ahondando en la base política necesaria, elementos de planificación, actores implicados, recursos y cómo gestionar los aspectos jurídicolaborales o la prevención de riesgos

Junto con la cooperación técnica, en los últimos años se han desarrollado formas alternativas para transferir conocimiento y experiencias. Cabe referirse de forma especial a la formación, un ámbito en el que la cooperación descentralizada ha evolucionado de forma relevante. Un análisis del mapa actual de la cooperación descentralizada nos ayuda a identificar modalidades diversas que van desde la formación presencial y a distancia, hasta los mecanismos de *peer learning* (aprendizaje entre pares), pasando por la colaboración con instituciones especializadas (universidades, centros de formación, organismos multilaterales u organizaciones filantrópicas).

38. https://www.fonscatala.org/sites/default/files/2019-05/Guia%20CT%20municipal_es.pdf

En este ámbito también resulta significativa la alianza con otros actores, en especial organizaciones multilaterales, universidades o instituciones filantrópicas.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), junto con el PNUD, UN Habitat y la Diputación de Barcelona impulsaron la elaboración de módulos formativos³⁹ dirigidos a formar a formadores en los procesos de localización de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. Dichos módulos han contribuido a formar a cientos de funcionarios locales y regionales en todas las regiones del mundo.

El **Observatorio de la Cooperación descentralizada Unión Europea - América Latina**⁴⁰ lleva 14 ediciones de su curso online de formación dirigido a potenciar las políticas públicas locales de cooperación descentralizada. Se trata de una especialización entre las relaciones internacionales y la cooperación, estrechamente vinculada al desarrollo y a la gobernanza local. La formación intenta adaptarse a la nueva realidad de las relaciones internacionales, teniendo presente que han ganado peso las relaciones de intercambio respecto a las de asistencia, en un mundo en que se van difuminando las llamadas relaciones "Norte-Sur". El resultado es un curso de cinco módulos que pretende apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales para proyectarse internacionalmente. El programa está enfocado preferentemente a responsables técnicos y políticos de relaciones internacionales y cooperación al desarrollo de administraciones públicas locales y regionales. Igualmente, se incentiva la participación de perfiles que, desde otros niveles, orientan y gestionan programas de cooperación descentralizada.

IV

La alianza con los actores territoriales en la cooperación descentralizada como mecanismo para impulsar políticas públicas más eficientes e inclusivas

El enfoque territorial abunda en el rol determinante que juegan los agentes del territorio en los procesos de desarrollo sostenible y en la necesidad de avanzar hacia formas de gobernanza colaborativa más eficientes. Estos **aportan conocimiento, capacidades, experiencia, recursos, tecnología y capacidad de innovar; así como, en la mayoría de los casos, una fuerte voluntad de contribuir al bien común.** Queda claro que su vinculación contribuye a mejorar la eficiencia de las políticas públicas que se impulsan. El reto sigue situándose en definir mecanismos que faciliten su participación y permitan desplegar todo el potencial que acumulan.

Como se ha apuntado en los capítulos precedentes, vincular los agentes del territorio con las iniciativas de cooperación descentralizada puede mejorar y ampliar de forma muy significativa su impacto. Su participación puede ser especialmente relevante en las prácticas que parten de un enfoque horizontal, de la construcción de partenariados entre territorios con todos sus actores. Trabajos recientes hablan del vínculo óptimo entre la cooperación descentralizada y la lógica de los **partenariados multiactor** como un planteamiento que puede servir para avanzar hacia dinámicas de cooperación descentralizada más eficientes (Fernández de Losada & Calvete, 2018).

39. <https://www.learning.uclg.org/sdg-learning-modules>

40. <http://www.observ-ocd.org/es/e-training/curso-line-en-cooperacion-descentralizada-14ava-edicion>

Naciones Unidas define los partenariados multi-actor como “relaciones colaborativas de carácter voluntario entre varias partes, públicas y no-públicas, en las que todos los participantes acuerdan trabajar conjuntamente para alcanzar un propósito común o llevar a cabo una tarea específica compartiendo riesgos y responsabilidades, recursos y beneficios”⁴¹. En Europa, las denominadas Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3)⁴² se acercan a los partenariados multi-actor a partir del modelo denominado de la **cuádruple hélice**. Un modelo que vincula innovación y desarrollo sostenible en un marco en el que el gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil **trabajan conjuntamente para co-crear desarrollo sostenible e impulsar cambios estructurales** que pueden ir mucho más allá de lo que cualquiera de los actores, por sí solos, hubieran podido impulsar.

Pero para que dichos partenariados puedan desplegar todo su potencial en el marco de las relaciones de cooperación descentralizada, los roles de todos los actores que intervienen deben estar claramente definidos. Como lo debe estar, igualmente, el del gobierno local y/o regional, y en especial su función de liderazgo, impulso y coordinación.

Movilizar y comprometer a dichos actores para conseguir que aporten todo lo que tienen que aportar, precisa de estructuras de gobernanza que faciliten su articulación y participación en todas las fases descritas. **Un análisis de la realidad nos muestra que definir una buena arquitectura de gobernanza colaborativa en el ámbito de la cooperación descentralizada no es tarea fácil.** Existen, sin embargo, algunas buenas prácticas que merece la pena considerar.

Consejo de Cooperación de Barcelona⁴³

Es un órgano consultivo y de participación sectorial del Ayuntamiento de Barcelona creado para impulsar y promover las acciones de cooperación internacional al desarrollo, la ayuda humanitaria, y la promoción de los derechos humanos y la paz. Responde al principio de colaboración y complementariedad entre los poderes públicos y las iniciativas solidarias y de cooperación al desarrollo de la sociedad. Es un espacio de diálogo y participación de la sociedad civil, fomenta la concertación con el tejido solidario a fin de crear sinergias y complementariedades.

41. Resolución de las Naciones Unidas A/RES/70/224 “Towards global partnerships”.

42. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf

43. <http://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/ca/cooperacio-internacional/consejll-de-cooperacio>

IV.1 ¿A qué actores implicar y cómo?

En los territorios operan una amplísima amalgama de actores que inciden en el desarrollo sostenible y que pueden aportar valor añadido a los partenariados de cooperación descentralizada. Es necesario mapearlos y determinar en qué medida pueden contribuir al desarrollo de dichos partenariados.

Siguiendo la lógica de la cuádruple hélice, los podemos agrupar en las siguientes categorías (Figura 2):



AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Fuente: CGLU, Módulo 1. Localización de los ODS

IV Organizaciones de la

1.1 sociedad civil

En este apartado nos referimos a sociedad civil desde una perspectiva muy amplia que incluye a todas las **organizaciones privadas no lucrativas**. Desde las ONGD, hasta las organizaciones del tercer sector social, pasando por las organizaciones de base, movimientos sociales, las organizaciones culturales, ecologistas, sindicatos, etc. Todas ellas pueden desempeñar un rol relevante **orientando la cooperación descentralizada hacia una lógica de colaboración público-social**.

