

Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina

VOLUMEN 2:

**Elementos para la construcción
de una política pública local
de cooperación descentralizada**

Autora: Beatriz Sanz Corella

© Diputación de Barcelona, 2008

Todos los derechos reservados.

Índice general

Índice de ilustraciones y cuadros	8
Índice de abreviaturas	12
Preámbulo	15
Introducción	18
El marco de referencia: la evolución de la cooperación descentralizada	18
El recorrido propuesto por el manual	23
Cómo está estructurado el manual	28
1. ¿Cómo pensar la CD? La planificación estratégica de la política pública local de la CD	31
1.1. Algunas consideraciones previas	32
1.2. Las etapas de la planificación estratégica de una política pública local de CD	41
2. Los elementos sustantivos de la política pública local de CD (I): Los contenidos. Ámbitos y temas abordados en la política de CD	51
2.1. Introducción: el enriquecimiento de la agenda de la CD	52
2.2. La esfera del fortalecimiento institucional	60
2.2.1. Los temas del fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada	61
2.2.2. Algunas consideraciones finales sobre el fortalecimiento institucional	65
2.3. La esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política	69
2.3.1. Las motivaciones y objetivos perseguidos en la esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política	70
2.3.2. Algunas reflexiones sobre el marco jurídico e institucional y su influencia en el alcance del accionar global de los gobiernos locales	72
2.3.3. Consideraciones finales sobre la esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política	73

2.4.	La esfera del cambio cultural apartir de la sensibilización y la educación para el desarrollo	74
2.4.1.	Claves para la construcción de una práctica de sensibilización eficaz	75
3.	Los elementos sustantivos de la política pública local de CD (II): Las modalidades, herramientas y procedimientos para una mejor gestión de la política pública de CD	79
3.1.	Introducción: hacia una clasificación de las modalidades según el rol asumido por los gobiernos locales	80
3.1.1.	Como elegir las modalidades. La dicotomía cooperación directa vs. cooperación indirecta	83
3.2.	La cooperación directa: la gestión de la colaboración entre entidades	86
3.2.1.	Principales modalidades	86
3.2.2.	Consejos operativos para optimizar las relaciones directas de CD	94
3.3.	La cooperación indirecta: pautas para minimizar los riesgos y limitaciones asociados	106
3.4.	La gestión de la participación en los programas de cooperación multilateral y bilateral de promoción o apoyo a la CD.	109
3.4.1.	Categorización de los programas en apoyo a la CD	110
3.4.2.	Consideraciones prácticas a la hora de participar en iniciativas y programas multilaterales y bilaterales de cooperación	117
4.	¿Cómo organizarse? El marco institucional: estructura organizativa y sistema relacional	121
4.1.	Las estructuras de gestión de las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada	122
4.1.1.	Los factores clave para la definición de las estructuras y procedimientos	122
4.1.2.	Las fórmulas de organización más habituales y las funciones delegadas. Análisis de sus puntos fuertes y de los riesgos asociados	125
4.1.3.	Consideraciones finales relativas al equipo humano y los procedimientos para la gestión de la CD	133
4.2.	Los mecanismos y estructuras para la articulación, coordinación y apoyo a los gobiernos locales	139
4.2.1.	Las asociaciones territoriales y otras instancias mancomunadas de articulación operativa	141

4.2.2.	La articulación a través del trabajo en red	147
4.2.3.	Los mecanismos de articulación y el apoyo técnico ofrecido desde otros niveles de gobierno sub-nacionales	148
4.2.4.	Otros modelos de articulación y actires para el apoyo técnico	152
4.2.5.	Consejos finales sobre la articulación	153
5.	Participación y concertación ciudadanas en la política pública local de CD	155
5.1.	Introducción: a propósito de la participación y concertación en el territorio	156
5.2.	La planificación de la participación y concertación: el enfoque elegido y sus variables	157
5.3.	Instrumentos y modalidades de participación ciudadana	166
5.3.1.	Los consejos municipales de cooperación	166
5.3.2.	Otros mecanismos e instancias de participación ciudadana	171
5.4.	Conclusiones y consejos operativos para articular la participación y concertación	176
6.	¿Cómo evaluar y aprender? Seguimiento, evaluación y capitalización de la política pública local de CD	179
6.1.	El valor del seguimiento y la evaluación en el aprendizaje institucional	180
6.2.	Los objetivos y criterios de un sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de CD	184
6.3.	Consejos para la mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de la política pública de CD	189
	Anexos	193
Anexo 1.	Ejercicio de auto-diagnóstico antes de iniciar la lectura del manual	193
Anexo 2.	Consideraciones sobre el fortalecimiento institucional	198
Anexo 3.	Propuestas para mejorar los sistemas de convocatoria para la selección de proyectos en el marco de la cooperación indirecta	200
Anexo 4.	La noción de proyecto, de ciclo de proyecto y de marco lógico	208
Anexo 5.	Herramientas más habituales para realizar el seguimiento y la evaluación de proyectos y otras intervenciones	215
	Referencias bibliográficas	223

Índice de ilustraciones y cuadros

Ilustraciones

- 1 / Los fundamentos de la práctica internacional, 26
- 2 / Elementos integradores de una política pública local de CD, 28
- 3 / Consideraciones previas al abordar un proceso de reflexión y planificación estratégica, 33
- 4 / El avance de los gobiernos europeos y latinoamericanos para proyectar un espacio común de encuentro, 35
- 5 / Las etapas del proceso de elaboración de un marco estratégico de la política pública de CD, 42
- 6 / La oficina de RRII como órgano staff de la Presidencia/Alcaldía, 125
- 7 / La oficina de RRII como departamento al mismo nivel que los otros, 127
- 8 / La oficina de RRII integrada en el área de promoción económica o desarrollo local, 130
- 9 / Composición del Poder Ejecutivo de la Municipalidad de Resistencia, 131
- 10 / La Oficina de Cooperación, como dimensión propia de las RRII, integrada en el área de participación, 132
- 11 / El *continuum* de la participación, 160
- 12 / Los escenarios posibles de la articulación de la participación, 166

13 / Propuesta de proceso para construir una relación efectiva con los actores del territorio, 178

14 / El ciclo de aprendizaje en la institución, 180

15 / El ciclo de proyecto, 211

Cuadros

- 1 / Características de la cooperación descentralizada, 19
- 2 / La evolución de los paradigmas de cooperación descentralizada, 21
- 3 / Una fotografía de la CD actual, 24
- 4 / Una experiencia concreta: CD y participación en Villa El Salvador, 38
- 5 / La evolución de las políticas públicas locales, 39
- 6 / El significado de las estrategias, 41
- 7 / Beneficios potenciales de la planificación estratégica que pueden trasladarse en motivaciones para iniciar un proceso de estas características, 43
- 8 / Ejemplo de priorización establecida en el “Proyecto de Ciudad” elaborado por el Municipio Libertador, Área Metropolitana de Caracas, Venezuela, 46
- 9 / Prioridades estratégicas internacionales elaboradas por la región de Araucanía, Chile, enunciadas en términos de desafíos planteados al territorio y respuestas que puede aportar la cooperación, 47
- 10 / Los objetivos generales del plan estratégico de VVSG 2007-2012, 48
- 11 / Ejemplo de misión y visión de la municipalidad distrital de Huachupampa, Perú, 49

- 12** / La agenda de la cooperación en los distintos momentos de evolución de los paradigmas de cooperación descentralizada, 53
- 13** / Líneas Temáticas de la Estrategia de Cooperación Internacional de la ciudad de Bogotá, 57
- 14** / Redacción del Plan de Acción 2008-2011 para el Hermanamiento de San Miguelito con Sant Boi de Llobregat, 58
- 15** / Ejemplo de cooperación entre la Comunidad Urbana (CU) de Burdeos y las colectividades de Venezuela (Lagunillas, Caroni, Lechería y Mérida), 62
- 16** / Cooperación directa de los municipios extremeños en el ámbito de la cooperación al desarrollo: repolitización de la cooperación al desarrollo, 62
- 17** / Síntesis de los temas y ejemplo de iniciativas en materia de fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada, 63
- 18** / Ejemplo de cooperación entre los municipios de Anderlech (Bélgica) e Irupana (Bolivia), 66
- 19** / Las ferias de conocimiento promovidas por el equipo de Gobernabilidad Local del LAC SURF y el Proyecto Regional de Gobernabilidad, 66
- 20** / Conclusiones generales del Taller 2 “cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional”, 68
- 21** / Algunas de las iniciativas pioneras en este ámbito”, 70
- 22** / Las autoridades locales y los Objetivos del Milenio: ocho maneras como las autoridades locales del Norte pueden cambiar el mundo, 71
- 23** / Las acciones de comunicación impulsadas en Sénart, 76
- 24** / La casa por la Paz y la Solidaridad Flors Sirera, 77
- 25** / Tipología de la CD en función de los roles asumidos por los actores locales, 81
- 26** / Recomendaciones para gestionar los recursos de la cooperación, 84
- 27** / El continuo de las relaciones de colaboración, 87
- 28** / Una valoración de los hermanamientos, 88
- 29** / La iniciativa Red Común de FLACMA, 91
- 30** / Una valoración de las redes de ciudades, 93
- 31** / Propuesta de elementos clave para valorar el grado de voluntad política y de tradición en materia de gobernabilidad local, 95
- 32** / El Nuevo enfoque sobre hermanamientos de Glasgow y su política para la selección de nuevos partners, 96
- 33** / Pautas para iniciar y gestionar un proceso de colaboración municipal, 99
- 34** / Convenio de hermanamiento entre el departamento de Nueva Segovia (Nicaragua) y la Mancomunitat del Pla de Mallorca, 101
- 35** / La iniciativa de ciudades sostenibles auspiciada por el Gobierno canadiense, 104
- 36** / La isla griega de Rodas, escenario de celebración del congreso sobre hermanamientos para representantes de gobiernos locales de Europa, 104
- 37** / Aproximación a un decálogo para la colaboración entre las autoridades locales, 105
- 38** / Tipologías de relación entre financiadores y OSC, 108
- 39** / Extracto de la declaración constitutiva del programa de cooperación municipal (MUNICIPIA) de la Cooperación española, 110

- 40** / El Sistema Integrado de cooperación descentralizada (SICD) en Chile, *112*
- 41** / Breve balance de lo que ha supuesto el programa URBAL, *113*
- 42** / Ejemplo de colaboración entre la FAO y el Gobierno Italiano para la promoción de las prácticas de cooperación descentralizada, *116*
- 43** / Ejemplo de normas relativas a la elegibilidad de los gastos, *119*
- 44** / La Oficina de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Milán, *126*
- 45** / La Coordinación de RRII del Gobierno de Chiapas, *128*
- 46** / El departamento de Cooperación del Ayuntamiento de Badalona, *133*
- 47** / Funciones y competencias tipo para la CD, *134*
- 48** / Pistas para hacer avanzar la reflexión sobre la transversalización de la Cooperación, *136*
- 49** / La transversalidad en el Plan de Cooperación y Solidaridad del Ayuntamiento de Sant Boi, *137*
- 50** / La Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios Holandeses, *142*
- 51** / La FEMULP en Perú, *143*
- 52** / El proyecto SISCAT: ejemplo de cooperación entre los ayuntamientos del Vallés Oriental apoyados por la Diputación de Barcelona y la asociación de municipios AMUNORCHI en Nicaragua, *144*
- 53** / El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, *145*
- 54** / El programa “100 città per 100 progetti per il Brasile”, *146*
- 55** / El IRCOD (Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo) en Francia, *148*
- 56** / El apoyo a la política de cooperación de las entidades locales: la Red Barcelona Municipios Solidarios impulsada por la Diputación de Barcelona, *149*
- 57** / La experiencia de CD de la Región de Toscana, *150*
- 58** / El ejemplo de COPPA: Consejo Peruano para la Autogestión, *153*
- 59** / El proceso de elaboración del Plan Municipal 2003-2012 en Puerto Cabezas, *156*
- 60** / Qué significa participar en la práctica de la cooperación, *158*
- 61** / Modalidades de participación: agenda y medios de soporte, *162*
- 62** / El Reglamento-tipo de participación ciudadana aprobado por la comisión ejecutiva de la FEMP (26 abril 2005), *164*
- 63** / Ejemplo del Consejo de desarrollo de la región de Nord-Cotentin, *168*
- 64** / Reflexión sobre el papel de las entidades de solidaridad en el Plan de Cooperación del Ayuntamiento de Sant Boi, *169*
- 65** / Consejos para la formación de un Consejo de cooperación, *171*
- 66** / La concertación socio-política en Yapacaní (Bolivia), *173*
- 67** / El proceso de concertación entamado en la región del ABC paulista, *173*
- 68** / El Programa de rendición de Cuentas en Pedro Moncayo, Ecuador, *175*
- 69** / El proyecto Consensus, *176*

- 70** / El caso de la red Pintadas de Brasil, *177*
- 71** / La gestión por resultados en el sector público, *181*
- 72** / Problemas y obstáculos más comunes en relación al seguimiento y evaluación, *182*
- 73** / La rendición de cuentas, *184*
- 74** / Objetivos y motivaciones para realizar S&E, *185*
- 75** / Selección de GOLD de referencias y recursos interesantes para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en Europa y América Latina, *191*
- 76** / Los planos del fortalecimiento institucional, *198*
- 77** / Ejemplo de condiciones y preferencias municipales en la financiación de proyectos de ONG y otras organizaciones de la Sociedad Civil, *200*
- 78** / Criterios de las bases generales de las Convocatorias-Jornadas sobre CD, *201*
- 79** / La noción de viabilidad según el CAD de la OCDE, *202*
- 80** / Fases y elementos clave de un sistema de evaluación ex-ante, *203*
- 81** / Propuesta de guía para la evaluación de proyectos a partir de la valoración de los actores y las propuestas, *204*
- 82** / Guía para la selección de proyectos. Parrilla adaptada de la Convocatoria de proyectos del programa URB-AL, Comisión Europea, *206*
- 83** / Proyectos-programas-políticas-estrategias, *208*
- 84** / Guía de contenidos de un documento de Proyecto, *209*
- 85** / La matriz de marco lógico, *212*
- 86** / Ejemplo de indicadores utilizados en procesos de fortalecimiento institucional local, *216*
- 87** / Estructura tipo de un informe narrativo, *218*
- 88** / Ejemplo de estructura del informe financiero, *219*
- 89** / Ejemplo de reflexiones en un informe final, *220*
- 90** / Elementos definidos por los Términos de referencia, *220*
- 91** / Estructura tipo de un informe de evaluación, *221*

Índice de abreviaturas

AIETI / Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos

AMUNIC / Asociación de Municipalidades de Nicaragua

AMUNORCHI / Asociación de Municipios de Chinandega Norte

ANCI / Associazione Nazionale Comuni Italiani

ARRICOD / Asociación nacional de directores y responsables profesionales de las relaciones internacionales y cooperación descentralizada de los gobiernos locales (Francia)

BM / Banco Mundial

CAD / OCDE / Comité de Ayuda al Desarrollo / Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

CCRE / Comité de Comunas y Regiones Europeo

CD / Cooperación Descentralizada

CDP / Cooperación Descentralizada pública

C2C / Cooperación de Ciudad a Ciudad (City to city cooperation)

CE / Comisión Europea

CIDA / Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI en español)

CEMR / Consejo Europeo de Municipios y Regiones

CEPAL / Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGLU / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

CLAD / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CMRE / Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa

CNCD / Comisión Nacional de cooperación descentralizada (Francia)

CNFPT / Centro Nacional de la Función Pública Territorial (Francia)

CU / Comunidad Urbana

CUF / Ciudades Unidas de Francia

DFID / Departamento para el Desarrollo Internacional (Department for International Development) Reino Unido

FAL / Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social

FAO / Organización de Naciones Unidas sobre la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)

FELCODE / Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo

FEMP / Federación Española de Municipalidades y Provincias

FLACMA / Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones

FMCU / Federación Mundial de Ciudades Unidas

FSM / Foro Social Mundial

FUNDEMUCA / Fundación para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal e institucional de Centro América y el Caribe

GL / Gobierno local

GOLD / Observatorio Global de la Democracia Local y la Descentralización

GTZ / Agencia alemana de cooperación técnica

ICEI / Instituto Complutense de Estudios Internacionales

ICS / Iniciativa de Ciudades Sostenibles

IGOP-UAB / Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona

INIFOM / Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

IRCOD / Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo (Francia)

IULA / Internacional Union of local Authorities

JICA / Agencia Japonesa de Cooperación Internacional

LGIB / Oficina Internacional de Gobiernos Locales (Local Government International Bureau) Reino Unido

LIFE / Mecanismo para las iniciativas locales en medio ambiente urbano (Local Initiative Facility for Urban Environment)

MAE / Ministerio de Asuntos Extranjeros

OCB / Organizaciones comunitarias de base

OCD UE-AL / Observatorio de la Cooperación Descentralizada local Unión Europea -América Latina

OCD / Observatorio de la Cooperación Descentralizada local Unión Europea-América Latina

ODM / Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONG / Organización no gubernamental

ONU / Organización de Naciones Unidas

OSC / Organización de la sociedad civil

PNUD / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA / Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PYME / Pequeña y Mediana Empresa

RESACOOOP / Red de apoyo a la cooperación en Región Rhône-Alpes

SICD / Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada (Chile)

SIDA / Agencia Sueca Desarrollo Internacional

SISCAT / Sistema de catastro Municipal

SOCI / Servicio de Orientación a la Cooperación Internacional (Italia)

UCCI / Unión de Ciudades Capitales Iberoamericana, sede Madrid.

UCLG / United Cities and Local Governments (equivalente a CGLU en español)

UE / Unión Europea

UNESCO / Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNGL / Unión Nacional de Gobiernos Locales (Costa Rica)

UOC / Universitat Oberta de Catalunya

UPI / Unione delle Province d'Italia

OC / Universidad Abierta de Cataluña

VNG / Asociación de Municipalidades de los Países Bajos

WACAP / Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza (World Alliance of Cities Against Poverty).



Preámbulo

he aquí el segundo volumen de la guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, cuyo objetivo es proporcionar a los gobiernos locales de América Latina y de Europa una guía práctica que les ayude de manera sencilla y pedagógica a construir una estrategia de relaciones internacionales y de cooperación descentralizada concebida desde la especificidad de las ciudades y las autoridades locales.

En el marco general de la internacionalización de las ciudades, mientras el primer volumen perseguía el objetivo general de proporcionar herramientas para la construcción del marco estratégico en el que situar dicha acción internacional, este segundo volumen se plantea como un manual para ayudar a los gobiernos locales a dar un salto cualitativo, aportando elementos que contribuyan

a pensar, desarrollar, ejecutar y optimizar una estrategia sostenida de cooperación descentralizada.

En otras palabras, el presente Manual plantea la necesidad, ya que existe la experiencia internacional previa y un cierto marco para la acción internacional desde la ciudad, de construir, definir e implementar una estrategia y una práctica de cooperación descentralizada que parta de la especificidad de sus protagonistas, las ciudades y las autoridades locales, y aproveche todo el potencial y el valor añadido que esta modalidad de cooperación puede ofrecer a los mismos. El reto consiste en aportar elementos que contribuyan a hacer avanzar a los gobiernos locales latinoamericanos y europeos en la elaboración de una **verdadera política pública local de cooperación descentralizada desde su particularidad como actores locales.**

Podemos ver sintetizados dichos objetivos en el siguiente cuadro:

Volumen	Objetivos Específicos	Objetivo Global
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plantear los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos locales y el interés en dotarse de una dimensión internacional, en particular en el área euro-latinoamericana; 2. Proporcionar los elementos básicos para situarse en el contexto internacional, dando a conocer las modalidades existentes de relación entre autoridades locales de ambas regiones y los programas o acciones existentes; 3. Ayudar a definir una estrategia de promoción y posicionamiento internacional, teniendo en cuenta las especificidades, competencias y experiencia local; 4. Proporcionar instrumentos prácticos para acceder a la cooperación internacional y aprovechar sus potencialidades. 	<p>Proporcionar herramientas para la internacionalización de la ciudad</p>
2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plantear la necesidad, ya que existe la experiencia y un cierto marco para la acción internacional, de optimizar la estrategia de cooperación descentralizada para avanzar en la elaboración de una verdadera política pública local. 2. Plantear y analizar los componentes de una política pública de cooperación descentralizada 3. Proporcionar elementos de reflexión e ilustrar los aspectos clave que permitirán mejorar la calidad de la estrategia de cooperación descentralizada y su articulación en el territorio con el conjunto de actores claves. 4. Proporcionar instrumentos prácticos para implementar y evaluar la estrategia de cooperación descentralizada y aprovechar al máximo todas las potencialidades que brinda esta modalidad de cooperación. 	<p>Proporcionar herramientas para optimizar la cooperación descentralizada que los municipios llevan a cabo en el marco de sus estrategias de internacionalización de la ciudad.</p>

Al igual que sucedía con el primer Manual, no nos hallamos frente a un documento de carácter analítico o descriptivo sobre el fenómeno de la cooperación descentralizada, tema que ha sido ampliamente tratado en otros documentos publicados por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada local UE-AL (OCD UE-AL) y otras instituciones. Se trata, ante todo, de un instrumento de trabajo o de un conjunto de instrumentos. Esto hace del Manual una “caja de herramientas”, cuyo fin es eminentemente práctico, proporcionando reflexiones, consejos, recomendaciones, sugerencias y propuestas a los cargos electos y técnicos de los gobiernos locales –así como a toda persona e institución interesada en el fenómeno de la cooperación descentralizada– que deseen ya no sólo iniciar o fortalecer una estrategia internacional desde el gobierno local, sino ir más allá para optimizar, de manera a sacar el máximo partido, su estrategia de cooperación descentralizada.

Los contenidos propuestos se sitúan en la continuidad del primer Manual, para centrarse exclusivamente en la cooperación descentralizada y su práctica. Se basan, además, en los contenidos del curso de formación a distancia “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina” impartido por el OCD UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña (UOC),¹ al tiempo que se inspiran de las nuevas fuentes teóricas, tanto europeas y latinoamericanas, que existen sobre el tema.

Sin pretender dar recetas universales ni modelos prefabricados, las recomendaciones, sugerencias y reflexiones que aquí se presentan derivan de la gran diversidad de prácticas y experiencias de cooperación descentralizada construidas entre las ciudades y autoridades locales de Europa y América Latina.

Por último, igual que sucedía con el primer Manual, no debe considerarse esta segunda entrega como una obra rígida y/o completamente finalizada, sino como un do-



cumento vivo o un cuaderno de trabajo en construcción. En lengua anglosajona se denomina “*Work in progress*”. Su objetivo es ayudar a que las autoridades locales entiendan el alcance del fenómeno de la cooperación descentralizada, la utilicen para abrir una ventana al mundo que está más allá de su territorio, de sus fronteras nacionales y fortalezcan con ello su capacidad de responder a las expectativas ciudadanas de manera más profesional y duradera.

Desde el OCD UE-AL confiamos que con ambos volúmenes del Manual ayudaremos a los políticos y funcionarios locales a apreciar la importancia de la acción exterior y a conocer los instrumentos estratégicos y operativos prácticos (de carácter institucional, jurídico, administrativo, técnico y financiero) para dotar a las ciudades de una política internacional y una práctica de cooperación descentralizada sostenida y de largo plazo.

.....
¹ Para mayor información sobre el curso, ver: <http://www.observ-ocd.org/act_formacio.php>

Introducción

Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres cómo usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero sin instituciones municipales, no puede tener el espíritu de libertad.²

El marco de referencia: la evolución de la cooperación descentralizada

Como se desprende de los estudios y análisis elaborados sobre la práctica de la cooperación descentralizada entre las autoridades locales europeas y sus homólogas en América Latina, en el pasado, y a pesar de discursos cada vez más elaborados en torno a la internacionalización de los gobiernos locales y sus relaciones de cooperación, todavía son una mayoría las iniciativas de cooperación descentralizada que se han caracterizado por inscribirse en una línea continuista con los patrones clásicos de la cooperación al desarrollo, de carácter netamente vertical, basados en una noción de solidaridad internacional entre las poblaciones del Norte y del Sur y planteados como transferencias de recursos materiales o financieros. Es frecuente encontrar proyectos de cooperación descentralizada, de carácter puntual y alta visibilidad, implementados directamente por los propios gobiernos locales a través de hermanamientos históricos o por medio de la acción del tejido europeo de ONG, orientados a la satisfacción de necesidades de infraestructura y equipamientos y a la provisión de servicios básicos, en ámbitos como la salud y la educación.

En los últimos años, habida cuenta de los renovados procesos democráticos y descentralizadores en el mundo y el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial; como respuesta a las nuevas concepciones sobre el desarrollo y la cooperación internacional –que cada vez más incluyen conceptos clave como el desarrollo y la gobernanza locales–, y sobre todo fruto de la iniciativa e innovación de los propios gobiernos locales como reacción a la fragmentación de esfuerzos y al impacto reducido y poco sostenible de las prácticas de carácter asistencialista, se ha iniciado un tipo de cooperación descentralizada diferente. Una cooperación descentralizada cada vez más “genuina”, en tanto que enraizada en la propia especificidad de sus actores protagonistas, las ciudades y autoridades locales y que parte de, al tiempo que estimula las capacidades y potencialidades del territorio, entendido éste desde una visión amplia que integra al conjunto de actores más allá del gobierno local.

Como analiza Zapata (2008):³ “Con el tiempo y de manera muy marcada en años recientes, la cooperación descentralizada favorece el establecimiento de relaciones más equilibradas basadas en el intercambio de

.....
2 Alexis de Tocqueville. *La Democracia en América*.

3 “Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro”. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, 26 al 28 de mayo de 2008.

experiencias. La horizontalidad de los hermanamientos da lugar al desarrollo de redes multilaterales alrededor de las cuales se asocian un mayor número de gobiernos locales con objetivos comunes. Con las redes, la cooperación descentralizada se dota de una visión más amplia, menos asistencial y más enfocada en la reciprocidad y el interés mutuo”.

La cooperación descentralizada ha empezado así a introducir verdaderas innovaciones, partiendo de su propia especificidad, relativas tanto a la naturaleza de las relaciones que promueve, como a las modalidades en que se concreta, los ámbitos temáticos cubiertos y las propias prácticas de la cooperación; abriendo nuevas perspectivas

y proponiendo nuevos modelos al mundo de la cooperación. Como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL, que tuvo lugar en Barcelona en mayo de 2008:⁴ “La CD ha pasado de verse como una fuente de recursos financieros a visualizarse como una herramienta innovadora que permite romper con las prácticas clásicas de la cooperación al desarrollo y avanzar hacia relaciones más equilibradas y recíprocas entre sus actores”.

Recordemos brevemente las características esenciales que definen dicha especificidad, tal como aparecen recogidas en el primer Manual:

Cuadro 1 / Características de la cooperación descentralizada⁵

Arraigo territorial de los actores:

La principal especificidad de la cooperación descentralizada radica en el carácter de sus actores, los gobiernos locales, quienes son el nivel de administración pública más cercano a la población y por tanto el más sensible a las necesidades del desarrollo local. Además, las acciones casi siempre implican a otros actores locales como los grupos ciudadanos, ONG, universidades, empresas, etc. Este arraigo local de las acciones, sustentado en una dimensión territorial delimitada, es sin duda el ingrediente más valioso de la cooperación descentralizada, pues no sólo garantiza una apropiación local y una mayor sustentabilidad de las acciones, sino que las dota de un asiento más democrático.

Colaboración horizontal e intercambio de experiencias:

Sin descartar los flujos de dinero en determinadas condiciones, la naturaleza de la CD es de índole más estratégica, es decir, la cooperación se convierte en una asociación horizontal más durable y no en un simple gesto puntual de ayuda.

Se trata de una relación que privilegia el diálogo y la colaboración más que la sustitución, subordinación o competencia entre dos o más gobiernos locales. Su ventaja es que moviliza y transforma al gobierno mucho más profundamente que unas simples transferencias financieras. Por ello, una de las principales riquezas de la cooperación descentralizada es que se trata de un espacio incomparable para propiciar los intercambios técnicos.

Cabe mencionar también que para que el intercambio de experiencias sea verdaderamente provechoso, debe ser apoyado por herramientas para la transmisión de conocimientos y de espacios de encuentro y acercamiento a la realidad de la contraparte. Sólo así habrá aprendizaje mutuo y se irá más allá de la transferencia o pura mimesis para conseguir la apropiación y la adaptación de soluciones.

Reciprocidad: interés y beneficios mutuos

En el establecimiento de una relación de cooperación descentralizada debe partirse del principio de reciprocidad. La reciprocidad reside en el interés mutuo de cooperar y en la posibilidad de derivar beneficios de la cooperación en ambos lados.

4 Síntesis de los talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo de 2008.

5 Ver *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*. Págs. 99-103.

Se afianza así progresivamente una visión renovada de la cooperación descentralizada, concebida como un nuevo modelo y estrategia de cooperación internacional, de carácter dinámico y con una visión a mediano y largo plazo, liderada por los gobiernos locales –en tanto que administraciones públicas locales, con responsabilidad política y legitimidad– y centrada en el despliegue de las potencialidades de los territorios.

No hay que confundir esta nueva visión con la generación de una nueva ortodoxia, según la cual la CD es la panacea que puede resolver por sí sola todos los problemas de los gobiernos locales. Muy al contrario, la cooperación descentralizada no es un sustitutivo de la cooperación oficial entre Estados, sino que constituye una acción complementaria. Su valor añadido reside precisamente en su anclaje en las necesidades y capacidades locales y en su potencial para crear espacios de relación entre las autoridades locales UE/LA y sus territorios, entendidos como los espacios de encuentro de la multiplicidad de actores claves para el desarrollo y la gobernanza local.

Se trata de una nueva visión de la cooperación descentralizada, entendida como herramienta a disposición de los gobiernos locales que abre nuevos horizontes para sus protagonistas y para la cooperación al desarrollo en general, dado su potencial de ser sujeto de cambio en los procesos de desarrollo local, al tiempo que conlleva una serie de retos y de compromisos notables, a los que los gobiernos locales deben responder.

Y es que bajo los nuevos paradigmas de cooperación descentralizada se plantea la cuestión fundamental de la **redefinición de los roles de los gobiernos locales**, hasta el momento relegados frecuentemente a un papel de financiadores de proyectos (en Europa) o de beneficiarios y receptores de asistencia y de recursos financieros y humanos (en América Latina), y su reposicionamiento en el centro mismo de los procesos de cooperación, como líderes y co-responsables. Se supera así la eterna dicotomía de la cooperación internacional, ya sea entre Estados o a

nivel de las ONG, entre el grupo de financiadores y, por ende, decisores, por una parte, y el grupo de receptores o beneficiarios de las iniciativas, por otra.

Bajo los nuevos paradigmas y preceptos de la cooperación descentralizada **ya no existe Norte ni Sur, ni donantes y receptores o beneficiarios, sino territorios e instituciones socias y homólogas, que se relacionan desde su propia identidad, explorando sus potencialidades, para hacer frente, con sus propios recursos y técnicas, a los retos de desarrollo y gobernanza locales a los que se enfrentan**. No significa que no existan asimetrías o que no deban tenerse en cuenta. Las diferencias entre gobiernos locales existen ciertamente y pueden ser de naturaleza diversa (marco jurídico e institucional, nivel socio-económico, nivel de competencias, práctica política, intereses en juego, nivel de competencias y recursos, acceso a derechos y libertades, participación ciudadana, etc.), por tanto no pueden ser obviadas.

Tampoco existen intervenciones concebidas unilateralmente bajo los nuevos modelos de cooperación descentralizada, sino **un trabajo en equipo y la equiparación progresiva de responsabilidades, debidamente articuladas con el conjunto de actores del territorio**. La cooperación descentralizada se construye a partir de un ejercicio de definición y negociación conjuntas, por lo que no se accede a ella como sucede con otros canales de cooperación oficial.

La siguiente figura ilustra la transformación protagonizada por la cooperación descentralizada, que podríamos calificar de pasaje entre varios modelos o paradigmas de dicha cooperación, analizando someramente las características principales de cada “momento”.