Alianzas trinacionales en el río Lempa

El Sistema de Información Territorial Trinacional (SINTET) opera desde el 2009 como instrumento de monitoreo de políticas públicas locales, generación de información y gestión de conocimiento en el ámbito fronterizo entre El Salvador, Guatemala y Honduras. Se trata de una iniciativa que ha contado con el apoyo de la Diputación de Barcelona y de la Unión Europea (Programa URBAL III) y que ha sido impulsada por un partenariado que incluye el Centro Universitario de Oriente (CUNORI), la Universidad San Carlos de Guatemala, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, cinco mancomunidades, organizaciones de la sociedad civil de Guatemala, Honduras y El Salvador y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En la actualidad, el SINTET tiene visitas superiores a las 35,000 visitas mensuales, con descargas de información superiores a las 240,000.

En el mismo sentido, esta alianza territorial entre gobiernos locales, academia, sociedad civil y cooperación internacional, desarrolla un programa permanente de formación (diplomados), en el que desde 2014 se han formado más de 370 funcionarios y técnicos locales, de los tres países, en temas como: i) Gestión territorial integrada de bosques y cuencas; ii) Seguridad alimentaria y nutricional; iii) Gestión integral, adaptación al cambio climático y gobernanza de los recursos hídricos; y, iv) Desarrollo económico territorial inclusivo.

Esta alianza ha logrado igualmente impulsar estudios sobre temas de interés compartido, como el monitoreo de la calidad del agua del Río Lempa. Dichos estudios han servido de base para lanzar la campaña “Rescatemos el Río Lempa” en los tres países.

El de la sociedad civil es, a priori, el vínculo más evidente y sencillo de gestionar. Tiene, sin embargo, ciertas complejidades y elementos que hay que tomar en cuenta. En los países del Norte, el denominado sector de la cooperación al desarrollo lo constituyen, como ya hemos apuntado, las ONGD especializadas. Su intervención suele estar dirigida en una doble dirección: por un lado, promueven la financiación e implementación de proyectos en los países del Sur global en los que trabajan; por el otro, movilizan a la ciudadanía para generar conciencia crítica sobre los grandes desafíos ligados al desarrollo. Sin embargo, a pesar de que atesoran un conocimiento, una experiencia y una agenda político-social que hay que poner en valor, acostumbran a tener poca relación con los partenariados de cooperación directa que impulsan los gobiernos locales y regionales que las financian. Vincularlas, en una lógica de intervención integral, facilitaría acciones más eficientes y orientadas a resultados sostenibles.

Por su parte, las ONGD en los países del Sur trabajan en alianza con sus socios del Norte global ejecutando proyectos e iniciativas con un vínculo muchas veces burocrático con los gobiernos locales y regionales. Hacer que dicho vínculo sea más estratégico, insertar los proyectos implementados en los planes de desarrollo impulsados por los gobiernos locales y regionales de los territorios del Sur en los que operan, redundaría, también, en una mayor eficacia y sostenibilidad de las intervenciones realizadas.

Pero más allá de las ONGD, también hay que tener en cuenta a las organizaciones del tercer sector, a los movimientos sociales, los que promueven la paz y los derechos humanos, a las organizaciones ecologistas, culturales, deportivas o lúdicas. Todas ellas tienen mucho potencial, recursos y capacidades muy importantes que aportar a las relaciones de cooperación descentralizada. A pesar de que algunas de estas instituciones empiezan a estar fuertemente internacionalizadas, su vínculo con la cooperación descentralizada sigue siendo poco evidente, especialmente en el Norte. Aunque hay gobiernos locales y regionales que están haciendo esfuerzos relevantes para implicarlos, impulsando iniciativas especializadas dirigidas, por ejemplo, a organizaciones ambientalistas o instituciones especializadas en la promoción de la paz y los derechos humanos.

En un contexto de desconexión y desconfianza de la ciudadanía hacia lo público que, como hemos visto, se materializa, por un lado, en el auge de populismos y nacionalismos, y, por el otro, en protestas y resistencias de diversa índole, reforzar el vínculo entre los gobiernos locales y regionales y los movimientos sociales y la sociedad civil en el marco de iniciativas de cooperación descentralizada puede tener resultados muy positivos.

IV.1.2 Universidades y centros de conocimiento

El vínculo entre la cooperación descentralizada y el sector del conocimiento es cada vez más frecuente y estratégico. Las universidades, los centros de investigación o los laboratorios de ideas (*think tanks*) pueden aportar un valor añadido muy relevante en forma de conocimiento, datos e información para construir evidencias, capacidad de innovar, tecnología y contacto con la comunidad científica.

Las aportaciones de la comunidad del conocimiento pueden servir para mejorar las prácticas de cooperación descentralizada. Se pueden orientar a reforzar los recursos profesionales disponibles (vía formación específica), a facilitar metodologías de intervención más innovadoras, a proporcionar soluciones para un desarrollo más eficiente de las iniciativas en curso o a suministrar tecnología y otros recursos.

La Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) y la Universidad Autónoma de México han tenido una implicación importante en la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs) generando conocimiento, apoyando a las ciudades implicadas mediante sesiones de formación académica e impulsando líneas de investigación.

En el mismo sentido, el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL realiza formación a través del curso on-line “Especialista en Cooperación Descentralizada” desde el año 2006. Actualmente se está cursando la 14ª edición con apoyo de la coalición “Platforma”. Además, durante estos años ha contado con el apoyo de diversos centros académicos con los que ha establecido convenios de colaboración para el desarrollo de la capacitación. Es el caso de la Escuela de Política y Alto Gobierno de la Fundación, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Abierta de Catalunya. Esta formación ha servido para capacitar a más de 600 profesionales de Europa y de América Latina en cooperación descentralizada.

AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

Por otro lado, vincular a la comunidad del conocimiento con los partenariados de cooperación descentralizada puede servir para construir puentes entre universidades y centros de investigación de los territorios implicados. Puentes que faciliten el impulso de programas académicos conjuntos, el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores o el desarrollo de proyectos de investigación para abordar retos compartidos.

También resulta relevante señalar el aporte que pueden hacer las universidades y los centros de investigación para la mejora de la cooperación descentralizada como modalidad de cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, diversas universidades están empezando a impulsar programas de estudio e investigación específicos centrados en esta modalidad. Un esfuerzo que puede ser complementario con el que realizan los propios gobiernos locales y regionales, generalmente a través de redes y otras plataformas, y puede contribuir a ponerla en valor y visibilizarla.

Finalmente, apuntar la estrecha colaboración que se da en diversos contextos entre los gobiernos locales y regionales y las universidades en el ámbito del **fomento a la ciudadanía crítica o global**; esto es una colaboración orientada a construir una ciudadanía consciente de los desafíos y las injusticias que se dan en el planeta y comprometida y movilizada en su combate.