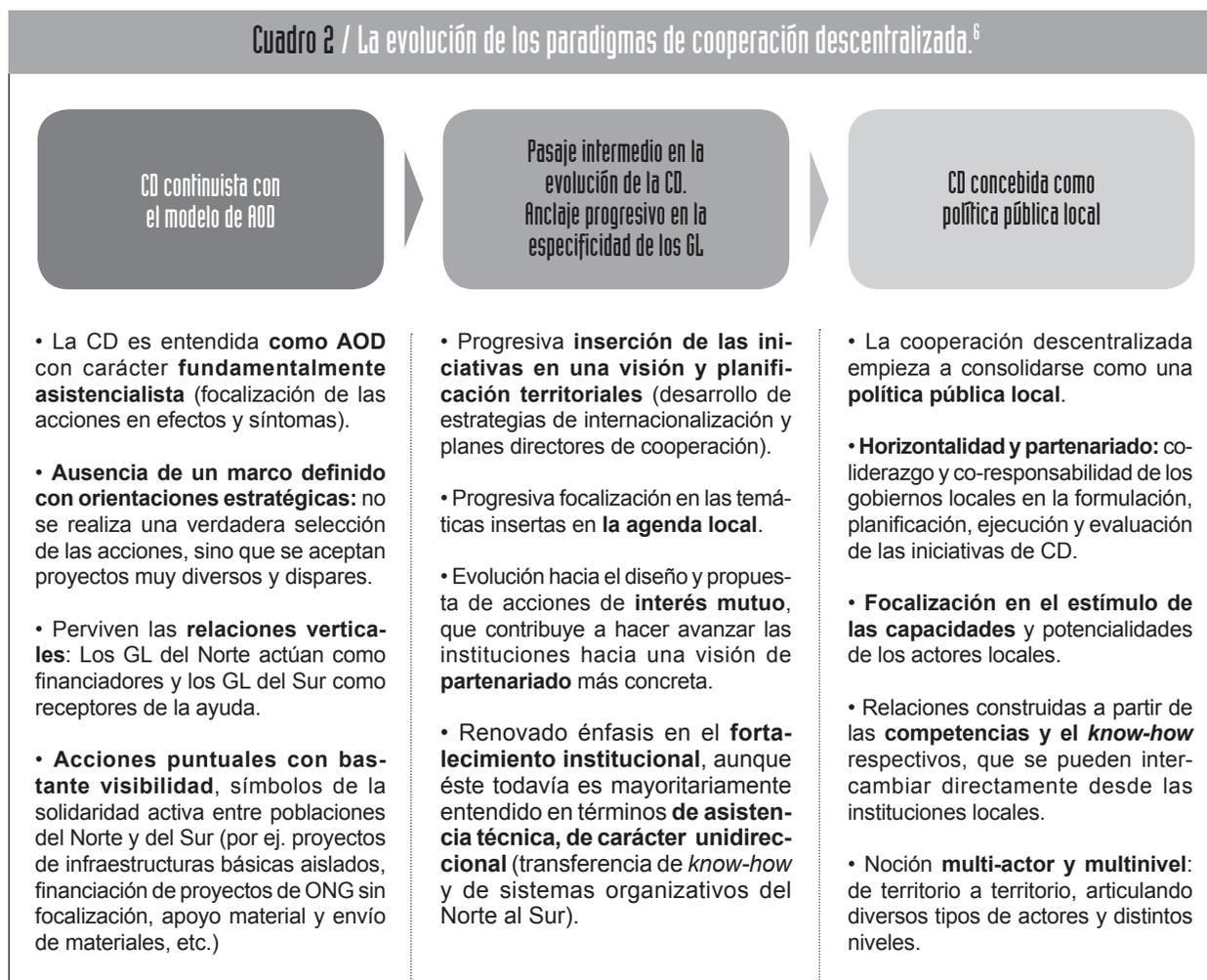
Es importante aportar algunos matices al análisis ofrecido. En primer lugar, cabe precisar que la noción de “modelos” o “paradigmas” no tiene un sentido normativo, sino fundamentalmente analítico y propositivo.

No es posible obviar la dimensión dinámica y evolutiva que caracteriza la cooperación descentralizada. En segundo lugar, como quedó recogido en el primer taller de la II Conferencia del Observatorio de la CD UE-AL que tuvo lugar en la Ciudad de Guatemala en mayo de 2007, las modalidades de CD no están tan diferenciadas, sino que coexisten en la práctica y a menudo se solapan, incluso en el seno de una misma institución y de la práctica de su cooperación. Los modelos presentados sirven para

ilustrar entonces tendencias, pero en ningún momento deben considerarse como categorías estancas.

En tercer lugar, es importante también reconocer que el valor de cada modelo o generación de CD depende del contexto en que se sitúa. Difícilmente se podrá juzgar categóricamente y a priori un modelo (en el sentido de prácticas dominantes) de CD como “bueno” o “malo” *per se*, sin tener en cuenta su pertinencia en relación al contexto.

Cuadro 2 / La evolución de los paradigmas de cooperación descentralizada.⁶



⁶ Fuente: Adaptación por la autora de las tablas elaboradas por Malé, Jean-Pierre en “Modelos en evolución para un mejor impacto”. Ponencia presentada en la II Conferencia Anual del OCD, Guatemala, mayo de 2007.

• **Peso preponderante de las acciones en el Sur respecto a las acciones en el Norte:** la sensibilización resulta secundaria o simplemente subordinada a la actividad de proyectos

• **Riesgo de escasa sostenibilidad.** No existen planes directores de cooperación y las acciones emprendidas carecen de visión territorial.

• **Problemas de atomización de escaso impacto:** la CD aparece insuficiente y fragmentada (microproyectos).

• Interés creciente por la **concertación con los agentes económicos y sociales locales.**

• Interés **creciente por las reformas estructurales y el entorno institucional** (marcos jurídicos, situación de la descentralización, etc.) e incursión creciente en las agendas políticas a través de las acciones de cabildeo y *advocacy*.

• Diseño de **estrategias inclusivas** que permiten la **participación a otros actores económicos y sociales vinculados al territorio** (sociedad civil, universidad, empresas, etc.)

• **Fomento del trabajo en red** y establecimiento de **marcos de cooperación a medio y largo plazo**, dirigidos a establecer y fortalecer alianzas entre territorios.

• Fomento de las **relaciones directas con la ciudadanía** para un mejor control, una mayor implicación y participación desde abajo.

• **Temáticas prioritarias abordadas:** (i) Refuerzo de las políticas de desarrollo local; (ii) Refuerzo de las instituciones locales; (iii) Presión política a favor de los poderes locales; (iv) Cambio cultural y relación con la ciudadanía.

El recorrido propuesto por el Manual

Ahora que los discursos se afianzan y las nuevas visiones entorno a la cooperación descentralizada aparecen no sólo como un ideal teórico sino como una modalidad de cooperación posible y real, con entidad propia, **los gobiernos locales necesitan reflexionar y adecuar su práctica si quieren aprovechar todo su potencial.** Como apuntaba el Preámbulo, es precisamente la labor encomendada al presente Manual.

¿Cuál es entonces el recorrido propuesto en las páginas que siguen? Responder a esta pregunta supone elucidar dos elementos clave, como son el punto de partida y la meta hacia la que se quiere avanzar; y hacerlo además, en clave municipal, desde la perspectiva del quehacer de las ciudades y autoridades locales, protagonistas de su acción internacional.

Con la mirada puesta en los nuevos modelos de cooperación descentralizada que constituyen el marco de referencia ineluctable en que se sitúa el presente Manual, la respuesta a la segunda parte de la pregunta formulada **–el fin hacia el que se quiere avanzar–** es obvia.

El fin es el de **construir e implementar progresivamente una estrategia y una práctica de cooperación descentralizada, que se integre en el proyecto de ciudad y en su marco estratégico de internacionalización, que parta de la especificidad de sus protagonistas, los gobiernos locales, que integre a los otros actores relevantes del territorio, y que valore y capitalice, en último término, el valor añadido que esta modalidad de cooperación puede ofrecer.** Retomando las conclusiones de la Tercera Conferencia del Observatorio de CD UE-AL:⁷ “Hace falta avanzar hacia un cambio de paradigma y profundizar en las potencialidades de la internacionalización de los gobiernos locales”. En otras palabras, es necesario **hacer posible el salto cualitativo en la práctica, por medio de instrumentos y herramientas concretas, para**

reducir y suprimir la brecha que parece existir entre los discursos teóricos sobre los nuevos modelos de cooperación descentralizada y la práctica, todavía mayoritaria, de la cooperación por parte de los gobiernos locales, a la que hacíamos referencia al empezar esta Introducción.

La respuesta a la primera parte de la pregunta **–el punto de partida–** necesita un poco más de elaboración, teniendo en cuenta la diversidad de gobiernos locales, así como la multiplicidad de experiencias existentes en el quehacer internacional. En efecto, los gobiernos locales, y por ende, su práctica y recorrido internacionales, están lejos de constituir un grupo homogéneo. No sólo existen grandes diferencias, habida cuenta de factores como su dimensión, su naturaleza urbana o rural, la diversidad de realidades socio-económicas y de contextos político-administrativos, entre otros, sino que existen, como ya se ha indicado anteriormente, grandes asimetrías en los niveles de desarrollo. De ahí la dificultad de referirse a un punto de partida común.

El punto de partida

Aun a sabiendas de esta dificultad, que hace imposible evocar un único referente común en el que se reconozca la amalgama de contextos y experiencias, hemos querido situar el punto de partida, para la lectura que cada gobierno local hará del Manual, en **la trayectoria recorrida por cada ciudad europea y latinoamericana** en su quehacer internacional, y que configura su acervo en materia de cooperación descentralizada. **Partimos del camino que muchas autoridades locales han recorrido hasta el momento,** a través de sus experiencias, a veces incipientes, otras más consolidadas, anecdóticas o más sistematizadas y formuladas desde una reflexión estratégica previa y un proyecto de ciudad, de colaboración e intercambio con sus homólogas y de relación con el conjunto de actores locales, nacionales y multilaterales, comprometidos con un mismo esfuerzo de desarrollo y de transformación social.

.....
⁷ Síntesis de los talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo de 2008.

Conscientes del riesgo reduccionista que supone toda generalización, particularmente cuando existen tantas y tan grandes diferencias entre la inmensidad de gobiernos locales europeos y latinoamericanos activos internacionalmente, de manera que es imposible realizar un diagnóstico general capaz de integrar la gran variedad y complejidad de experiencias, nos aventuramos a ofrecer

un análisis sintético, en clave de DAFO, de lo que podría ser un punto de partida más o menos compartido –salvando, las diferencias– de la cooperación descentralizada en muchos municipios de Europa y América Latina. Lo que sigue no es más que una fotografía de los elementos que caracterizan la mayor parte de cooperación descentralizada que se hace hoy en día.

Cuadro 3 / Una fotografía de la CD actual

Puntos fuertes	Puntos débiles
<ul style="list-style-type: none"> • Especificidad de los actores de la CD: salvando las diferencias ligadas a los contextos y los grados de institucionalidad, los gobiernos locales son gobiernos locales “aquí y allá”. Existe un gran potencial para establecer relaciones entre homólogos, basadas en la reciprocidad. • Grado de conocimiento y apropiación de las políticas locales y potencial para contribuir a la articulación de los proyectos en un marco más amplio de políticas territoriales. • Continuidad política a partir de unas líneas acordadas interna y externamente. • Potencial de capitalización del valor añadido que cada ayuntamiento puede aportar desde su propia especificidad • Experiencia de trabajo en redes (Norte/Sur; Norte/Norte Sur/Sur) • Experiencia de trabajo en programas bilaterales y multilaterales en apoyo a la CD o de refuerzo institucional municipal (particularmente en América Latina). • Existencia de acuerdos municipales sobre la dotación presupuestaria para la cooperación (particularmente en Europa) • Buenas experiencias con potencial para ser replicadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distancia entre los discursos en torno a la CD como herramienta innovadora y transformadora y la práctica de la cooperación de los gobiernos locales. • Permanencia de una dimensión de la CD propia de los patrones clásicos de cooperación al desarrollo asentados en relaciones asimétricas entre donantes y receptores. • Dispersión y fragmentación de los proyectos e iniciativas de CD. No existen visiones territoriales consensuadas y comunicadas. • Heterogeneidad en la voluntad política sobre la necesaria internacionalización de los gobiernos locales, así como en el nivel de capacidades institucionales y técnicas disponibles para ello. • Heterogeneidad en el grado de sensibilización de la ciudadanía sobre la necesidad de que cada gobierno local se abra a la escena internacional. • Escasa planificación estratégica de la cooperación: en Europa, pocos municipios disponen de planes directores, mientras que en América Latina, la cooperación no está frecuentemente inserta en la estrategia y planificación municipal. • Escasa participación ciudadana en los procesos de CD. • Ausencia de visión integral de la cooperación. Separación entre cooperación directa y cooperación indirecta (particularmente en Europa).

- Estructura orgánica deficiente para la aplicación de los planes de cooperación (en caso de existir) y asignación y distribución presupuestarias inadecuadas.
- Escasa cultura de evaluación (no se evalúa el impacto) y actual rendición de cuentas fundamentalmente basada en los aspectos administrativos y contables.
- Utilización excesiva de la fórmula “proyecto” para vehicular los esfuerzos de cooperación.
- Hermanamientos históricos “vacíos” de contenido real.

Oportunidades

- Reconocimiento creciente del rol de los gobiernos locales a nivel internacional y de la importancia de la gobernabilidad local
- Avance de la agenda municipalista
- Existencia de programas e iniciativas bilaterales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada y de refuerzo institucional de los gobiernos locales.
- Momento actual de reflexión en torno a la cooperación municipal y proceso actual de redefinición de roles (financiadores vs. actores vs. receptores)
- Existencia de un tejido asociativo dinámico (asociaciones de vecinos, universidades, asociaciones de padres y madres de escuela, empresas, asociaciones de inmigrantes, organizaciones de profesionales, etc.) dispuesto a dialogar
- Existencia de espacios e instancias supramunicipales para el intercambio y la suma de esfuerzos.

Amenazas

- Ausencia de visión territorial de los actores implicados en las iniciativas de CD
- Riesgo de “secuestro” de las competencias municipales por parte de lagunas ONG, tradicionalmente implicadas en la prestación de servicios públicos de base.
- Riesgos de partidismo político y de cooptación de la agenda de cooperación.
- Tendencias de recentralización de algunos gobiernos nacionales que amenazan la esencia de los gobiernos locales.
- Riesgos de cooptación de las agendas y competencias municipales por parte de algunos programas e iniciativas nacionales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada.
- Riesgos de divergencia radical de visiones entre los gobiernos locales y los esfuerzos de articulación por parte de los programas e iniciativas nacionales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada.

Independientemente de cuán pensada, interiorizada y desarrollada esté la acción internacional en una ciudad y por ende, independientemente de si una ciudad se identifica, en mayor o menor grado, con la “fotografía” de la cooperación descentralizada aportada, lo cierto es que la presencia de una cierta trayectoria internacional presupone que existen unos fundamentos en todo municipio, que es necesario destacar:

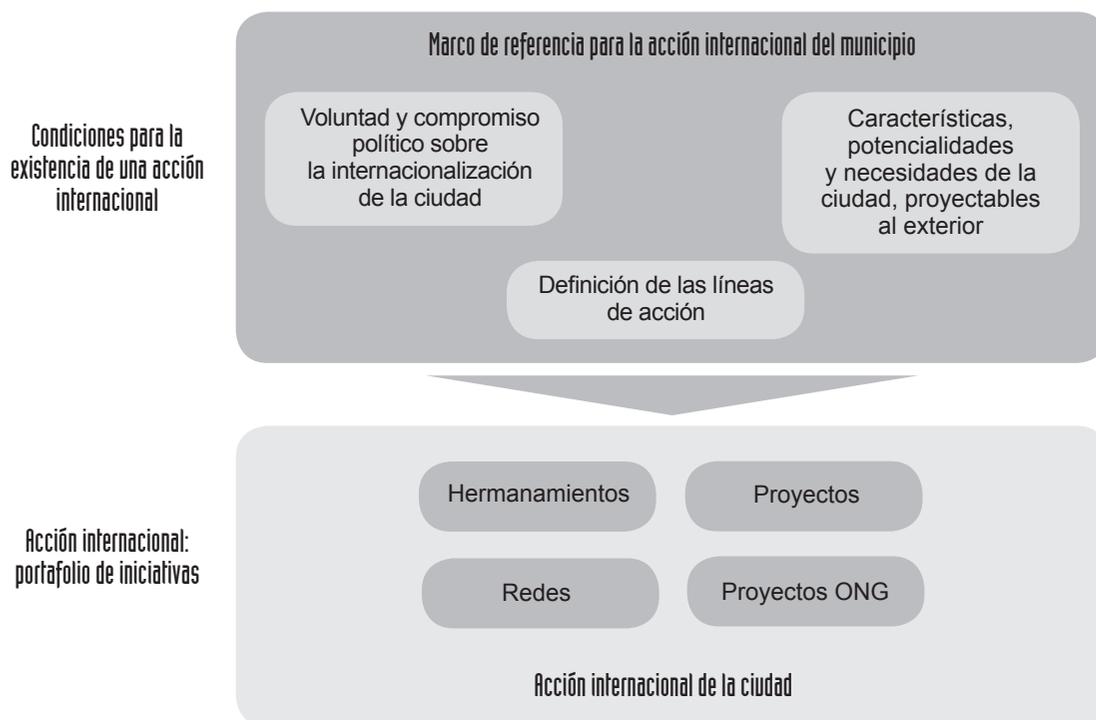
- en primer lugar, un conjunto de **condiciones que posibilita su existencia**; como se apuntaba en el primer Manual, **la voluntad, el compromiso político y la capacidad de decisión sobre la internacionalización de la ciudad**, junto con las características, potencialidades endógenas y necesidades de los territorios, en términos de vocaciones,

competencias y recursos (existentes o necesarios) que son proyectables al exterior;

- en segundo lugar, **unas líneas de acción o en su defecto, un conjunto de acciones e iniciativas**, entre las que pueden hallarse la experiencia de trabajo en el marco de hermanamientos, la pertenencia a determinadas redes, la financiación de proyectos de ONG o la participación en proyectos nacionales, de organismos multilaterales y/o de agencias bilaterales de cooperación, entre otras iniciativas.