IV

.1.3 Sector privado

La aportación del sector privado a la cooperación descentralizada **tiene todavía poco recorrido y en muchos contextos genera líneas rojas**. El hecho de que las empresas y las asociaciones empresariales pueden aportar recursos, conocimiento, capacidades, tecnología, contactos y un gran dinamismo a los partenariados de cooperación descentralizada está fuera de toda duda. Sin embargo, su ánimo de lucro, consustancial a su razón de ser, genera resistencias en un universo que funciona tradicionalmente alejado de las lógicas del mercado.

Existen muchas formas para facilitar la participación del sector privado en los partenariados de cooperación descentralizada. Por un lado, las **asociaciones empresariales y las cámaras de comercio** pueden jugar un rol relevante apoyando a sus pares en las ciudades o regiones socias a través de iniciativas de capacitación, mecanismos de transferencia de innovación o construyendo puentes para fomentar intercambios comerciales.

El foco de la cooperación descentralizada suele estar puesto en las **MIPYMES** (micro, pequeñas y medianas empresas) en la medida en la que son las estructuras empresariales más extendidas y que contribuyen de manera más determinante a los procesos de desarrollo sostenible. El vínculo de la cooperación descentralizada con las grandes empresas multinacionales acostumbra a darse a través de las fundaciones filantrópicas que estas acostumbran a tener

Las **organizaciones filantrópicas** tienen cada vez más interés en las ciudades y los territorios y su relación con la cooperación descentralizada tiene un fuerte potencial. Algunas filantrópicas han empezado a generar plataformas de trabajo entre ciudades en las que la transferencia de conocimiento y de experiencias orientadas a compartir soluciones constituye el elemento nuclear. Sin embargo, su orientación a facilitar vínculos con el sector privado y a generar espacios de encuentro entre las soluciones que este propone y los gobiernos locales y regionales como receptores de dichas soluciones genera interrogantes y reservas entre muchos de los actores de la cooperación descentralizada. Reservas e interrogantes que sería bueno abordar y debatir.

Hoy reconvertida en la red **Ciudades Globales Resilientes**, la plataforma **100 Resilient Cities**⁴⁴ financiada por la Rockefeller Foundation impulsó la elaboración de estrategias de resiliencia y la creación de oficinas municipales de resiliencia en un centenar de ciudades de todo el mundo, muchas de ellas latinoamericanas y europeas. La plataforma antes, y la red ahora, constituye un espacio favorable para la cooperación descentralizada en la medida en la que pone en contacto a las ciudades con el conocimiento y la experiencia necesarios para desarrollar soluciones.

Pero seguramente es el sector de la **economía social y solidaria** el que tiene mayor potencial de colaboración con la cooperación descentralizada. De hecho, existen experiencias muy interesantes en el terreno del comercio justo o ético, así como en el ámbito del codesarrollo.

En 2018 la **Joint Migration and Development Initiative** de las Naciones Unidas publicó una guía⁴⁵ para la integración de las migraciones en las prácticas de cooperación descentralizada. Se trata de una herramienta muy útil para reforzar las aportaciones de las migraciones a los procesos de desarrollo territorial que analiza y sistematiza experiencias muy diversas en el ámbito del codesarrollo, muchas de las cuales se encuentran vinculadas con la economía social y solidaria.

44. <https://www.100resilientcities.org/>

45. http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines_on_decentralised_cooperation.pdf

IV.2

¿Cómo vincularlos? Mecanismos de gobernanza colaborativa

El vínculo de los actores del territorio con las estrategias de cooperación descentralizada que impulsan sus gobiernos constituye un elemento de valor añadido que cobra más fuerza si lo contrastamos con las formas tradicionales de cooperación que impulsan los gobiernos nacionales. En este sentido, no cabe duda de que una política de cooperación concebida desde lo local y apoyada y legitimada por el tejido social y productivo local, se orienta de forma clara hacia la calidad democrática.

Pero más allá de tomar conciencia del potencial de todos estos actores en la cooperación descentralizada, la cuestión clave radica en cómo vincularlos y articular su participación para que desplieguen todo su potencial. Se trata de una cuestión ligada al desafío más amplio de **impulsar mecanismos de gobernanza colaborativa que respondan a la realidad de los territorios. Que movilicen, generen compromiso e involucren, y que permitan avanzar en la lógica de la cocreación y la corresponsabilidad en el diseño y desarrollo de las políticas públicas.**

Los mecanismos de gobernanza colaborativa deben servir para involucrar a los actores del territorio en todas las fases de la cooperación descentralizada.

1. En la fase de definición de los partenariados: cuando se detectan necesidades, se prioriza, se planifica y se asignan recursos.
2. En la fase de implementación de las iniciativas de cooperación descentralizada: cuando se ejecutan las acciones planificadas, se monitorean los resultados parciales y se corrige o consolida lo realizado.
3. En la fase de evaluación y rendición de cuentas: cuando se analizan los resultados de las mismas, se extraen aprendizajes, se capitalizan las buenas prácticas y se reporta a la ciudadanía.

Esto no supone, en absoluto, que todos los actores tengan que participar en todas las fases, solo aquellos actores que aportan valor añadido y en las fases del partenariado en que lo aportan.

Existen experiencias relevantes orientadas a involucrar a los actores del territorio en la cooperación descentralizada. Todas ellas presentan factores en común:

- Un liderazgo bien definido
- Orientación integral al desarrollo sostenible
- Apertura a todos los actores del territorio que aporten valor añadido
- Apuesta por la cocreación y la corresponsabilidad
- Manejo de datos e información
- Orientación a la rendición de cuentas

En lo que se refiere al **liderazgo**, este debe venir asegurado por el gobierno local o regional que tiene la responsabilidad y el mandato democrático de promover el desarrollo sostenible de su territorio. Sin embargo, en algunos contextos, especialmente en países menos desarrollados, las agencias de cooperación internacional, ya sean públicas —agencias nacionales, organismos multilaterales, agencias de cooperación descentralizada— o privadas —ONGD—, pueden asumir dicho rol. Esto no genera problema si se trata de procesos de acompañamiento y refuerzo institucional, pero pueden generar distorsiones si el rol que asumen se prolonga en el tiempo y busca perdurar y consolidarse.

El programa **ART GOLD del PNUD**⁴⁶ impulsó una de las metodologías más avanzadas en el desarrollo de mecanismos de articulación de actores para el diseño e impulso de estrategias de cooperación descentralizada. En línea con el enfoque territorial para el desarrollo local, la iniciativa del PNUD lleva años promoviendo espacios de interlocución entre los diferentes actores del territorio —gobiernos locales y nacionales, cooperación internacional, sociedad civil, sector privado y academia—, reforzando el liderazgo local y orientando las acciones de cooperación descentralizada que se desarrollan en el mismo, desde una perspectiva estratégica e inclusiva.