Estos **fundamentos** constituyen para cada ciudad y autoridad local **su punto de partida ineludible**, en el que situar la lectura de este Manual. El siguiente gráfico ilustra dichos fundamentos de la práctica internacional:

Ilustración 1 / Los fundamentos de la práctica internacional



El reto central planteado: hacia la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada.

Partiendo entonces de la especificidad de cada experiencia municipal en el ámbito internacional –que contribuye a tejer la gran diversidad y heterogeneidad de posibilidades– y conscientes del riesgo de ser excesivamente simplistas al modelizar, elaborar propuestas y formular recomendaciones de carácter general, el Manual asume el reto de aportar los elementos que contribuyan a **trazar un recorrido para hacer avanzar las agendas de los gobiernos locales en la elaboración, consolidación y afianzamiento de verdaderas políticas públicas de cooperación descentralizada**. Retomando las palabras con que concluía la Tercera Conferencia del Observatorio de CD UE-AL:⁸ “Para superar la brecha entre discurso y práctica se requiere que los gobiernos locales cuenten con capacidades y estrategias para su desarrollo internacional y demostrar las ventajas de la CD.”

El reto, para cada ciudad y autoridad local, consiste en desarrollar capacidades y estrategias que contribuyan a concretar la acción internacional y la cooperación descentralizada **en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local**.

Una política entendida **no como un elemento periférico y coyuntural**, al margen del núcleo central de la política del gobierno local, sino **inscrita como una dimensión propia y estratégica de la acción pública impulsada desde la administración local**.

Una política **que debe responder a la cada vez más clara vocación de los gobiernos locales como facilitadores**, desde su responsabilidad como actores políticos legitimados, del **gobierno compartido a nivel local**.

Los componentes de una política pública local de CD

Una vez esclarecido el objetivo del Manual surge una segunda pregunta: **¿qué componentes deben tener dichas políticas locales?** Y por ende, **¿cuál será el contenido del Manual?** Tres son a nuestro modo de ver las principales esferas que cabe analizar, sobre las que será necesario reflexionar debidamente:

i. La esfera del **“pensar”**, integrada por la planificación y la evaluación, como actos intrínsecamente relacionados que dan lugar a la fijación de objetivos y la definición de estrategias y líneas de acción, alineadas con el proyecto de ciudad.

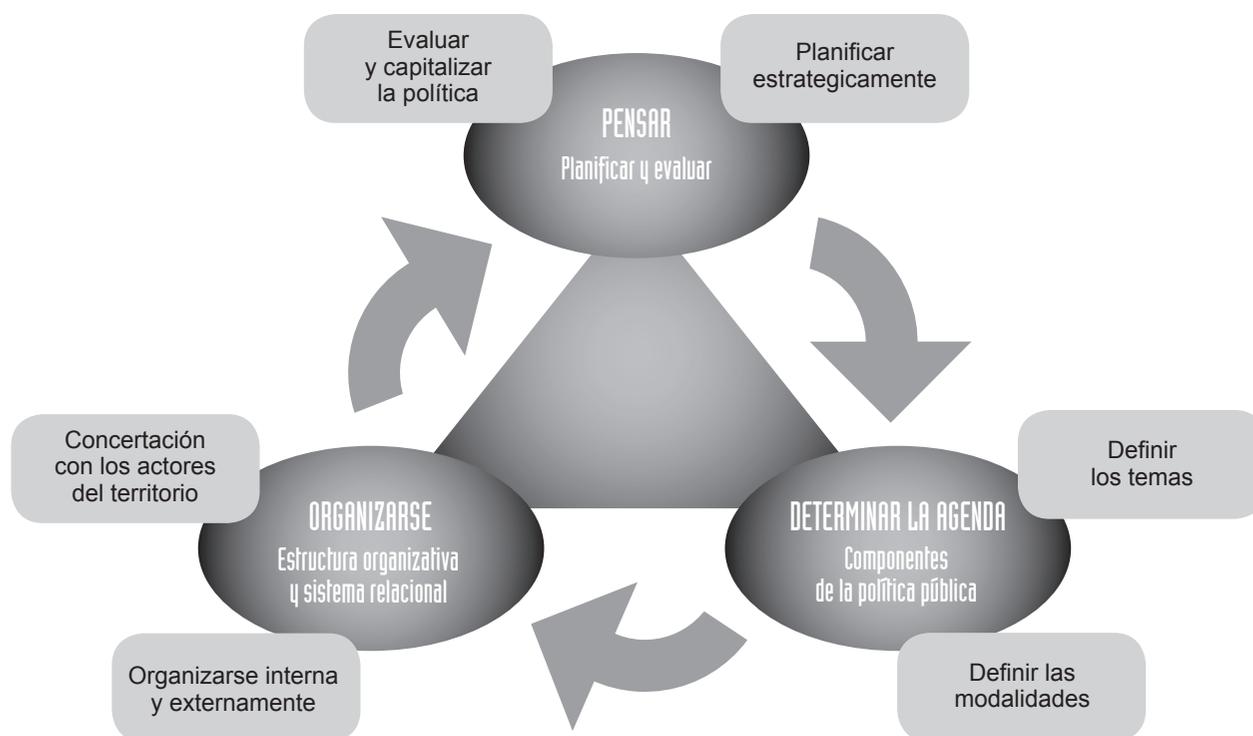
ii. La esfera de la **“agenda”**, integrada por los productos o elementos sustantivos de la política: los temas o ámbitos sobre los que se actúa y las modalidades concretas de intervención.

iii. La esfera del **“organizarse”**, integrada por el sistema operativo y relacional: la estructura organizativa y presupuestaria, por una parte y, por otra, teniendo en cuenta la visión inclusiva y transversal de la política, el sistema de relaciones y alianzas con otros actores relevantes del territorio.

Gráficamente, hemos representado estas esferas, de acuerdo **con una visión sistémica, que integra la interdependencia entre los distintos componentes**.

.....
8 Idem

Ilustración 2 / Elementos integradores de una política pública local de CD.⁹



Cómo está estructurado el Manual

Con la mirada puesta en el objetivo global de ayudar a las ciudades y autoridades locales a avanzar en el establecimiento de una política pública de cooperación descentralizada, tomando como base los componentes de la política pública arriba explicitados y, partiendo además de los contenidos del primer Manual, el presente está estructurado de la siguiente manera:

El **primer capítulo**, situado en la esfera del “pensar”, aborda la cuestión de la **planificación de la política pública local de CD**. El reto planteado, al que se intenta aportar elementos de respuesta, es el de **construir** participativamente, con el conjunto de actores del territorio, un marco estratégico para la cooperación descentralizada, acorde tanto con la realidad local y el proyecto de ciudad como con la realidad y posibilidades ofrecidas por el entorno. La propuesta consiste en superar los enfoques

⁹ Adaptación por la autora del sistema de servicios locales adoptado en el Ayuntamiento de Sant Boi elaborado por Mora, Moret y Ezpeleta (2006). La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios sociales. Barcelona: Ediciones del Serval.

tradicionales administrativistas, centrados en la gestión puntual de las acciones de cooperación (generalmente bajo una lógica del proyecto) y pasar a enfoques integrales, preocupados por la articulación de una estrategia coherente y exhaustiva de cooperación descentralizada, que tome en cuenta la diversidad de actores y propuestas, partiendo de los principios y posibilidades de la misma cooperación.

El segundo y tercer capítulo, situados en la esfera de la “Agenda”, se centran en **los elementos sustantivos de la política pública**. Por una parte, los ámbitos y temas que esta debería incluir en su agenda (en el capítulo segundo) y las modalidades concretas, herramientas y procedimientos, que configuran la práctica de la cooperación descentralizada, en coherencia con el marco estratégico definido (en el capítulo tercero). Esta parte constituye con certeza la parte central del Manual, destinada a dar respuestas al reto central de aportar calidad a la práctica de la cooperación descentralizada, potenciando su especificidad y valor añadido, en otras palabras, a contribuir en hacer avanzar la cooperación que hacen las ciudades y las autoridades locales hacia una nueva generación de estrategias, programas y prácticas.

Aun cuando el Manual está pensado para interesar igualmente a las ciudades latinoamericanas y europeas, algunos de sus contenidos serán, con seguridad, más interesantes para los gobiernos locales europeos (como por ejemplo la gestión de la cooperación indirecta), mientras que otros interesarán más a los municipios y otros actores comprometidos con la acción internacional en América Latina (como por ejemplo, la participación en programas de cooperación multilateral y bilateral dirigidos, exclusivamente o no, a los gobiernos locales). En este sentido, la génesis y el histórico de la cooperación de cada municipio orientarán, en gran medida, los intereses.

El cuarto capítulo, situado en la esfera del “organizarse” aborda **la cuestión de la organización interna y externa**; de la creación, en primer lugar, de una estructura

organizativa y de gestión adecuada a los objetivos y contenidos de la cooperación descentralizada y, en segundo lugar, de las iniciativas de coordinación y suma de esfuerzos a escala supra-municipal, para generar economías de escala y mejorar con ello la eficacia de la cooperación. El reto planteado, al que se intenta aportar elementos de respuesta, es precisamente la transición hacia una estructura organizativa y de gestión transversal y relacional.

El quinto capítulo, situado también en la esfera del “organizarse”, se centra en la cuestión de la implementación efectiva de políticas inclusivas a partir de la **concertación con los actores locales del territorio**. En este caso, el reto planteado es la construcción cierta de una política de cooperación inclusiva, tal como analizábamos al definir la noción de política pública local, en que estén representados los intereses y voces de los actores que configuran el espacio local, más allá del propio gobierno local.

El sexto y último capítulo, situado de nuevo en la esfera del “pensar”, aborda **la cuestión del seguimiento y evaluación** de la política de cooperación descentralizada, para reflexionar entorno a la cuestión del aprendizaje y la formulación de estrategias integrales, que capitalicen las trayectorias seguidas por cada ciudad y autoridad local en su recorrido internacional.

Por último queda indicar, a propósito de los contenidos, que el Manual está pensado para **poder ser leído integralmente, de comienzo a fin, o bien para ser consultado, a modo de guía, por capítulos**. Es por ello que los distintos capítulos han sido concebidos como unidades más o menos autónomas, aunque son frecuentes las referencias cruzadas, teniendo en cuenta que es imposible trazar fronteras estrictas entre la mayoría de los temas.

También para facilitar la tarea de llevar algunos de los consejos y recomendaciones formulados a la práctica, se incluye en los anexos un conjunto de herramientas,

que son debidamente referenciadas en cada uno de los capítulos.

Precisamente el **Anexo uno contiene un breve ejercicio de auto-diagnóstico** para ayudar al lector, antes de iniciar la lectura, a situar y analizar someramente su

práctica de cooperación descentralizada, como manera de identificar aquellos elementos sobre los que es necesario aportar mejoras para afianzar la cooperación y mejorar su calidad, haciéndola avanzar en la construcción de una política pública local, en el marco de las nuevas visiones sobre la CD a las que hacíamos referencia en líneas anteriores.

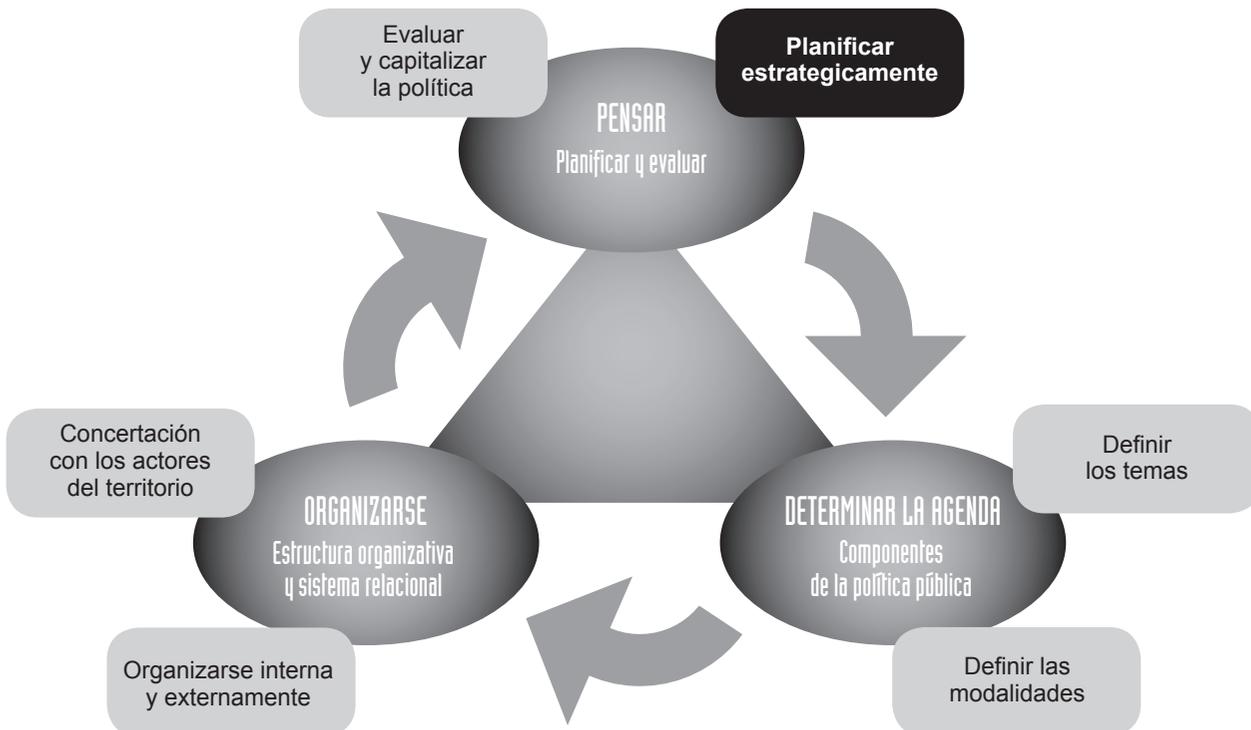
1. ¿Cómo pensar la CD? La planificación estratégica de la política pública local de CD

Breve descripción de los contenidos del capítulo

Este primer capítulo aborda la cuestión de la **planificación de la política pública local de CD**, entendiendo la misma como el proceso de reflexión, elaboración de un diagnóstico, determinación de las prioridades estratégicas, construcción de una visión y determinación de los objetivos y las líneas de acción de la política de cooperación descentralizada; en otras palabras, como el proceso de establecimiento del marco estratégico para la misma.

El reto planteado es **construir participativamente, con el conjunto de actores del territorio, y transversalmente, con la participación de otras instancias del gobierno local, un marco estratégico para la cooperación descentralizada**, acorde tanto con la realidad local y la visión y el proyecto de ciudad existentes, como con la realidad y posibilidades ofrecidas por el entorno.

Situación en la estructura del Manual



Si no sabes a dónde vas cualquier camino te conduce allí.¹⁰

Como apuntábamos en la Introducción, la cooperación descentralizada se construye, no se accede a ella, y como ya proponía el primer Manual,¹¹ la acción exterior de un gobierno local (marco en el que cabe situar la cooperación descentralizada) no puede ni debe considerarse únicamente como el resultado automático de sumar la totalidad de relaciones existentes con el extranjero, particularmente con otros gobiernos locales.

Para que la internacionalización, y más específicamente las relaciones de cooperación descentralizada, sean coherentes, efectivas, eficientes, durables y con perspectivas de impacto, **es indispensable que se sitúen en un marco estratégico previo, elaborado a partir de un proceso de reflexión y de planificación de carácter estratégico y local.** El objetivo es el de evitar asumir modelos y prácticas de cooperación pre-establecidos y elaborar una política de cooperación descentralizada, enraizada en la propia especificidad de sus protagonistas, las ciudades y autoridades locales, que parta de, al tiempo que estimule las capacidades y potencialidades del territorio, entendido éste desde una visión amplia que integra al conjunto de actores más allá del gobierno local.

La propuesta consiste **en superar los enfoques tradicionales administrativistas**, centrados en la gestión puntual de las acciones de cooperación (generalmente bajo una lógica de proyecto) y pasar a enfoques integrales, preocupados por la articulación de una estrategia coherente

y exhaustiva de cooperación descentralizada en el marco de una política pública, partiendo de los principios y posibilidades que ofrece esta modalidad de cooperación entre gobiernos locales homólogos, bajo las nuevas visiones que apuntábamos en la Introducción.

1.1. Algunas consideraciones previas

Antes de pasar a describir los elementos centrales que engloban los procesos de generación de las políticas públicas locales de CD –entendidos como los procesos de reflexión y planificación estratégica, una vez confirmados la voluntad y compromiso políticos en el marco jurídico y normativo existente– es necesario detenerse un momento en una serie de consideraciones previas, que parecen particularmente pertinentes para situar y caracterizar dichos procesos estratégicos.

En primer lugar cabe recalcar **la naturaleza política de los procesos de reflexión y planificación estratégica**, más allá de su vertiente técnica. En segundo lugar, hay que reconocer que **los puntos de partida y los retos planteados al abordar un ejercicio de estas características**, como ya avanzábamos en la Introducción del Manual, son diversos y heterogéneos, y seguramente será preciso matizar **los procesos a partir de las distintas realidades y recorridos de los gobiernos locales europeos y los gobiernos latinoamericanos.** En tercer lugar, es importante señalar la propia **especificidad de una política pública de cooperación descentralizada**, frente a otras políticas engendradas y materializadas en los gobiernos locales, dado que dicha especificidad impactará en los propios procesos de generación de los marcos estratégicos de las mismas.

.....
10 Proverbio del Corán.

11 Ver Capítulo 2. ¿Cómo construir una estrategia internacional eficaz y duradera? de la Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen I: Manual Práctico para internacionalizar la ciudad.

Ilustración 3 / Consideraciones previas al abordar un proceso de reflexión y planificación estratégica



Examinemos estas tres consideraciones con mayor detalle:

La doble naturaleza política y técnica de los procesos de reflexión y planificación estratégica

Como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL que tuvo lugar en Barcelona en mayo de 2008,¹² los gobiernos locales y la cooperación descentralizada **tienen una especificidad propia frente a otros actores y se caracterizan por tener un valor añadido que debe ser reconocido y tomado en cuenta:** “Su especificidad radica en el hecho

que es administración pública local. Es decir, tiene responsabilidad política y legitimidad. Al ser electo, el gobierno local tiene que rendir cuentas a la población. Además, los gobiernos locales son expertos en la gobernabilidad local, en la gestión de políticas públicas locales y son los actores públicos más próximos a la ciudadanía. La cooperación descentralizada entre gobiernos locales se basa en esa especificidad propia, la cual debe respetarse a la hora de establecer vínculos con otros actores”.

Los **gobiernos locales son actores políticos**, por lo que **toda decisión relativa a los procesos de cooperación es fundamentalmente política**. Aunque puedan ser informadas técnicamente y requieran de la colaboración

¹² Síntesis de los Talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo de 2008.

1

del equipo técnico para ser implementadas y tener eficacia, las decisiones deben ser la expresión objetiva de los intereses dominantes en el territorio, vertebrados a partir del accionar político del gobierno local. De ahí que el punto de partida ineludible para iniciar cualquier proceso de reflexión y planificación estratégica **sea la sensibilización y la toma de decisiones políticas**. Sin consideración de su viabilidad política, toda estrategia y plan de cooperación sólo resultará un mero ejercicio técnico, más o menos bien intencionado.

En otras palabras, **planificar es una manera de concebir y realizar la cooperación**. Todo proceso de reflexión y planificación estratégica de la cooperación descentralizada, y más en general del accionar internacional, además de integrar un aspecto fundamentalmente descriptivo, que como analizaremos en el capítulo, comprende el análisis de un conjunto de factores internos y externos (e incluye elementos de estructura y organización, la recolección e interpretación de los antecedentes históricos, un inventario sistemático de las prácticas corrientes y un análisis de las oportunidades y riesgos asociados al entorno, entre otros factores), integra un aspecto **normativo y político, que hace precisamente de la planificación un instrumento de cambio**, más allá de su rol para la sistematización, racionalización o dinamización de la práctica de la cooperación.

Los retos de la planificación para los gobiernos locales europeos y latinoamericanos

En segundo lugar, es preciso recalcar que aun cuando el reto al que intenta aportar elementos de respuesta el presente Manual es común al conjunto de gobiernos locales (desarrollar capacidades y estrategias que contribuyan a concretar la acción internacional y, más concretamente, la cooperación descentralizada **en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local**), su traslación a los contextos europeos y latinoamericanos no puede hacerse sin tomar en consideración algunos elementos dis-

tintivos, resultado de la trayectoria internacional recorrida hasta el momento y, más específicamente, de las prácticas de cooperación, y sus respectivas filosofías y vocaciones subyacentes.

El **ejercicio de responsabilización, política y técnica**, que conlleva poner en marcha un proceso de reflexión y planificación estratégica de la cooperación para avanzar hacia el establecimiento progresivo de una cooperación descentralizada anclada en la especificidad de sus protagonistas, tiene connotaciones muy distintas cuando nos situamos en el contexto europeo o cuando lo hacemos en el contexto latinoamericano, que no es posible obviar.

En Europa el salto cualitativo propuesto por el Manual al avanzar hacia el establecimiento de una política pública de cooperación supone, ante todo, **superar patrones de cooperación por una parte de carácter vertical, en que los gobiernos locales europeos se posicionan como receptores y dinamizadores de la vocación solidaria de su ciudadanía o como meros financiadores de proyectos** y, por otra parte, **de carácter histórico, basados en la noción de amistad entre dos ciudades o regiones, sentando vínculos, a veces incluso simbólicos, entre los gobiernos**, promoviendo el acercamiento entre sus respectivas comunidades y los intercambios culturales. Y hacerlo, como avanzábamos en la Introducción, para construir progresivamente una política entendida no como un elemento periférico y coyuntural, al margen del núcleo central de la política del gobierno local, sino **inscrita como una dimensión propia y estratégica de la acción pública impulsada desde la administración local**.

Ello no supone renunciar a la **motivación solidaria** que constituye, para muchos ayuntamientos europeos, uno de los valores subyacentes más importantes que guían su vocación internacional en materia de cooperación descentralizada y que marca precisamente la diferencia entre la acción internacional, que tiene objetivos muy diversos incluidos los de marketing de ciudad, y la acción propiamente circunscrita en el ámbito de la cooperación

para el desarrollo. Muy al contrario, la propuesta supone hacer **evolucionar dicha vocación solidaria** para situarla progresivamente en una perspectiva de intercambio, construcción de relaciones de interés mutuo y reciprocidad, como manera de reforzar una noción de la cooperación al desarrollo como proceso que vehicula la solidaridad y la dirige a la construcción y consolidación de relaciones, redes y espacios comunes de encuentro. Y para ello las autoridades locales europeas **no pueden replicar los modelos de cooperación existentes a nivel de estados o de ONG**, dado que no parten de las mismas premisas, ni poseen vocaciones, recursos o estructuras equiparables. Es necesario anclar la cooperación, y previamente la vocación solidaria, en la propia especificidad de las autoridades locales y sus responsabilidades y competencias en materia de desarrollo local. Precisamente la proximidad de los gobiernos locales con su ciudadanía y la realidad incuestionable de compartir con otros gobiernos en América Latina y en el mundo, muchos de los retos y, por ende, de las potenciales soluciones en forma de políticas públicas locales, son los elementos característicos que distinguen a los gobiernos locales como actores de cooperación.

En América Latina el salto cualitativo tiene connotaciones diferentes, puesto que se trata de **superar una**

concepción de la cooperación descentralizada centrada en el objetivo de obtención de recursos y concebida frecuentemente, de manera fragmentada, a través de proyectos puntuales. Y hacerlo, también como avanzábamos en la Introducción, para construir progresivamente, **una política integrada en el proyecto de ciudad, con unos objetivos, prioridades y estrategias coherentes con los planteamientos del desarrollo y gobernanza del territorio.** La política de cooperación descentralizada no puede ser concebida ni gestionada separadamente de la realidad local, sino que **debe ser articulada a partir del conjunto de valores, misión, visión y políticas locales y no tiene sentido fuera de ellos.** De ahí la importancia de relacionar la estrategia de cooperación que vertebraba la política de cooperación descentralizada con el conjunto de políticas, estrategias y planes de desarrollo municipales, los que constituyen el punto de partida, pero también “de llegada”, de la práctica de cooperación descentralizada.

Sólo así, si se avanza en las dos direcciones propuestas, será posible esbozar conjuntamente un **terreno de entendimiento común**, algo así como un punto intermedio, en que los gobiernos locales, europeos y latinoamericanos podrán encontrarse y relacionarse como homólogos a partir de una lógica horizontal y de reciprocidad.

Ilustración 4 / El avance de los gobiernos europeos y latinoamericanos para proyectar un espacio común de encuentro



Las características de una política pública local de CD

Es importante detenerse un momento en **la propia definición de política pública y su concreción en el ámbito de la cooperación descentralizada**, para entender sus especificidades, frente a otros ámbitos de actuación del gobierno local. Difícilmente se puede hablar de reflexión y planificación estratégica si antes no se llega a un consenso sobre qué debe ser planificado.

La pregunta a la que es urgente responder, partiendo de los primeros elementos aportados en la Introducción es: ¿cómo se define una **política pública local de cooperación descentralizada**? Y previamente: **¿qué entendemos por política pública local**?

Es importante reconocer que no existe una única definición de política pública local, sino que conviven varias tradiciones y perspectivas, además de contextos muy diferenciados en materia de competencias locales. Las definiciones van desde las más amplias, que entienden una política pública como el conjunto de acciones impulsadas por los gobiernos locales, hasta las interpretaciones más estrictas, según las cuales una política pública local se define a partir de la existencia de un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales, en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial determinado. Lo que sí se puede es reconocer un mínimo denominador común de todas las posibles interpretaciones, a partir de dos elementos que incorporan todas las definiciones de política pública local: **(i)** la presencia de actores legitimados e investidos de poderes públicos y **(ii)** la naturaleza pública de los asuntos y temas por tratar.

Para el presente Manual, con ánimo de encontrar una noción operativa, podemos definir una política pública local como **el conjunto de decisiones y acciones que emergen de los actores públicos**,¹³ (aunque necesariamente intervienen otros actores no públicos en su elaboración,

como analizaremos a lo largo del Manual) **en respuesta a un asunto políticamente definido como “colectivo”, que pretenden ser coherentes y que son asumidas por diferentes actores del territorio, con recursos e intereses diferentes.**

Una política pública es algo así como una **hipótesis causal**, dado que los efectos deseados dependerán de un conjunto de decisiones complejas que se encadenan desde los poderes públicos hacia el resto de actores del territorio. Las políticas públicas incorporan el conjunto las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluyen tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como los actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.).

Esta definición operativa nos sirve de punto de partida para abordar la cuestión central: **¿qué se entiende por política pública local de cooperación descentralizada?**, pero debe ser matizada con dos conceptos claves, que emanan de la propia esencia de la cooperación descentralizada, de acuerdo con los nuevos paradigmas a los que hacíamos referencia en la Introducción: el concepto de **inclusividad** y el concepto de **transversalidad**, fundamentales a la hora de concebir la cooperación en tanto que política pública desde el mundo local.

Una política local de cooperación descentralizada, además de ajustarse a la definición elaborada, debe reunir estas dos características esenciales, así como una premisa previa, condición *sine qua non*, para toda política pública de cooperación descentralizada: existe **la voluntad, el compromiso político y la capacidad de decisión sobre la internacionalización de la ciudad**, junto con un conjunto de características, potencialidades endógenas y necesidades de los territorios, en términos de vocaciones, competencias y recursos (existentes o necesarios) que son proyectables al exterior.

.....
13 Adaptada a partir de Subirats, J. (2007). “*Polítiques públiques locals de cooperació al desenvolupament. Elements pel debat. IGOP-UAB*”. Paper preparado para la Dirección de Relaciones Internacionales, Oficina de Cooperación al Desarrollo, Diputación de Barcelona.

Examinemos ahora brevemente las dos características distintivas a las que hacemos referencia (inclusividad y transversalidad). Cabe destacar que se trata de dos conceptos que irán apareciendo a lo largo del Manual, al analizar los distintos componentes de la política pública, más allá de la propia planificación:

Sobre la inclusividad

La **inclusividad** de la política de cooperación, a partir de mecanismos como la participación y la concertación con la ciudadanía y otros actores relevantes del territorio es **una de las señas de identidad de las políticas de cooperación descentralizada**, sobre todo bajo los nuevos paradigmas que constituyen el marco ineludible en el que situar el presente Manual.

Y no se trata sólo de un slogan. Concebidas al mismo tiempo como un medio y una finalidad, la experiencia ha demostrado como la participación y concertación con los actores del territorio en la definición e implementación de las políticas públicas y, más concretamente, en las políticas de cooperación descentralizada, no sólo brinda mayores garantías para una asignación óptima, eficaz y eficiente de los recursos locales, sino que supone un potente instrumento para fomentar la sostenibilidad de los procesos y una condición *sine qua non* para promover una mayor gobernabilidad local –entendida como el sistema en el que cada actor asume su propia responsabilidad en el desarrollo del territorio– y para profundizar en los arreglos democráticos locales.

En palabras de Barreiro:¹⁴ “Podríamos hablar del principio de participación, donde todos los actores concernidos con un problema-solución son protagonistas y no sólo beneficiarios. Por ejemplo, la participación de organizaciones de las respectivas sociedades civiles, de empresarios, de profesionales, etc. Los gobiernos locales respectivos deben cumplir en muchos casos el papel de facilitadores y de promotores del protagonismo de otros

actores locales. En una perspectiva de desarrollo local, si la reciprocidad supone beneficios mutuos, ello significa que todos aquellos que potencialmente se benefician, deben participar y volcar sus puntos de vista y sus estrategias en el seno de la relación y no ser beneficiarios pasivos de los resultados de dicha relación”.

La participación entendida entonces como una **mayor y mejor relación entre el gobierno local y la ciudadanía organizada**, tiene potencial para:

- Responder a las **expectativas de los ciudadanos de ser escuchados** y considerados en la formulación y ejecución de las políticas públicas de su territorio
- **Mejorar la calidad de las políticas públicas de operación descentralizada**, tanto en su diseño –gracias al valioso recurso que suponen los aportes de los ciudadanos– como en su implementación, teniendo en cuenta la mejor información y mayor implicación de los mismos.
- **Mejorar la confianza depositada en el gobierno local** al avanzar el grado de conocimiento del mismo y de sus políticas por parte de los ciudadanos. Una mejor rendición de cuentas y una mayor apertura contribuyen, por tanto, a mejorar la legitimidad del gobierno y de sus decisiones y políticas.
- **Mejorar el clima de democracia local** al potenciar una ciudadanía más comprometida y capaz de entender y monitorear las políticas públicas locales.