Buscando mecanismos para promover una acción internacional comprensiva, inclusiva e integrada, la **Dirección de Relaciones Internacionales de Belo Horizonte** estructuró los Diálogos Internacionales, una plataforma de trabajo y comunicación continua con los principales actores internacionales en el territorio. Divididos en cinco grupos (consulados, cámaras de comercio, academia, asociaciones de clase y sociedad civil) se llevan a cabo reuniones de trabajo periódicas, intentando potenciar las diferentes agendas del municipio, creando sinergia entre los actores y generando compromiso.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES Y FORTALECER LA DEMOCRACIA EN LOS TERRITORIOS

AGUSTI FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

46. https://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/in_depth/UNDP-ART-local-authorities.html

Más allá de las estructuras de gobernanza colaborativa, algunos actores de la cooperación descentralizada han establecido formas innovadoras para promover **partenariados integrales de cooperación descentralizada** que favorecen el establecimiento y el desarrollo de relaciones directas entre los actores de los territorios, sean estos pares o no: es decir, que favorezcan vínculos entre universidades o centros de investigación, sindicatos o organizaciones empresariales, organizaciones del tercer sector o del ámbito cultural.

Los acuerdos de cooperación integral impulsados por el Ayuntamiento de Madrid y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas⁴⁷ encajan muy bien en esta lógica. La herramienta ofrece un marco flexible que orienta su programación a las necesidades y aspiraciones de los socios involucrados y de los actores de sus territorios (academia, sociedad civil y sector privado). El partenariado se entiende como un proceso que evoluciona en función de la evolución de las necesidades de los socios y los territorios implicados así como de los recursos disponibles.

Los acuerdos de cooperación integral se alejan de las acciones aisladas y puntuales y apuestan por procesos de desarrollo integral a medio y largo plazo. Orientan los partenariados al intercambio de experiencias, aprendizaje mutuo y reciprocidad; la transferencia de recursos y buenas prácticas, etc. Introducen elementos clave como la planificación sobre la base de prioridades, el monitoreo de las actuaciones y la rendición de cuentas.

V. Aumentar la confianza ciudadana a través de la orientación a resultados y la rendición de cuentas

En un contexto de desconfianza hacia lo público y de profundo descontento social, la transparencia y la rendición de cuentas cobran, si cabe, mayor importancia. Existe una demanda ciudadana dirigida a los gobernantes para que asuman responsabilidades de las políticas públicas que impulsan. Pero la rendición de cuentas va más allá de asumir responsabilidades. Se trata de una práctica profundamente vinculada a los esfuerzos encaminados al diseño e implementación de políticas públicas más eficientes y orientadas a alcanzar resultados medibles en términos de desarrollo sostenible.

Orientar las políticas públicas a alcanzar resultados requiere, por un lado, priorizar en base a las necesidades reales del territorio; y, por el otro, planificar las intervenciones definiendo de forma clara los resultados a alcanzar. En paralelo, para **rendir cuentas de forma eficiente y facilitar el control social**, es necesario disponer de información de la realidad del territorio y de los impactos logrados con las políticas desarrolladas. En este sentido, el monitoreo y la evaluación son prácticas clave destinadas a obtener la información necesaria para valorar dichos impactos y extraer conclusiones en forma de aprendizaje. Todo ello, en el marco de sistemas de gobernanza colaborativa que faciliten la participación ciudadana. Por otro lado, los aprendizajes, que han de ser comunicados con la máxima transparencia, deben conducir, por un lado, a la asunción de responsabilidades y, por el otro, a la sistematización de las experiencias y la capitalización de las mejores prácticas.

En este sentido, la cooperación descentralizada, concebida como política pública, no puede ser una excepción. Requiere de mecanismos de monitoreo y evaluación, sustentados en sistemas de indicadores verificables y en fuentes de información contrastadas; sistemas de acceso a la información pública regulados y mecanismos de reporte y de comunicación de los resultados y de capitalización de las experiencias.

47. <https://ciudadesiberoamericanas.org/cooperacion-integral/>

V.1 Una cooperación descentralizada orientada a alcanzar resultados medibles

Definir resultados medibles requiere, en primer lugar, un conocimiento en profundidad de las necesidades e intereses que se quieren abordar mediante las acciones de cooperación descentralizada. Los procesos de planificación de política pública incorporan diferentes metodologías destinadas a evaluar las necesidades (*needs assessment*) y diagnosticar la realidad del territorio y de sus operadores. Dichas metodologías deben servir para establecer cuales son las fortalezas y oportunidades del territorio que hay que tener en cuenta y potenciar; así como las debilidades y amenazas que hay que abordar mediante las intervenciones de cooperación descentralizada.

Los procesos de elaboración de planes directores de cooperación llevan aparejados diagnósticos participativos en los que colaboran los principales actores de la ciudad. La Diputación de Barcelona⁴⁸ ha desarrollado una consolidada y reconocida metodología de acompañamiento a los municipios de su territorio en los procesos de elaboración de planes directores de cooperación.

Tanto los procesos de evaluación de necesidades como los de diagnóstico requieren de **mecanismos de gobernanza multinivel** (para coordinarse con las diferentes esferas de gobierno que operan en el territorio), así como de **participación ciudadana y articulación multiactor**. Igualmente, es necesario disponer de información y datos sobre las diferentes dimensiones (económica, social y ambiental) ligadas al desarrollo del territorio, y de los actores que operan en él. Vincular a la ciudadanía y a los actores del territorio con estos procesos implica un esfuerzo importante de transparencia y poner a su disposición dicha información y datos.

48. https://www.diba.cat/es/web/ri/cooperacio_desenvolupament

A partir de las necesidades detectadas se deben **priorizarse y planificarse las acciones a desarrollar para alcanzar los resultados deseados**. Los procesos de priorización y planificación, que deben desarrollarse también de forma articulada con los actores del territorio, tienen que servir para movilizar y asignar recursos, ya sean humanos, materiales o financieros. En el ámbito de la cooperación descentralizada existe una considerable experiencia en materia de planificación de las intervenciones. Sin embargo, **siguen imperando metodologías fuertemente burocráticas**, es decir, procesos liderados por el financiador en los que los actores territoriales tienen poca o nula participación.



V.1.2 Monitoreo y evaluación para la rendición de cuentas y el aprendizaje

En una lógica de políticas públicas avanzadas, **el monitoreo y la evaluación constituyen procesos que deberían ser ineludibles**. Cumplen funciones diferentes, pero se desarrollan a partir de lógicas similares y herramientas comunes.

El monitoreo se orienta al seguimiento de los procesos de implementación y tiene por objetivo definir correcciones cuando se considera que no se están logrando los resultados definidos. Los procesos de monitoreo acostumbran a ser internos, es decir, desarrollados por el propio equipo encargado de la gestión de las iniciativas que se están implementando.

La evaluación, por su parte, es un proceso sistemático que tiene por objetivo medir el diseño y la ejecución de una intervención y los resultados alcanzados. Busca facilitar los procesos de rendición de cuentas, extraer aprendizajes que sirvan para mejorar fases ulteriores a las iniciativas planificadas y sistematizar experiencias y buenas prácticas. La evaluación también puede ayudar a la cooperación descentralizada a demostrar su valor añadido, su aporte específico y sus ventajas comparativas. Además, la evaluación representa una importante fuente de legitimidad de la política de cooperación descentralizada, reforzando su valor y dándole visibilidad, generando así confianza ciudadana.

Los procesos de evaluación deben ser llevados a cabo por equipos externos e imparciales que puedan dar una lectura objetiva y sin condicionantes de los impactos alcanzados, y contar con la participación de la ciudadanía y los actores del territorio.

La evaluación es una práctica profundamente vinculada con la lógica de la eficacia de la cooperación al desarrollo sostenible. Existe un abanico muy amplio de modelos y metodologías —el del CAD es el más común—, cada una con sus herramientas específicas. En el caso de la cooperación descentralizada, se recomienda una evaluación participativa que tenga en cuenta la coherencia de políticas, prestando especial atención a factores estructurales que condicionan la eficacia y viabilidad de la cooperación, como son el resto de las políticas públicas.

Los criterios de evaluación clásicos han ido evolucionando y hoy en día, a los de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto, se han añadido los de

coherencia, cobertura, innovación y aprendizaje que son especialmente relevantes para la cooperación descentralizada. En particular, el criterio de cobertura permite evaluar si determinados colectivos de la ciudadanía objeto de la intervención han sufrido sesgos o barreras de acceso. Es muy útil, por lo tanto, para verificar si las políticas públicas apoyadas mediante la cooperación descentralizada contribuyen a disminuir las desigualdades. También es importante tener en cuenta la incorporación del género como un criterio de evaluación pertinente a cualquier tipo de evaluación.

Como se establece en la guía metodológica **“Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública”**, publicada en 2012 por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, “la naturaleza de la cooperación descentralizada puede sugerir orientarse hacia modelos de cooperación más centrados en procesos que en resultados”. Pone el acento en la importancia de tener en cuenta la diversidad de actores apuntando que “la preocupación por la diversidad de actores y perspectivas es acorde con tendencias que resaltan cada vez más el impacto de las evaluaciones sobre la mejora de las capacidades de los actores. La evaluación no se limita a aportar hallazgos y recomendaciones aplicables a las intervenciones analizadas, sino que facilita que los participantes adquieran nuevos conocimientos y habilidades para que mejoren su calidad y evolucionen sus instituciones, sistemas, ideas o valores”.

Además de las metodologías del CAD, hoy en día se ha avanzado en enfoques y metodologías más pertinentes para la evaluación de la cooperación descentralizada como la orientada al aprendizaje organizacional, el mapeo de alcances o las comunidades de prácticas. Sea cual sea la metodología de evaluación, es imprescindible que los gobiernos locales integren la evaluación y el aprendizaje en sus mecanismos y estructuras y utilicen el conocimiento producido por las evaluaciones para mejorar la calidad de su política de cooperación descentralizada.

A pesar de ello, un análisis en profundidad del mapa de la cooperación descentralizada nos señala que **tanto el monitoreo como la evaluación son prácticas poco desarrolladas** y que, cuando se impulsan (en especial los procesos de evaluación) es por indicación de financiadores externos. Acostumbran a ser procesos burocráticos, orientados a cumplir con el expediente y no a la rendición de cuentas y a la capitalización de los aprendizajes.

La evaluación aporta información acerca del desempeño general de las intervenciones desarrolladas. Dicha información constituye el elemento central de los procesos de **rendición de cuentas** que buscan divulgar los resultados que se han alcanzado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Aunque muy a menudo las demandas de justificación de la utilización de los recursos y consecución de resultados provienen de los donantes, los actores destinatarios de la rendición de cuentas pueden ser muy diversos. En este sentido, es necesario realizar un esfuerzo para vincularla con la lógica del **control social** que implica dar a conocer a la ciudadanía —y, en su caso, asumir responsabilidades— los impactos de las relaciones de cooperación descentralizada, informando si estas han contribuido a mejorar las políticas públicas locales y de qué manera. **La rendición de cuentas requiere de marcos normativos que aseguren la transparencia.** Esta, cuando se implementa de forma adecuada, conduce a un incremento de la credibilidad y legitimidad de los gobiernos participantes en las iniciativas de cooperación descentralizada.

Pero más allá de la rendición de cuentas, la información que deriva de los procesos de evaluación sirve también para obtener **aprendizajes** orientados a mejorar los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas de cooperación descentralizada. Sirve para mejorar las acciones futuras que se puedan dar en el marco de la política; para potenciar el impacto en las otras políticas que se impulsan desde el gobierno local o regional, y para favorecer la mejora institucional y de las capacidades de los actores participantes, desde mecanismos de gestión hasta elementos de planificación estratégica.

Dichos aprendizajes pueden extenderse a otros actores en lo que podríamos definir como la voluntad de impulsar procesos de **aprendizaje colectivo**. Esto implica realizar esfuerzos para sistematizar y capitalizar las experiencias con el objetivo de compartirlas utilizando los mecanismos existentes para el **intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento**. Y como hemos apuntado en el presente estudio, la cooperación descentralizada ha orientado cada vez más sus esfuerzos a estos fines.

Tanto la rendición de cuentas y el control social, como avanzar en la lógica del aprendizaje, **requieren de buenas estrategias de comunicación**. Hay que tener en cuenta que, hoy en día, la valoración que los ciudadanos hacen de sus gobiernos tiene mucho que ver con la capacidad de las instituciones de comunicarse bien y construir las percepciones adecuadas. En este sentido, gobernar bien tiene mucho que ver con el “hacer bien” y también con “comunicar bien”.

En este sentido, cuando se comunica, lo más habitual es hacerlo sobre resultados, y aquí la comunicación funciona como una herramienta externa y no participa en los distintos ciclos del proceso. Pero para dotarse de una comunicación que sea

verdaderamente útil y efectiva, hace falta avanzar hacia la comunicación para resultados, entendida esta como una herramienta transversal y estratégica, que está presente en el programa o política desde su propia concepción y que participa en todos los ciclos del proceso.

La comunicación debe estar orientada a establecer puentes de relación y diálogo con la ciudadanía, con los actores del territorio y con el resto de los actores de la cooperación descentralizada (ya sean otros gobiernos locales y regionales o actores transnacionales vinculados o interesados en la cooperación descentralizada).

Tal y como se explica en el **Cuaderno 2 de AL-LAs**, “la comunicación es un eje vertebrador que contribuye a la democratización del diseño y la gestión de políticas públicas porque hace partícipe a la comunidad en la definición y resolución de los problemas, permite difundir las políticas a la ciudadanía, los medios y los tomadores de decisiones y moviliza saberes y prácticas compartidas”.

A pesar de ello, la comunicación sigue siendo un reto pendiente en la mayoría de las políticas de cooperación descentralizada y no se aprovecha su potencial para aumentar la confianza ciudadana.

VI

Conclusiones y recomendaciones

América Latina y Europa se encuentran, sin lugar a dudas, ante uno de los escenarios más complejos que se han dado en la historia reciente. La crisis de la COVID-19 agravará de forma muy considerable la ya de por sí delicada situación de los sectores más vulnerables de la sociedad. Las economías de la mayoría de los países de las dos regiones entrarán en una profunda recesión este año y está por verse el ritmo de la recuperación: si será rápida, como han apuntado algunos analistas, o si se alargará en el tiempo dejando tras de sí una estela devastadora. Por otro lado, la necesaria orientación hacia la economía de muchas de las estrategias de recuperación no debería implicar un retroceso en los esfuerzos por mitigar los efectos del cambio climático.