Ello supone, en primer lugar, la necesidad de obtener el respaldo de los ciudadanos y un consenso local sobre la política y práctica de la cooperación descentralizada. Sin embargo, la participación ciudadana y concertación con los actores relevantes del territorio, en el marco de los nuevos modelos de cooperación descentralizada, no puede limitarse únicamente a verbalizar e institucionalizar dicho respaldo a la voluntad política. Los actores del territorio

14 Barreiro, F. (2007) “Cooperación descentralizada y reciprocidad”. Ponencia preparada para la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Guatemala, Mayo de 2007.

deben tener voz y un espacio propio, a partir de su propia especificidad y sus intereses y agendas, para participar activamente en los distintos momentos y procesos asociados a la política de cooperación. De alguna manera la propuesta supone regresar a la esencia misma etimológica del término “municipio”. Como lo verbaliza el Intendente del Municipio de Corrientes en su página web:¹⁵ “Municipio significa el trabajo de la ciudad. La palabra viene del latín *munis* “carga”, “oficio” y *civitas*, “ciudad”. Queremos revalorizar este sentido porque muchos se han olvidado de la razón de ser de un municipio. El Municipio es quien

está vinculado más directamente con las necesidades y demandas de la comunidad y por lo tanto debe desempeñar un rol clave en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. O como también aparece reflejado en el Informe de Desarrollo Humano 2005,¹⁶ a propósito de la noción de gobernabilidad local: “La gobernabilidad debería de partir del hecho de saber administrar los intereses colectivos, remontándose a las formas de organización y administración del Estado, de acuerdo los intereses de la ciudadanía, de la sociedad civil, de las comunidades que están representadas en el gobierno”.

Cuadro 4 / Una experiencia concreta: CD y participación en Villa El Salvador.¹⁷

Villa El Salvador es un distrito del área metropolitana de Lima, capital del Perú. Comenzó a formarse en 1971 como una inmensa barriada, similar en muchos aspectos a otras de las periferias de las capitales latinoamericanas, aunque con características propias que le dieron una identidad y produjeron un proceso de desarrollo particular. En 1983 Villa El Salvador se convierte oficialmente en municipio distrital. Iniciada la primera gestión en 1984, en Villa El Salvador se firman, en diferentes momentos, hermanamientos con ciudades europeas, generándose un rico proceso de cooperación descentralizada con participación ciudadana, que a pesar de los años transcurridos, de los cambios políticos producidos en las diferentes ciudades, de los altibajos, se mantiene hasta el día de hoy.

Las ciudades con las que se hermanó Villa El Salvador son Santa Coloma de Gramenet (España), Rezé-Les Nantes (Francia), Amstelveen (Holanda) y Tübingen (Alemania). Cada una de ellas se comprometió, de acuerdo a sus posibilidades, a una cooperación financiera dirigida a un sector específico de la realidad de Villa El Salvador lo que hizo que, en el proceso, no sólo participaran el alcalde y los regidores sino los vecinos de las cinco ciudades. Resumiendo este proceso: la cooperación de Santa Coloma se orientó a los programas juveniles, la de Rezé a los proyectos de agua y desagüe, la de Amstelveen al mejoramiento del servicio de limpieza y medio ambiente y la de Tübingen a la educación.

La participación se hizo efectiva en las dos realidades: grupos juveniles, asociaciones de mujeres, empresarios, colegios y escuelas, técnicos y profesionales, grupos de teatro, folklore y música (tanto la peruana como la clásica, con orquesta), dependiendo de los proyectos de cooperación y de la dinámica social de cada ciudad, ya sea europea o del mismo Villa El Salvador. Un ejemplo excepcional fue el de los ciudadanos de Rezé, que aceptaron la subida o aumento de cinco céntimos en el recibo mensual del agua de cada hogar para con ello incrementar el monto de la cooperación para las obras de agua y desagüe en Villa El Salvador.

Definitivamente, cuando se une la cooperación descentralizada con la participación ciudadana no sólo se es más eficaz sino que se logran objetivos comunes, espacios comunes de acción, proyectos comunes y un auténtico intercambio de ideas, de prácticas, de valores que son la base de la auténtica cooperación.

.....
15 Son palabras del Dr. Carlos Vignolo, Intendente de Corrientes. <<http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/lamunicipalidad/intendencia/intendencia.html>>

16 <<http://hdr.undp.org/en/espanol>>

17 Fuente: Azcueta, M. (2006). “Cooperación descentralizada y participación ciudadana. Gobernabilidad y fortalecimiento institucional”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Pág. 178.

Sobre la transversalidad

Tranversalidad es el segundo concepto central, junto con inclusividad, a la hora de concebir, pensar y elaborar una política pública local de cooperación descentralizada. En este caso la concertación y participación no se sitúan en la relación entre el gobierno local y los actores del territorio, sino en **el interior mismo de la instancia local, en relación al resto de departamentos, áreas y/o concejalías.**

En los últimos años se constata una creciente preocupación por buscar formas **más integradas de relacionar las distintas políticas y actuaciones municipales.** Cada vez más encontramos, entre la políticas públicas municipales denominadas de primera generación, tradicionalmente sectorializadas y departamentales, un conjunto de políticas innovadoras que abarcan problemáticas que implican a diversos departamentos y áreas, dado que no pueden ser abordadas desde la misión de una única área. Precisan del accionar de diversos estamentos de la instancia local, y que se definen a partir de criterios territoriales (barrios

degradados, regeneración de centros históricos, etc.), criterios temáticos (medio ambiente, exclusión, inmigración, etc.) o criterios ligados a colectivos específicos (personas mayores, juventud, discapacitados, etc.). Fruto además de la creciente presencia internacional de los municipios y de las consecuencias de la globalización, cuyo impacto se deja notar en la escala local, surgen además nuevas estrategias y agendas globales que buscan impulsar procesos de actuación multidimensional, que requieren la combinación de diversas perspectivas. Destacamos las Agendas Locales 21, los proyectos educativos de ciudad, los planes de inclusión social, las políticas de nueva ciudadanía o las iniciativas de ciudad digital.

Las nuevas políticas de Relaciones Internacionales y de cooperación descentralizada, el objeto del presente Manual, que han empezado a desarrollarse se sitúan precisamente, al menos desde una óptica conceptual, **en el ámbito de las nuevas políticas –las denominadas políticas de segunda generación– y las agendas globales,** que implican a toda la institución o una gran parte de esta. Gráficamente podemos ver la tipología de políticas locales como sigue:

Cuadro 5 / La evolución de las políticas públicas locales ¹⁸				
	Políticas económicas	Políticas sociales	Políticas territoriales	Políticas medioambientales
Políticas de primera generación	Ocupación comunitaria y formación Apoyo a las empresas	Atención social primaria Promoción cultural Deporte y tiempo libre	Regulación urbanística Infraestructuras viales Seguridad Ciudadana	Espacios verdes Control de la contaminación
Políticas innovadoras de segunda generación y agendas transversales	Servicios locales de ocupación e inserción laboral Políticas de innovación tecnológica	Lucha contra la exclusión Planes de Igualdad de género Servicios a las familias Banco de tiempo	Regeneración de Centros Históricos Planes Comunitarios Pactos de Movilidad	Minimización y gestión sostenible de residuos Nueva cultura del agua Planes de energías renovables Políticas contra la contaminación acústica
	AGENDAS LOCALES 21 PROYECTOS EDUCATIVOS DE CIUDAD PLANES DE NUEVA CIUDADANIA E INTERCULTURALIDAD PLANES LOCALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN PLANES LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL COMO RESPUESTA A LAS INSEGURIDADES CIUDADANAS			
	POLITICAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y DE COOPERACION AL DESARROLLO			

18 Adaptación de Subirats, J. (2007). "Polítiques públiques locals de cooperació al desenvolupament. Elements pel debat. IGOP-UAB". Paper preparado para la Direcció de Relaciones Internacionales, Oficina de Cooperación al Desarrollo, Diputación de Barcelona, 2007.

¿Pero qué significa exactamente la transversalidad, como factor que está presente en las nuevas políticas públicas, de segunda generación, y en las agendas globales elaboradas desde el ámbito local? Mora, Moret y Ezpeleta,¹⁹ la definen **como una forma de trabajar complementaria y coherente, que resulta del esfuerzo combinado y coordinado de agentes diversos, respetando unos objetivos comunes definidos desde el encargo político, y que tiene como objetivo general la mejora de procesos y resultados.** Desde esta óptica, la transversalidad constituye un factor de creatividad en la organización, al permitir que, partiendo de una línea estratégica definida políticamente (de nuevo subrayamos la importancia de la decisión política y de la voluntad y compromisos en este nivel), se planifiquen actuaciones coordinadas y consensuadas por distintos profesionales municipales, con diferentes bagajes y perspectivas, y además, se incluyan otros agentes externos.

¿Qué implicaciones tiene entonces la transversalidad y qué beneficios aporta a las políticas públicas locales de cooperación descentralizada? Partiendo de la observación práctica de las políticas de nueva generación es posible destacar los siguientes aspectos:²⁰

- La transversalidad hace que las líneas **políticas y estratégicas de cooperación impregnen toda la organización municipal**, desde los niveles políticos a las líneas de base, aportando **mayor coherencia** al discurso institucional y pudiendo hacer que éste se haga extensivo a la organización social;
- La transversalidad **favorece la motivación y el sentimiento de pertenencia a la organización**, al permitir reunir a los profesionales, con diferentes bagajes y perspectivas, y colaborar en proyectos conjuntos;
- Las políticas, y sus planes derivados, de carácter **transversal, implican la redefinición de roles y tareas** de todas las personas que pertenecen a la organización, desde el estamento político al técnico y **fomentan la especialización**, situando la toma de decisiones y las responsabilidades allí donde existe la experiencia y el conocimiento;

.....
 19 Mora, Moret y Ezpeleta (2006). *La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios sociales*. Barcelona: Ediciones del Serval.

20 ídem

- La transversalidad fomenta la **combinación y complementariedad de la participación ciudadana y la tecnicidad**. Se entiende por participación la colaboración de los ciudadanos con sus propios medios para aportar propuestas a la cuestión de la cooperación y el desarrollo local, y por tecnicidad, que los técnicos y las técnicas del ayuntamiento aporten su conocimiento, con los recursos municipales para incidir, todo ello enmarcado en una misma línea estratégica y una voluntad política;

- La transversalidad **fomenta la circulación horizontal de la información**, además de vertical. La experiencia demuestra que, cuando los canales de comunicación son únicamente verticales, de manera intencionada o no, la información acaba perdiéndose o se establece una censura. Con la transversalidad se consigue que el personal de línea disponga de diferentes mecanismos para conocer la información, ya que se ha establecido una verdadera red por donde dicha información circula.

Implicaciones para el proceso de planificación de la CD

Partiendo entonces de la premisa que la cooperación descentralizada requiere políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y de gestión inclusivos y participativos, queda patente la importancia que **tiene el sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos para definir el marco estratégico** en el que situar dichas políticas y estrategias derivadas. **El propio proceso de generación de las políticas públicas de cooperación debe ser en sí mismo, como lo son las políticas en esencia, transversal e inclusivo.** En la práctica de la planificación del marco estratégico de la política pública de cooperación descentralizada, esta premisa se traduce en dos grandes principios:

- i. La formulación de las estrategias **debe ser abordada desde una perspectiva global y sistemática**, que compromete al conjunto de la instancia local.

ii. Las **estrategias deben ser entendidas como el resultado de un proceso de participación y negociación** que tenga en consideración diferentes voces y opiniones –incluso discordantes– del territorio. La experiencia muestra cómo los procesos de planificación y cambio estratégicos son complejos y requieren una metodología inclusiva y la coordinación con todos los agentes implicados, para movilizar las diferentes aportaciones, negociar posiciones y crear un consenso en torno a las decisiones estratégicas adoptadas. Sin embargo, no se trata tampoco de que exista necesariamente un consenso o unanimidad entre todas las partes implicadas, pero sí que éstas tengan la oportunidad de estar informadas, ser escuchadas y sus intereses y expectativas puestas de manifiesto.²¹

Esta dimensión global, colectiva y compartida lleva a definir con claridad las obligaciones y responsabilidades de cada uno, buscando complementariedades, pero también aclarando roles y generando sinergias positivas. Este punto es particularmente relevante en algunos contextos en los que la cooperación ha sido delegada a otros actores del territorio y el reto de la planificación pasa también por una reafirmación del liderazgo del gobierno local. Se trata precisamente del ejercicio de **responsabilización** al que hacíamos referencia en líneas anteriores

1.2. Las etapas de la planificación estratégica de una política pública local de CD

Al hablar de planificación hay que tener en cuenta que, del mismo modo que existe una gran diversidad de contextos, vocaciones, objetivos y puntos de partida para la construcción de un marco estratégico, es imposible referirse a una receta preestablecida, como ya proponía el primer Manual, sobre la manera de establecer y/o consolidar unas líneas estratégicas para la acción exterior de las ciudades y, más específicamente, para su práctica de cooperación descentralizada. **Las formas de “pensarse y posicionarse internacionalmente” son tan diversas como los distintos contextos locales, las motivaciones y los objetivos de cada gobierno.** La práctica está demostrando cómo cada gobierno local tiene un amplio margen de maniobra y de creatividad para innovar en su forma de insertarse internacionalmente y de establecer estrategias para relacionarse con sus homólogos en otros países.

Detengámonos un momento en la noción de estrategia para entender su significado y alcance:

Cuadro 6 / El significado de las estrategias

Etimológicamente, la palabra estrategia procede de los términos griegos *stratos* (ejército) y *ag* (dirigir). Equivale a “dirigir ejércitos”.

Podemos definir las estrategias como **la manera en que una organización o institución se relaciona con su entorno y garantiza su viabilidad y desarrollo.** Las estrategias no son principios inamovibles ni tampoco leyes inquebrantables sino todo lo contrario. Se trata de **unas líneas de actuación explícitas** que son desarrolladas conscientemente. Las estrategias son un conjunto de acciones coherentes con el ideario de la organización o institución, en las que se encuadran las decisiones cotidianas y gracias a las cuales se establece, en un momento determinado, la posición respecto al entorno que rodea a la organización o institución.

Por ello, cuando las estrategias están bien definidas, deberían servir a cuatro grandes propósitos:

- i. Integrar objetivos y políticas,
- ii. Establecer líneas de actuación,
- iii. Orientar la organización de los recursos, aprovechando los atributos y evitando las deficiencias,
- iv. Anticipar los cambios en el entorno y las acciones imprevistas.

.....
21 El capítulo quinto aborda precisamente la cuestión de la participación y concertación ciudadanas, aportando reflexiones y herramientas para su concreción.

1 Sin pretender dar recetas universales ni tampoco instrucciones detalladas y retomando las recomendaciones formuladas por el primer Manual para la elaboración de una estrategia de internacionalización de ciudad,²² a continuación se presentan algunas de las pautas genéricas relativas a las distintas fases de la planificación, que pueden ser de utilidad a la hora de plantear el marco estratégico de la política de cooperación descentralizada.

Antes de entrar en el detalle de dichas fases resulta imprescindible aclarar que el objetivo de este apartado no es hacer una revisión exacta de cada una de las fases del proceso y de sus contenidos. Para ello se requeriría todo un manual y no simplemente un capítulo en el mismo. La intención es bien distinta: se trata de ofrecer **una reflexión en torno al pensamiento y la planificación estratégicas, centrándonos en algunos de los aspectos claves** que deben ser tenidos en cuenta para abordar dichos procesos.

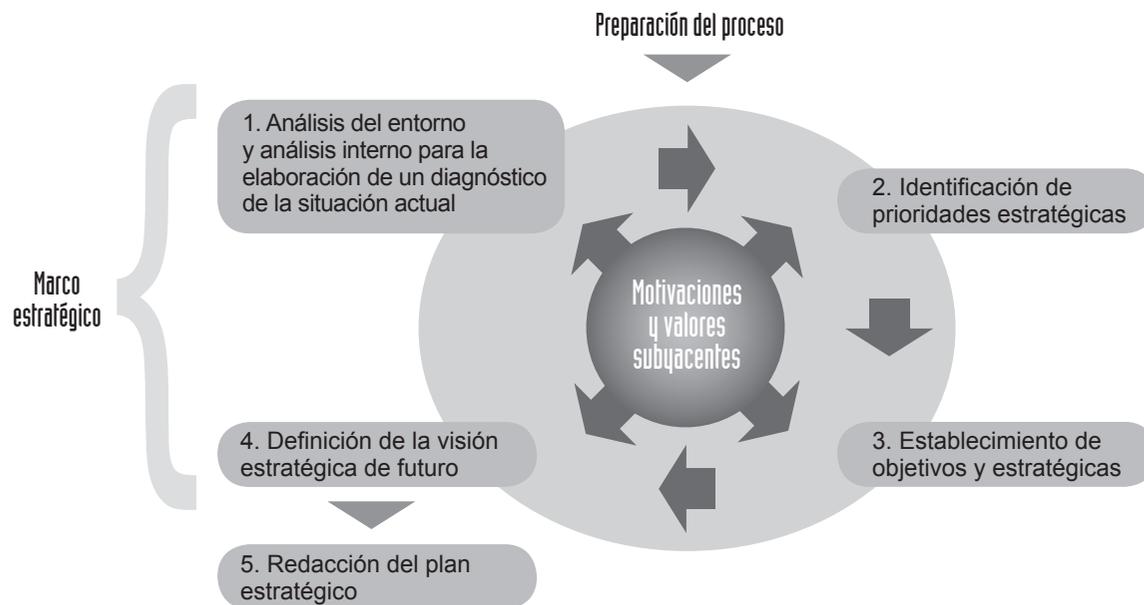
Es importante no olvidar que la planificación estratégica constituye una herramienta simple, efectiva y poderosa para elaborar el marco estratégico que aporta claridad sobre lo que la institución quiere lograr y cómo conseguirlo, y **no debería ser contemplada como un fin en sí misma sino un camino hacia el aprendizaje institucional, cuyo**

objetivo es promover el pensamiento y la acción estratégicos. Por ello, cualquier aproximación, distinta a la que proponemos, que consiga despertar el sentimiento para el pensamiento y la acción estratégicos, es bienvenida.

Examinemos ahora las fases de un proceso de reflexión y planificación, orientado a la determinación de un marco estratégico para la cooperación descentralizada. La siguiente figura ilustra la propuesta de proceso que, como puede verse, cuenta con cinco grandes fases:

1. La **fase de análisis estratégico**, que incluye el análisis del entorno y la elaboración de un diagnóstico de la situación actual,
2. La **fase de identificación de las prioridades estratégicas**,
3. La fase de **establecimiento de objetivos y estrategias**, que posteriormente se concretarán en programas y líneas de actuación,
4. La fase de **definición de la visión estratégica**,
5. La fase de **redacción del plan estratégico de cooperación descentralizada.**

Ilustración 5 / Las etapas del proceso de elaboración de un marco estratégico de la política pública de CD



22 Ver Capítulo 2. "¿Cómo construir una estrategia internacional eficaz y duradera?" de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual Práctico para internacionalizar la ciudad.*

Como puede observarse en la propuesta formulada, en el centro de las cuatro fases se encuentra el conjunto de **motivaciones y valores subyacentes**, que determinan la especificidad de la Institución y de su vocación para relacionarse internacionalmente. En este sentido, parece pertinente recordar los beneficios potenciales de un proceso de reflexión y planificación estratégica, en tanto que pueden ayudar a definir las motivaciones que orientarán el proceso.

Por último, queremos destacar que previamente al proceso en sí de elaboración del marco estratégico, existe una **fase de preparación**, que sirve para explicitar precisamente estas motivaciones, así como para identificar los actores de la Institución y del territorio que deberán participar y cómo lo harán y, elaborar además la propuesta metodológica que se seguirá (elección del equipo planificador, instrumentos para la recogida de datos, etc.).

Cuadro 7 / Beneficios potenciales de la planificación estratégica que pueden trasladarse en motivaciones para iniciar un proceso de estas características

- **Promueve un compromiso compartido y consensuado** entre los miembros de la Institución, manteniendo a la vez un enfoque en el futuro y presente,
- **Afirma los valores e identidad de la institución.** El proceso de planificación puede identificar lo “mejor de la institución”: la planificación constructiva hará participar a las personas en la valoración de las capacidades y competencias de la Institución y contribuirá a identificar los “momentos” y “condiciones” de éxito,
- **Fomenta la planificación y la comunicación interdisciplinarias y ayuda a priorizar la asignación de recursos.** Obliga a los responsables a ver la planificación desde la macro perspectiva, señalando los objetivos centrales y constituye un puente entre estos y el proceso de planificación táctica a corto plazo,
- **Abre el camino para el pensamiento y la acción estratégicos** en el seno de la Institución y puede ayudar a la institución a confrontar los procesos de cambio,
- **Ayuda a construir una visión.** La planificación estratégica proporciona una pausa para que la Institución se examine a sí misma, analice el futuro que se perfila y determine como encaminarse hacia él. Tal como afirman diversos analistas, la planificación estratégica es un momento para la generación de ideas creativas, suscitar nuevas preguntas y considerar alternativas,
- **Mejora la calidad de los procesos de toma de decisiones** (especialmente en las fases de análisis de alternativas y fijación de prioridades) y facilita la comunicación de las decisiones al resto de miembros de la institución. Además puede contribuir a crear equipos de personas conscientes y responsables.

Es importante tener en cuenta que, independientemente de cual sea la razón de partida para iniciar un proceso de reflexión y planificación estratégica sobre la cooperación descentralizada (crear un marco estratégico,

perfeccionar el existente y adecuarlo al plan de desarrollo municipal o al plan de mandato, evaluar la trayectoria recorrida hasta el momento, mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones, afirmar los valores de la

1

institución y promover un compromiso compartido, etc.) todo proceso de reflexión y planificación estratégica **supone un cuestionamiento sobre la razón de ser y *statu quo* de la Institución y puede llegar a sacudirla, al romper con la inmediatez y la práctica habitual.** Pensar estratégicamente la cooperación obliga a las instituciones y a las personas ligadas a ellas a hacerse preguntas fundamentales sobre el sentido último de ésta y el posicionamiento de la Institución, algo que bien pueden resumirse en tres grandes cuestiones: ¿qué nos define y dónde estamos en nuestra trayectoria internacional?, ¿dónde nos gustaría llegar a través de las relaciones de cooperación? y ¿qué tenemos que hacer para conseguirlo?

La fase de análisis estratégico, que incluye el análisis del entorno y un análisis interno para la elaboración de un diagnóstico de la situación actual

Dos grandes esferas conforman **la fase de análisis estratégico** que culmina en la elaboración de un diagnóstico de la situación actual. Se trata, por una parte, del análisis del entorno y las posibilidades de relación y de cooperación que éste ofrece y, por otra, del análisis de “la demanda” para la construcción de una estrategia de cooperación descentralizada, que integra todos los elementos relacionados con la realidad y necesidades locales.

Análisis del entorno

Analizar qué está sucediendo en el exterior supone centrar la atención en **fenómenos y tendencias sobre las que se puede ejercer un control limitado.** Es importante focalizar este análisis en la identificación de aquellas amenazas y oportunidades que, de una manera u otra, afectarán al territorio e intentar evaluar el impacto de estos fenómenos y la capacidad de respuesta de la Institución en el ámbito de sus relaciones de cooperación.

Este análisis no tiene como finalidad elaborar una lista exhaustiva y detallada de todos los fenómenos y tendencias exteriores sino llegar a identificar **aquellas amenazas** (aspectos negativos, riesgos) **y oportunidades** (aspectos positivos) **que, de una manera u otra, afectarán a la Institución,** atendiendo a su evolución en el pasado, su situación actual y sus expectativas de desarrollo.

Tres ámbitos parecen particularmente relevantes a la hora de centrar la atención en el entorno:

- El **entorno inmediato**, constituido por los actores del territorio (universidades, empresas, comunidades de migrantes, asociaciones culturales, artísticas y deportivas, cámaras de comercio, etc.) y su nivel de vínculos internacionales,
- El **entorno intermedio**, a nivel supra-municipal y nacional. Resulta primordial concentrar la atención en otros órdenes de gobierno como son los municipios vecinos, las asociaciones municipales y otras entidades de orden supra-municipal, los gobiernos provinciales o regionales, e incluso el Gobierno nacional. En este sentido el análisis debería incluir apreciaciones sobre la situación política, económica y social del país y un breve análisis de los principios y prioridades de la política exterior nacional,
- El **entorno internacional**, centrando la atención en aspectos como los territorios hermanados o con posibilidades de hermanamiento, las redes existentes, los programas bilaterales y multilaterales de cooperación, etc.

Análisis interno

Para que la estrategia de cooperación descentralizada se inserte en el proyecto de ciudad, su “demanda” debe construirse a partir de las necesidades y potencialidades del territorio. Debe reconocer aquello que diferencia la

Institución y su territorio (en términos de historia, situación geográfica, situación socio-económica, riqueza cultural y natural, etc.). Resulta fundamental en este momento de análisis interno ya que, en función de las necesidades y las competencias distintivas, se podrá articular la estrategia y se podrá definir una línea de actuación para su proyección exterior.

El objetivo del análisis interno es la identificación de **los puntos fuertes y débiles que condicionarán la capacidad de respuesta de la institución al entorno** (en concreto a las amenazas y oportunidades identificadas). La misma reflexión que hacíamos al referirnos al análisis del entorno es aplicable en este segundo nivel: hacer un diagnóstico interno no supone elaborar una lista exhaustiva y detallada de todas las posibilidades y limitaciones que esconde el municipio sino llegar a identificar aquellos puntos fuertes y débiles que determinarán la actuación en el entorno internacional. Para ello, parece necesario concentrarse en cuatro áreas de análisis:

- Las **competencias distintivas**, es decir, aquello que distingue al Municipio (Institución y territorio) y las **necesidades del territorio** y su grado de proyectabilidad al exterior. En estos dos ámbitos resulta importante analizar las distintas áreas y departamentos del gobierno para saber cuáles tienen o han tenido vínculos internacionales y cuáles tienen más potencial y necesidad para establecerlos,
- Los **recursos disponibles**, en términos humanos, financieros (existencia o no de una partida específica para la cooperación descentralizada y las relaciones internacionales y evolución en el tiempo de la misma) y también

materiales para acometer una estrategia de cooperación descentralizada,

- El **marco legal aplicable y el margen de maniobra en materia internacional**. Los aspectos administrativos y los mecanismos de política interna son muy importantes. Es necesario conocer a fondo no sólo la estructura y los procedimientos formales del gobierno sino también dotarse de una visión amplia y objetiva del verdadero proceso de toma de decisiones en el interior del gobierno, lo que incluye un análisis sobre la real capacidad técnica del personal, la agilidad o pesadez de los trámites administrativos, el clima laboral, etc. Esto es particularmente relevante porque, para ser eficaz, la estrategia de cooperación descentralizada requerirá de respaldo ejecutivo, el cual no siempre fluye a través de los canales administrativos formales,
- La **estrategia actual y el recorrido histórico de la institución** en el campo de la cooperación descentralizada y, más genéricamente, de las relaciones internacionales.

La fase de identificación de las prioridades estratégicas

Los gobiernos locales disponen generalmente de **planes estratégicos, de mandato o de desarrollo local** en los que se definen las prioridades y políticas derivadas de la administración local. La cooperación descentralizada, concebida como política pública local, debe insertarse en esta lógica, y sus líneas de actuación deben ser priorizadas de conformidad con lo que se establezca en dichos planes municipales. Sólo así, en la agenda estratégica definida por la autoridad local, la cooperación descentralizada se convierte en un elemento dinámico y catalizador de las potencialidades del territorio.

Cuadro 8 / Ejemplo de priorización establecida en el "Proyecto de Ciudad" elaborado por el Municipio Libertador, Área Metropolitana de Caracas, Venezuela.²³

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- 1 Fortalecer la función de capitalidad y las ventajas comparativas del Municipio, desarrollando simultáneamente la Economía Social,
- 2 Ampliar oferta, elevar la calidad y distribuir equitativamente los servicios públicos,
- 3 Municipio socialmente integrado y seguro, articulando actores, esfuerzos y actividades comunitarias,
- 4 Municipio gobernable y organizado en sintonía con el proceso de transformación política y urbanística,
- 5 Municipio con un desarrollo ambientalmente sustentable,
- 6 Dinamizar la Estructura Urbana del Municipio valorando su función vertebradora del espacio comunal, local, metropolitano y regional.

Por ello, una vez finalizada la fase de análisis estratégico, que culmina con la elaboración de un diagnóstico del territorio en clave FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), es preciso concentrar la atención en la identificación de las **prioridades que vertebrarán el marco estratégico** para el establecimiento de las líneas de actuación en materia de cooperación descentralizada. Este ejercicio resulta fundamental para evitar la común dispersión y fragmentación en la que incurren muchos gobiernos locales al plantear sus relaciones de cooperación descentralizada.

A la hora de identificar las prioridades, la autoridad local **deberá cruzar la información recogida en la fase de análisis estratégico anterior con la información del Plan Municipal**, de manera de identificar los ámbitos, seleccionados según un conjunto de criterios de índole diversa: geográfica, sectorial, temática, etc., sobre los

.....

²³ Fuente: Alcaldía del Municipio Libertador. Oficina de Desarrollo Estratégico Urbano (ODEU). 2005.

que resulta prioritario anclar la estrategia de cooperación descentralizada.

Como ya proponía el primer Manual, a veces la prioridad será colaborar con homólogos con los que se compartan similitudes en términos de dimensión, situación geográfica, contexto socio-económico, fuertes lazos a partir de la existencia de flujos de migración (grandes metrópolis, ciudades-puerto, territorios agrícolas, etc.), con homólogos que se encuentren en los países con los que existe un vínculo histórico o con aquellos que confrontan problemas de índole similar.

Independientemente de cuál sea la decisión sobre los criterios de priorización adoptados, lo que resulta fundamental es que sean explicitados y que la priorización estratégica de la cooperación, como avanzábamos, se establezca necesariamente **en relación con el conjunto de prioridades del desarrollo municipal**.

Cuadro 9 / Prioridades estratégicas internacionales elaboradas por la región de Araucanía, Chile, enunciadas en términos de desafíos planteados al territorio y respuestas que puede aportar la cooperación.²⁴

- **Desarrollo del capital humano, el conocimiento y la innovación tecnológica.** Para ello el intercambio de experiencias en el ámbito internacional aporta significativamente a la creación de capacidad local en los distintos procesos, tanto productivos como de la ciencia y tecnología.
- **Cooperación interregional estableciendo macro zonas de articulación y complementariedad de las potencialidades de regiones fronterizas.** En el ámbito nacional tenemos actualmente la incorporación de tres regiones: el Bio Bío, La Araucanía y Los Lagos, como una macro zona sur, que comienza a perfilar su estrategia asociativa para encarar las relaciones comerciales internacionales. En este mismo sentido está el Corredor Bioceánico, que comprende las Provincias argentinas de Río Negro y Neuquén y las Regiones de La Araucanía y Bío Bío. Ambas articulaciones son aún incipientes, pero se proyectan a corto plazo como zonas.
- **La promoción de las misiones empresariales desde la Región hacia el extranjero** y las que visitan la Región para incentivar la inversión en ella, constituye un desafío que presenta varias aristas y es permanente, lo que obliga a las autoridades regionales a generar una estrategia con prospectiva y al mismo tiempo con visibilidad tanto en el sector público como privado, de modo de constituir un nuevo impulso para la inserción de la región en los mercados exteriores.
- **Cooperación internacional y el desarrollo regional de Ciencia y Tecnología.** La Cooperación Internacional debe orientarse a fortalecer los recursos humanos y servicios existentes como un elemento central para favorecer su desarrollo económico, social y cultural. Por ello la cooperación que involucre a las Universidades en los aspectos de Ciencia, Tecnología e Innovación y la capacitación del recurso humano del sector público son esenciales

La fase de establecimiento de objetivos y estrategias, que posteriormente se concretarán en programas y líneas de actuación.

Una vez han sido identificadas las prioridades estratégicas, el gobierno local debería concentrar sus esfuerzos en diseñar el camino que permitirá a la Institución vencer los retos de futuro planteados. Este camino implica, en primer lugar, traducir las prioridades estratégicas en **objetivos asumibles y medibles**; en segundo lugar, **definir las líneas maestras de actuación**, que contribuirán a avanzar en la consecución de dichos objetivos y; en tercer lugar,

en **asignar recursos (humanos, materiales y financieros)** a cada una de las líneas de actuación definidas.

Frente al gobierno local se abre en estos momentos un gran abanico de opciones y posibilidades que deberán ser valoradas y juzgadas sin perder de vista no sólo los objetivos finales, el nivel y calidad de los recursos y las habilidades disponibles en la Institución sino también, **la misión, las motivaciones y los valores subyacentes**. En este sentido, nos gustaría destacar algunas consideraciones que deberían tenerse en cuenta en el momento de elegir y estructurar las estrategias que vertebrarán la política pública de cooperación descentralizada:

.....
24 <<http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/article-68859.html>>

1

- Antes de pasar a la acción **deberían valorarse diferentes alternativas**. Como decía el Premio Nobel, Linus Pauling: “La mejor manera de tener una buena idea es tener muchas”.