La pandemia pone sobre la mesa determinados aprendizajes que no podemos pasar por alto. Por un lado, ha puesto de manifiesto la debilidad de los servicios públicos en muchos países, especialmente en ámbitos como la salud o la educación, y el impacto que tiene no invertir o recortar en prestaciones esenciales para el bienestar de la población. Por otro lado, el confinamiento ha evidenciado la brecha creciente que se puede derivar de un mundo y unas sociedades que serán cada vez más digitalizadas. Finalmente, ha quedado evidenciada la dificultad que tienen los gobiernos para gestionar escenarios de incertidumbre que requieren, ahora más que nunca, estrategias de resiliencia y mitigación.

Como se apunta en la introducción de este estudio, algunos informes anteriores a la irrupción de la pandemia ya ponían de manifiesto que tanto en América Latina como en Europa las desigualdades no solo no disminuían, sino que se habían vuelto a acrecentar. La situación de vulnerabilidad de importantes sectores de la población, en especial de las clases medias, estaban poniendo en jaque la cohesión y el contrato social. La desconfianza en las instituciones públicas y en los servicios que estas proveen iba en aumento, lo que había dado pie a la irrupción de gobiernos populistas, por un lado, y a importantes procesos de protesta ciudadana, por el otro.

En este escenario, y muy especialmente en el que vendrá cuando la pandemia empiece a perder intensidad, los gobiernos y sus políticas públicas serán más relevantes que nunca y la necesidad de reforzarlos absolutamente perentoria. Es por ello que, disponiendo de una hoja de ruta global como la que nos proporciona la Agenda 2030, los principales organismos internacionales están realizando un llamado para potenciar el sistema de cooperación internacional y potenciar su eficacia.

Como se ha puesto de manifiesto durante la gestión de la pandemia, los gobiernos locales, situados en primera línea, desempeñan un papel fundamental en la definición de las respuestas que exigen los ciudadanos. Unas respuestas que deberán diseñarse, tal y como se apunta en las agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible, a partir de un enfoque multidimensional hacia la prosperidad, la protección de los más vulnerables y la cohesión social y la gestión de la emergencia climática.

La cooperación descentralizada cobra, en este contexto, más relevancia que nunca, puesto que debe ser considerada como una herramienta de primer orden para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales y regionales. Es necesario, por ello, apostar y profundizar en las formas más eficientes y orientarlas, a partir de las pautas que marca la Agenda 2030, a potenciar procesos de elaboración de mejores políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y de los territorios.

Recomendación 1

En un contexto de recesión económica y emergencia social y climática, hay que redoblar los esfuerzos por visibilizar la contribución de los gobiernos locales y regionales, mejorar los entornos en los que operan potenciando los procesos de descentralización y reconocimiento de la autonomía local, y reforzar sus capacidades institucionales y operativas. La cooperación descentralizada debe ser reconocida como la forma más eficiente para ello y la Agenda 2030 (y el resto de las agendas del desarrollo sostenible), la hoja de ruta más adecuada para mejorar los procesos de elaboración de políticas públicas. Por otro lado, será importante velar por que el compromiso de los gobiernos locales y regionales con la cooperación descentralizada se mantenga firme y que los recursos que movilizan no se vean reducidos en un contexto de fragilidad y extrema vulnerabilidad de muchos territorios.

Como se analiza a lo largo de este estudio, la cooperación descentralizada ha evolucionado de forma muy notable en los últimos años. Dicha evolución se aprecia en el número de actores involucrados, en los recursos que moviliza y en la diversidad de modalidades y flujos que genera. También en el interés que ha ido despertando en algunos gobiernos nacionales y organismos internacionales como la OCDE o la propia Unión Europea. De hecho, los programas impulsados por ésta última, en especial URB-AL y las actuales convocatorias centradas en los partenariados para ciudades sostenibles, han impulsado mejoras relevantes en la cooperación descentralizada entre las dos regiones. De forma concreta, han servido para poner el enfoque territorial sobre la mesa y potenciar la lógica de la cooperación técnica y la transferencia de conocimiento como elemento nodal de los partenariados.

Recomendación 2

Teniendo en cuenta que la Unión Europea se encuentra en plenos procesos de revisión de su Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y de las políticas públicas que impulsará el nuevo presupuesto, se presenta una muy buena oportunidad para volver a poner sobre la mesa elementos de excelencia identificados en programas como URB-AL (en especial la lógica de trabajo en red) y revisar los aspectos que no han acabado de funcionar en las herramientas actuales. En especial se debería insistir en que la Comisión Europea supere la lógica Norte-Sur que, aunque velada, sigue apareciendo cuando se presupone que el flujo de conocimiento y experiencia va únicamente de los gobiernos locales y regionales europeos a sus socios latinoamericanos.

La evolución también es muy notoria en cuanto a los modelos de intervención. Se ha pasado de los modelos asistencialistas de configuración clásica Norte-Sur, a modelos horizontales, basados en la reciprocidad y en el intercambio de experiencias y en la transferencia de conocimiento, cuyo valor añadido y su orientación a los principios de la eficacia genera consenso. A pesar de ello, es difícil hablar de una única modalidad de cooperación descentralizada: desde las diversas formas de cooperación directa, hasta la cooperación indirecta o delegada, pasando por la rica y heterogénea realidad de las redes de gobiernos locales y regionales, la cooperación descentralizada dibuja un ecosistema complejo, rico y muy dinámico.

Dicha evolución también se ha dado en los flujos de recursos (financieros o en forma de conocimiento, experiencia, etc.) que son crecientemente bidireccionales y se dan en múltiples sentidos, Norte-Sur, Sur-Norte, Sur-Sur, Norte-Norte y triangulares. En este contexto, la cooperación descentralizada Sur-Sur está adquiriendo una gran notoriedad, aunque, como se apunta en el estudio, también puede (y de hecho lo hacen) incurrir en lógicas asistencialistas.

Los modelos de cooperación descentralizada de diseño más avanzado y con mayor valor añadido se orientan claramente a reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales y regionales y de los territorios en los que operan. En este contexto, el enfoque territorial confiere a dichos modelos un marco de referencia ineludible. Sitúa el territorio como eje de la intervención, partiendo de una aproximación integral de su desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) y de la necesidad de contar con todos sus actores, públicos y privados.

Recomendación 3

A pesar de que la evolución en los modelos de cooperación descentralizada ha sido notable, las formas más evolucionadas siguen identificándose en los gobiernos locales y regionales más profesionalizados. Es necesario capitalizar y poner en valor las prácticas más eficientes y potenciar los espacios de capacitación existentes para formar a profesionales que puedan acompañar las transformaciones necesarias. Plataformas como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL han ejercido este rol durante años promoviendo capacitaciones impulsando investigaciones, analizando tendencias, capitalizando buenas prácticas y suministrando información y datos. Hay que apostar por reforzar sus capacidades y dotarlo de los recursos necesarios para que siga ejerciendo esa labor.

La cooperación descentralizada puede contribuir a incidir a nivel nacional, regional e, incluso, internacional, en la mejora del entorno normativo e institucional en el que operan los gobiernos locales y regionales. Se han hecho esfuerzos relevantes dirigidos a que determinados países avancen en los procesos de descentralización, reforma fiscal y tributaria y a la consolidación de principios fundamentales como el de autonomía local o el de subsidiariedad. Sin embargo, a pesar de que en algunos casos se ha situado el tema en la agenda política, los resultados en términos de reformas legislativas e incidencia en la revisión del modelo de estado han sido más bien limitados. Además, como se ha apuntado, la crisis de salud global que estamos viviendo puede reforzar pulsiones recentralizadoras y de retroceso de la democracia local en algunos países de ambas regiones.

En el ámbito internacional, la cooperación descentralizada ha servido para reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales para incidir en las agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible. En este contexto las redes de ciudades han jugado un papel fundamental, especialmente en el proceso de definición de la Agenda 2030 y en los procesos de localización de los ODS; también en la negociación de la Nueva Agenda Urbana, adoptada en Quito en el marco de Hábitat III y en la que las ciudades de la región, sus socios europeos, y las redes que los representan, tuvieron un papel muy dinámico.

Recomendación 4

La cooperación descentralizada puede y debe ser una herramienta muy relevante para reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales para mejorar el entorno normativo e institucional en el que operan incidiendo en las agendas nacionales, regionales e internacionales. Resulta relevante poner el foco en la dimensión política de la cooperación descentralizada y no limitarla a acciones de carácter técnico o sectorial. En el contexto de la pandemia y en la gestión de la crisis en que esta derivará, pueden producirse procesos recentralizadores que hagan retroceder la democracia local unos cuantos años. Es por ello por lo que habrá que estar muy vigilantes y denunciar y desactivar dichos procesos si se producen.

La cooperación técnica es hoy el instrumento nodal de las relaciones de cooperación descentralizada más avanzadas y consolidadas. Permite trabajar conjuntamente en el diseño de políticas públicas más eficientes y en la implantación de modelos organizativos más ajustados a las necesidades del territorio. La cooperación técnica involucra al personal técnico y político de los gobiernos locales y regionales y tiene potencial, también, para incorporar a otros actores del territorio.

Junto con la cooperación técnica se han desarrollado otras formas para la transferencia de conocimiento y el intercambio de experiencias, como las diversas formas ligadas al aprendizaje (formación presencial y on-line, *peer-learning*, colaboración con universidades y centros de investigación, etc.). Cada vez son más los organismos internacionales e instituciones transnacionales que dan apoyo a mecanismos de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias dirigidos a los gobiernos locales y regionales.

Recomendación 5

La cooperación técnica aporta un valor añadido significativo a la cooperación descentralizada en la medida en la que refuerza las relaciones de partenariado, genera apropiación y se orienta de forma muy eficiente al refuerzo de las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales. Sin embargo, se trata de un tipo de cooperación sujeta a fuertes resistencias y limitaciones en el ámbito local (ligadas normalmente a la falta de visión y a la escasez de recursos). En este sentido, resulta fundamental potenciar las herramientas dirigidas a consolidar este tipo de cooperación, a mitigar las resistencias con las que se encuentra y a capitalizar buenas prácticas, potenciar liderazgos y reforzar capacidades.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del estudio, el enfoque territorial señala la importancia de los actores del territorio en los procesos de desarrollo sostenible y la relevancia de incorporarlo a los partenariados de cooperación descentralizada. Aportan conocimiento, capacidades, experiencia, recursos, tecnología y capacidad de innovar, así como, en la mayoría de los casos, una fuerte voluntad de contribuir al bien común. La cooperación descentralizada puede dibujar marcos muy favorables para la cooperación multiactor en los que el gobierno local o regional, el sector privado, la academia y la sociedad civil trabajan conjuntamente para co-crear desarrollo sostenible e impulsar cambios estructurales.

La sociedad civil es seguramente el actor con mayor recorrido. Las ONGD llevan décadas colaborando con sus gobiernos locales en el desarrollo de iniciativas concretas, aunque en contextos excesivamente burocratizados y con poco vínculo con las relaciones de cooperación directa. Por otro lado, otras instituciones de la sociedad civil pueden aportar un importante valor añadido a los partenariados de cooperación descentralizada. En este sentido, vincular esta cooperación a movimiento sociales, al tercer sector social, entidades ambientales, culturales o deportivas, por poner algunos ejemplos, puede aportar recursos relevantes a los partenariados y contribuir a la apropiación de las iniciativas que se desarrollan así como a facilitar nuevas relaciones.

Recomendación 6

Diseñar estrategias para diversificar la implicación de la sociedad civil puede aportar valor a la cooperación descentralizada y orientarla hacia prácticas más eficientes, inclusivas y que respondan mejor a las necesidades de la ciudadanía y de los territorios. Las ONGD pueden contribuir a esta diversificación compartiendo su agenda, experiencia y recursos.

Junto con la sociedad civil, la alianza con el sector del conocimiento está fuertemente consolidada y tiene mucho recorrido. Este sector aporta conocimiento, datos y capacidad de análisis; impulsa investigaciones cuyas conclusiones pueden mejorar las políticas públicas que desarrollan los gobiernos locales y regionales; ofrece recursos formativos que deben ser clave para reforzar las capacidades de los actores de la cooperación descentralizada orientándolos hacia lógicas más coherentes y eficientes. En el otro lado, la cooperación descentralizada ofrece a los centros académicos y de investigación un escenario privilegiado para poner en valor su actividad, así como fuentes de información relevantes. Se trata, así, de una alianza que genera un beneficio mutuo.

Finalmente, el sector privado, cuyo potencial está fuera de toda duda, no acaba de encontrar su encaje en la cooperación descentralizada y las líneas rojas existentes, que limitan su participación, siguen siendo importantes. La irrupción de las filantrópicas apoyando plataformas urbanas, y el importante recorrido de la economía social y solidaria pueden redibujar el panorama.

Recomendación 7

Abrir y desarrollar el debate sobre la participación del sector privado en el marco de la cooperación descentralizada es hoy una exigencia más necesaria que nunca. Si los gobiernos locales y regionales no son capaces de conducir dicho debate, lo impulsarán otros actores, en especial las filantrópicas. Hay que superar las líneas rojas, ver de qué manera aprovechar los recursos y el conocimiento que este sector puede aportar. Poner, en este sentido, un foco en el tejido empresarial y profesional local, en especial en las pymes, y en el sector de la economía social, solidaria y colaborativa, puede generar consensos y ayudar a avanzar.

Recomendación 8

Más allá de tener claro el potencial de todos estos actores, la clave radica en definir mecanismos de gobernanza colaborativa que habiliten y potencien su participación en los partenariados de cooperación descentralizada y permitan avanzar en una lógica de cocreación y corresponsabilidad en el diseño y desarrollo de las políticas públicas. Resulta necesario capitalizar los mecanismos existentes e impulsar procesos destinados a generar nuevos marcos de gobernanza colaborativa. En este sentido, la alianza con el sector del conocimiento puede ser fundamental.

En un contexto de desconfianza hacia lo público y de profundo descontento social, la transparencia y la rendición de cuentas cobran, si cabe, mayor importancia. Partiendo de la base de que la rendición de cuentas facilita el control social, se trata de una práctica profundamente vinculada con los esfuerzos orientados a diseñar e implementar políticas públicas más eficientes y orientadas a alcanzar resultados medibles en términos de desarrollo sostenible. La rendición de cuentas requiere de marcos normativos que aseguren la transparencia y, bien implementada, conduce a un incremento de la credibilidad y legitimidad de los gobiernos participantes en las iniciativas de cooperación descentralizada.

Igualmente, tal y como se constata en este estudio, la rendición de cuentas también implica avanzar en estrategias de comunicación definidas desde una perspectiva estratégica y que contribuyan a recuperar el vínculo y la confianza ciudadana. La comunicación es una herramienta clave para la cooperación descentralizada que tiene que ir mucho más allá de la mera difusión de las actividades e iniciativas. Abordarla desde una perspectiva estratégica y orientarla a los resultados, la convierte en una herramienta esencial para el impulso de políticas públicas eficientes y transformadoras. Sin embargo, este sigue siendo un reto pendiente.

Recomendación 9

Implantar la rendición de cuentas en los partenariados de cooperación descentralizada requiere de voluntad política, liderazgo y visión. Implica también avanzar en una estrategia de comunicación orientada hacia resultados y no sobre resultados: una estrategia comunicativa integral, multiactor, transversal, presente en todos los ciclos de la política de cooperación descentralizada, proactiva, con visión a medio y largo plazo y con recursos humanos y económicos adecuados. Por ello, es necesario promover mecanismos dirigidos a reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales en los ámbitos de la rendición de cuentas y de la comunicación para resultados capitalizando buenas prácticas, definiendo herramientas operativas e impulsando procesos formativos.

Por otro lado, definir resultados medibles precisa de un conocimiento en profundidad de las necesidades e intereses que quieren abordarse, así como de la participación de la ciudadanía y de los actores del territorio. Requiere, también, de liderazgo para definir prioridades y planificar los procesos de implementación movilizandoy asignando recursos. Sin embargo, aún siguen imperando metodologías fuertemente burocráticas, es decir, procesos marcados por el financiador en los que los actores territoriales tiene poca o nula participación.

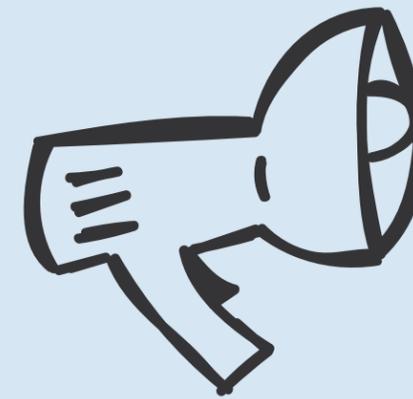
En una lógica de políticas públicas avanzadas, el monitoreo y la evaluación constituyen procesos que deberían ser ineludibles en el ámbito de la cooperación descentralizada. Los criterios de evaluación clásicos han evolucionado y hoy en día, a los de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto, se han añadido los de coherencia, cobertura, innovación y aprendizaje que son especialmente relevantes para la cooperación descentralizada. Además de las metodologías del CAD, hoy en día se ha avanzado en enfoques y metodologías más pertinentes para la evaluación de la cooperación descentralizada como la orientada al aprendizaje organizacional, el mapeo de alcances o las comunidades de prácticas.

Un análisis en profundidad del mapa de la cooperación descentralizada nos señala que tanto el monitoreo como la evaluación son prácticas poco desarrolladas y que, cuando se impulsan, en especial los procesos de evaluación, es por indicación de financiadores externos. La información que deriva de los procesos de evaluación sirve también para obtener aprendizajes orientados a mejorar los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas de cooperación descentralizada. En este sentido, es relevante avanzar hacia lógicas de aprendizaje colectivo lo que requiere realizar esfuerzos para sistematizar y capitalizar las experiencias con el objetivo de compartirlas.

Recomendación 10

Consolidar el monitoreo y la evaluación requiere de capacidades y herramientas que por lo general los gobiernos locales y regionales no disponen. Resulta fundamental, en este sentido, que las instituciones que prestan apoyo a la cooperación descentralizada desarrollen instrumentos de apoyo orientados a reforzar sus capacidades y a desplegar sistemas de información y generación de datos sin los cuales impulsar procesos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas resulta inviable.

De todo lo expuesto, fruto de los debates e intercambios generados en la conferencia celebrada en Montevideo, y de las aportaciones de algunos expertos y expertas consultados, se deriva que las prácticas de cooperación descentralizada han evolucionado, aunque seguramente más en la teoría que en la práctica. Las agendas globales, en particular la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, y el enfoque territorial ofrecen, sin embargo, un marco de referencia con un fuerte potencial para impulsarla hacia lógicas mucho más eficientes, coherentes, inclusivas y cercanas a las necesidades reales de los ciudadanos y los territorios. Plataformas como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, que a lo largo de los años han demostrado visión y liderazgo, deben insistir en la apuesta orientada a aterrizar, socializar y generalizar los modelos más avanzados que aún hoy son patrimonio de unos pocos gobiernos locales y regionales dotados de mayores recursos y capacidades.



VI Bibliografía

Acuto, M. y Rayner, S. (2016) "City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?". *International Affairs*, vol. 92, n.º 5, p. 1147- 1166.

Fernández de Losada, A. (2017) "Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability". Plataforma, CPMR.

Fernández de Losada, A. y Calvete, A. (2018), "Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda. Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships". Plataforma, CPMR.

Malé, JP. (2019) "La emergencia de frentes y alianzas de ciudades . ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales?", en Fernández de Losada, A, Abdullah, H, (Ed.) "Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades"

https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/repensando_el_modelo_actual_de_redes_de_ciudades/la_emergencia_de_frentes_y_alianzas_de_ciudades_hacia_nuevas_formas_de_incidencia_de_los_gobiernos_locales

Martínez, I. y Sanahuja, JA. (2010), "La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda", ICEI Paper.

OCDE (2019), "Decentralised Development Co-operation - Unlocking the potential of cities and regions", *OECD Development Policy Papers*, December 2019, Núm. 22.

OCDE. (2018), "Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda", OECD Publishing, Paris.

Ponce Adame, E. (2018), "Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local", en *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo*, Ponce Adame, E. y otros, págs.87 a 108. Honorable Cámara de Diputados, México.

Rimez, M (2010), "Rumbo a Seúl (I). La nueva arquitectura de la cooperación internacional", *Revista Observa*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE, América Latina.