- La mejor manera de conseguir grandes cambios **es seguramente partir de pequeños cambios incrementales**, ya que éstos son muy motivadores par el conjunto de personas, internas y externas, implicadas en la estrategia de cooperación. Por el contrario, las estrategias rupturistas, que implican saltos “cuánticos” difícilmente asumibles por el conjunto de la Institución y los actores del territorio, pue-

den ser excesivamente arriesgadas y provocar desaliento, incomprensión y desmotivación.

- Las **directrices globales deberían ser asumidas y formalizadas por el equipo de gobierno**. Esta formalización, condición imprescindible para garantizar la estabilidad de la política, no implica, sin embargo, que se conciban las estrategias como algo estático. De hecho, como toda política local, la cooperación descentralizada evolucionará con el tiempo, a medida que los actores se conozcan y generen confianza. Se trata de relaciones que se construyen paulatinamente y que no dan resultados de manera instantánea.

Cuadro 10 / Los objetivos generales del plan estratégico de VVSG 2007-2012

1. Apoyo y atención al cliente

Ejemplo de líneas de actuación:

VVSG quiere apoyar a las autoridades locales en el desarrollo y ejecución de su política internacional, tanto a nivel de su cooperación europea como a nivel de la cooperación al desarrollo.

VVSG quiere estimular a las autoridades locales a profesionalizarse en el ámbito de la política internacional y vigila la calidad de la misma.

2. Lobby

Ejemplo de líneas de actuación:

VVSG quiere defender de manera eficaz la dimensión europea e internacional de la política local.

VVSG quiere defender los intereses de las autoridades locales relativos a asuntos europeos y de cooperación internacional frente al gobierno flamenco (regional) y belga (nacional-federal).

VVSG quiere procurar que las autoridades locales estén involucradas en las fases preparatorias de las regulaciones europeas.

3. VVSG como movimiento municipalista

Ejemplo de líneas de actuación:

VVSG quiere posicionarse en la escena internacional y seguir profesionalizándose, al tiempo que se estimula a las autoridades locales a perfilarse también en la escena internacional.

VVSG quiere promover que las autoridades locales progresivamente se inserten en las nuevas tendencias de la cooperación descentralizada.

VVSG quiere aspirar a un enfoque más integral de la dimensión europea e internacional en los diversos ámbitos de política municipal.

4. Desarrollo de una visión

Ejemplo de líneas de actuación:

VVSG contribuye al desarrollo de una visión sobre la descentralización en un contexto internacional.

VVSG contribuye a poner la europeización y la internacionalización (globalización) creciente en el orden de día (agenda local).

La fase de definición de la visión estratégica

Alcanzado este momento de la reflexión, una vez que han sido definidos los objetivos y diseñadas las estrategias, la autoridad local estará en posición de concebir una visión estratégica, o de futuro, que será una pieza clave en el proceso de implementación, y también de comunicación, de la estrategia. El objetivo de este esfuerzo, que requiere buenas dosis de imaginación, inspiración y creatividad, es llegar a definir la visión de futuro que sintetice aquello que se desea alcanzar por medio de **la estrategia de cooperación descentralizada**.

En algunos casos puede ser que ya exista una visión consensuada del Municipio, que englobe todas sus políticas, y que no sea necesario construir una visión par-

ticular de la política cooperación descentralizada, puesto que ésta no deberá sino contribuir a la consecución de dicha visión general.

En caso de que no exista dicha visión es el momento de intentar esbozarla. De nuevo será necesario volver la mirada a la misión general del gobierno y los compromisos establecidos en el plan de estratégico, de mandato o de desarrollo municipal. Y es que la visión debe incluir dicha misión, pero llega todavía más lejos. Mientras la misión es el reflejo fiel de la razón de ser de la Institución, la visión resume cómo se percibe a sí misma, inmersa en un entorno favorable (es decir partiendo del supuesto de que las estrategias han sido exitosamente implementadas). La visión resulta ser **el referente en el que situar el marco estratégico de la política pública de cooperación descentralizada**.

Cuadro 11 / Ejemplo de misión y visión de la municipalidad distrital de Huachupampa, Perú.²⁵

Visión

La VISIÓN del distrito de Huachupampa, hacia el año 2015, ante los ojos de los que residen en el lugar, visitantes, organizaciones e instituciones que lo acompañan en su desarrollo, en primer lugar deberá contar con buenas vías de comunicación: especialmente en la trochas carrozables. Asimismo deberá contar con los servicios esenciales y otros como son:

- Servicios de agua potable y desagüe que cubra las necesidades humanas.
- Reservorios para riego tecnificado de nuestros cultivos.
- Productos agropecuarios de primera calidad.
- Centros de transformación agroindustrial y artesanal competitivos en el mercado.
- Mejor calidad de vida, que conserva el medio ambiente.
- Lugares aptos para la práctica de las diferentes disciplinas deportivas.
- Albergues de calidad para brindar un buen servicio al turista.
- Donde la participación concertada de las autoridades locales, sectores públicos y privados y organizaciones de base, es una práctica común.

Misión

“La MISIÓN del Distrito Huachupampa es lograr el desarrollo social, económico, cultural y político de sus ciudadanos –practicando los valores– basados en el avance de la ciencia y tecnología”.

.....
25 <<http://www.munihuachupampa.gob.pe/portal>>

La redacción del Plan Estratégico

Y para terminar, como se desprende de la experiencia de los gobiernos locales comprometidos con la planificación estratégica de su política de cooperación, resulta fundamental recoger en un documento final los resultados de este esfuerzo de reflexión y creatividad. Este documento es el Plan Estratégico y su extensión y complejidad dependerán en gran medida de la dimensión del Municipio y la envergadura de su política de cooperación.

En el caso de los municipios más pequeños el plan puede limitarse a un somero diagnóstico, la explicitación de la visión, la descripción de las líneas de actuación fundamentales y el nivel de recursos requerido para su implementación. **La asignación de recursos resulta fundamental** para evitar que la estrategia retenida dependa únicamente de la existencia de fondos residuales o de la disponibilidad de recursos provenientes de otras partidas presupuestales. En efecto, la existencia de una línea específica en el presupuesto de la Institución contribuye a formalizar e institucionalizar la política de cooperación descentralizada y permite además una evolución más flexible, en función de los avances del propio programa de actividades inscritas en las líneas de actuación definidas.

A medida que aumenta el tamaño y complejidad de los gobiernos locales y su propuesta en materia de cooperación descentralizada, el **Plan Estratégico puede convertirse en un documento más sofisticado**, que resume todo el proceso de reflexión y planificación estratégica e incluya, entre otros, los siguientes capítulos:

- Una introducción, que incluya una **declaración de propósitos**, subrayando las motivaciones y valores subyacentes,
- El **análisis del entorno y las conclusiones** en forma de amenazas y oportunidades,
- El **diagnóstico interno y las conclusiones** en forma de puntos fuertes y débiles,

- Las **prioridades estratégicas identificadas** y su relación con las **prioridades en materia de desarrollo local**, identificadas en el plan de mandato, estratégico o de desarrollo municipal,

- La **línea de actuación global y las estrategias desglosadas** por secciones y/o departamentos, por servicios y a escala funcional,

- La **visión de futuro**,

- El **presupuesto desglosado por líneas estratégicas**, de manera a garantizar la viabilidad del ejercicio de planificación, aportando estabilidad y previsibilidad de los fondos.

Aunque lo cierto es que la redacción de un documento de tales características supone un esfuerzo adicional en tiempo y recursos, a la larga el Plan Estratégico resulta ser un instrumento de gran utilidad como **referente para desarrollar el resto de componentes que integran la política pública de cooperación descentralizada**: de la agenda, integrada por los temas o ámbitos seleccionados y las modalidades concretas de intervención, al sistema operativo, integrado por la estructura organizativa y presupuestaria, y el sistema de relaciones y alianzas con otros actores relevantes del territorio.

Más allá de su **papel como marco vertebrador de los programas e intervenciones concretos de la cooperación descentralizada y guía además para el establecimiento de la estructura organizativa y presupuestaria necesaria**, el plan puede suponer un importante instrumento para alinear, en primer lugar, los objetivos y estrategias de la Institución tanto interna como externamente, con los actores del territorio interesados en la cooperación y, en segundo lugar, para coordinar los distintos departamentos y áreas implicados.

Pero el alcance del Plan Estratégico llega más lejos, ya que sirve además como punto de referencia obligado para **analizar y evaluar la actuación de la Institución** y puede llegar a convertirse también en un elemento importante en la comunicación y sensibilización impulsadas desde el gobierno local.

2. Los elementos sustantivos de la política pública local de CD (I): los contenidos. Ámbitos y temas abordados en la política de CD

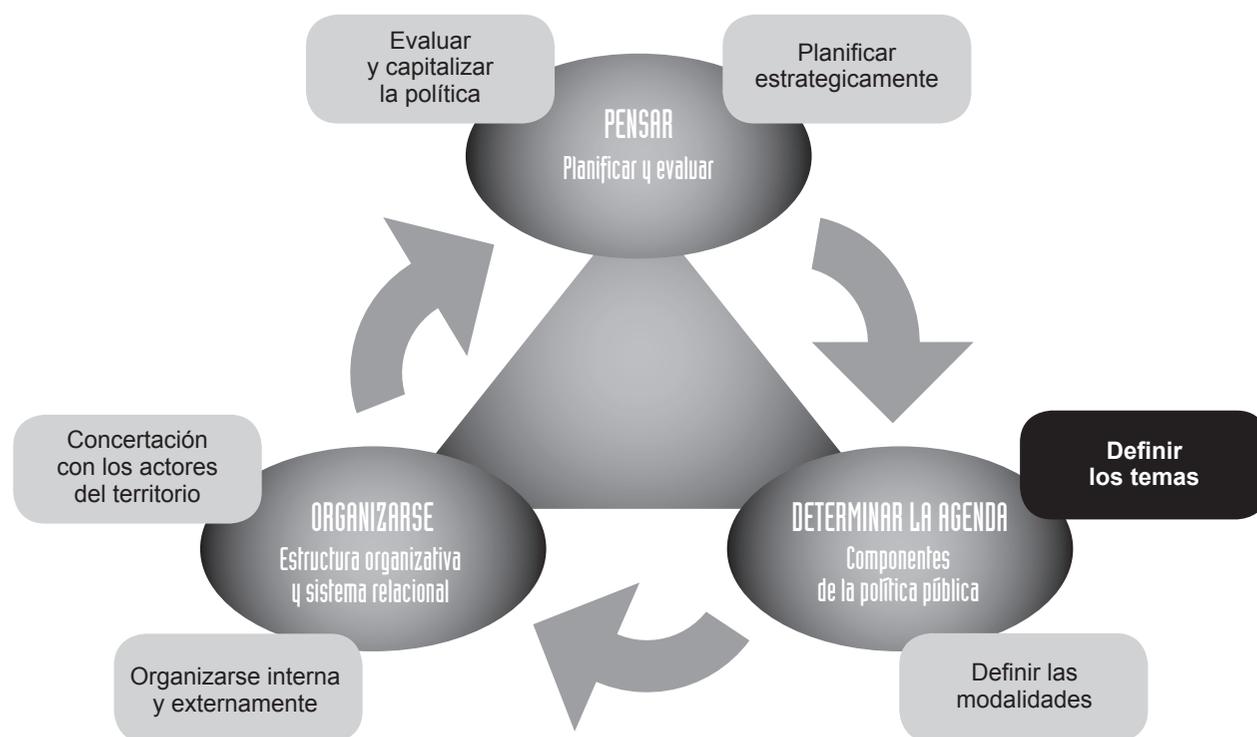
Breve descripción de los contenidos del capítulo

Este segundo capítulo se adentra en los elementos sustantivos de la política pública, abordando los ámbitos y temas que ésta debería incluir en su agenda en coherencia con el marco estratégico definido, y tomando como referencia los nuevos paradigmas de cooperación descentralizada a los que hacíamos referencia en la introducción al Manual.

Esta parte, junto con el capítulo siguiente, constituyen con certeza el **núcleo central del Manual**, con el fin de otorgar respuestas al reto central de **aportar calidad a la práctica de la cooperación descentralizada**, potenciando su especificidad y valor añadido. En otras palabras,

el propósito es contribuir a hacer avanzar la cooperación que hacen las ciudades y las autoridades locales hacia una nueva generación de estrategias, programas y prácticas de cooperación descentralizada. Es importante precisar que aun cuando los temas y las modalidades se abordan en dos capítulos separados, se trata de dos cuestiones intrínsecamente ligadas. Los ámbitos o temas que configuran la agenda tendrán un impacto en las modalidades que cabrá desplegar para abordarlos. Y viceversa, la elección de modalidades no es neutra, puesto que sirven propósitos diferentes y abordan temáticas y ámbitos propios. Este capítulo se centra en la primera cuestión, la de los ámbitos y temas que configuran la agenda.

Situación en el esquema del Manual



2.1. Introducción: el enriquecimiento de la agenda de la CD

*La cooperación descentralizada se asienta en los principios de partenariato y en el fomento de un intercambio recíproco y horizontal entre los actores, dejando de lado la clásica relación entre donantes y receptores. Este tipo de relacionamiento, junto al carácter de los actores de la cooperación descentralizada (ceranos a las realidades donde se pretende actuar), son factores que promueven una mejor adaptación de las iniciativas a las necesidades y un incremento de la apropiación local y la sustentabilidad de las acciones”.*²⁶

Como proponíamos en la Introducción, de unos años a esta parte estamos siendo testigos de **un verdadero salto cualitativo en el accionar de la cooperación descentralizada, que se afianza progresivamente como un nuevo modelo y estrategia de cooperación**. De una práctica basada fundamentalmente en la noción de solidaridad internacional y de acercamiento entre los pueblos y las culturas, se ha ido avanzando hacia una práctica más consolidada, liderada por los gobiernos locales, de carácter dinámico y con una visión a mediano y largo plazo, que tiene como principio de actuación y como objetivo la reciprocidad y el enriquecimiento mutuo y que se centra en el despliegue de las potencialidades de los territorios. No se trata de un sustitutivo de la cooperación oficial al desarrollo entre Estados, sino de una acción complementaria, cuyo valor añadido reside precisamente en su anclaje en el territorio local, partiendo de sus necesidades y potencialidades y en su capacidad para crear espacios de interrelación entre las autoridades locales UE/LA y sus territorios.

En efecto, y centrando ahora nuestra atención en los ámbitos temáticos, que son el objeto de análisis del presente capítulo, constatamos como,²⁷ de un tiempo a esta

parte, se está produciendo un doble proceso, caracterizado por **“un enriquecimiento y una ampliación de los temas de la agenda, al mismo tiempo que éstos se hacen más específicos”**. Dos razones fundamentales parecen guiar esta lógica.

En primer lugar, la necesidad de **potenciar el valor añadido** que aportan las administraciones locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, en términos de la experiencia y *know how* acumulado en los campos de trabajo que son de su competencia. Si algo caracteriza la cooperación descentralizada frente a otras formas de cooperación gubernamental y no gubernamental es precisamente la especificidad de sus actores protagonistas y la posibilidad de establecer relaciones de reciprocidad basadas en el interés y beneficios mutuos, más allá de la simple transferencia de recursos. Una transferencia, además que es de por sí, limitada. Como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia del Observatorio de CD UE-AL que tuvo lugar en Barcelona en mayo de 2008,²⁸ los gobiernos locales ejercen un rol central en cuatro dimensiones: **(i)** el desarrollo económico del territorio, pensado desde lo local y para lo local; **(ii)** las políticas locales de inclusión social, habida cuenta del rol de los gobiernos locales como articuladores de políticas inclusivas de animación y dinamización del territorio; **(iii)** la mejora de los servicios públicos de calidad, adaptados a las necesidades locales de sus ciudadanos y **(iv)** las prácticas de participación y concertación ciudadanas, teniendo en cuenta que se trata del nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía. Es precisamente esta especificidad la que los convierte en los actores mejor posicionados para apoyar, acompañar, compartir y aprender con sus propios homólogos sobre los temas y ámbitos que les competen.

En segundo lugar, la **necesidad de superar las visiones asistencialistas** de antaño así como la frecuente atomización y escasa sostenibilidad de las acciones puntuales de manera a **garantizar impactos más ambiciosos** y duraderos en el marco más amplio de consolidación de la

.....
26 del Huerto Romero, M (coord.) (2006). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América latina. Elementos para el debate*. Estudios de Investigación. Número 1. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-A Latina. Pág. 99.

27 Ídem. Pág. 100

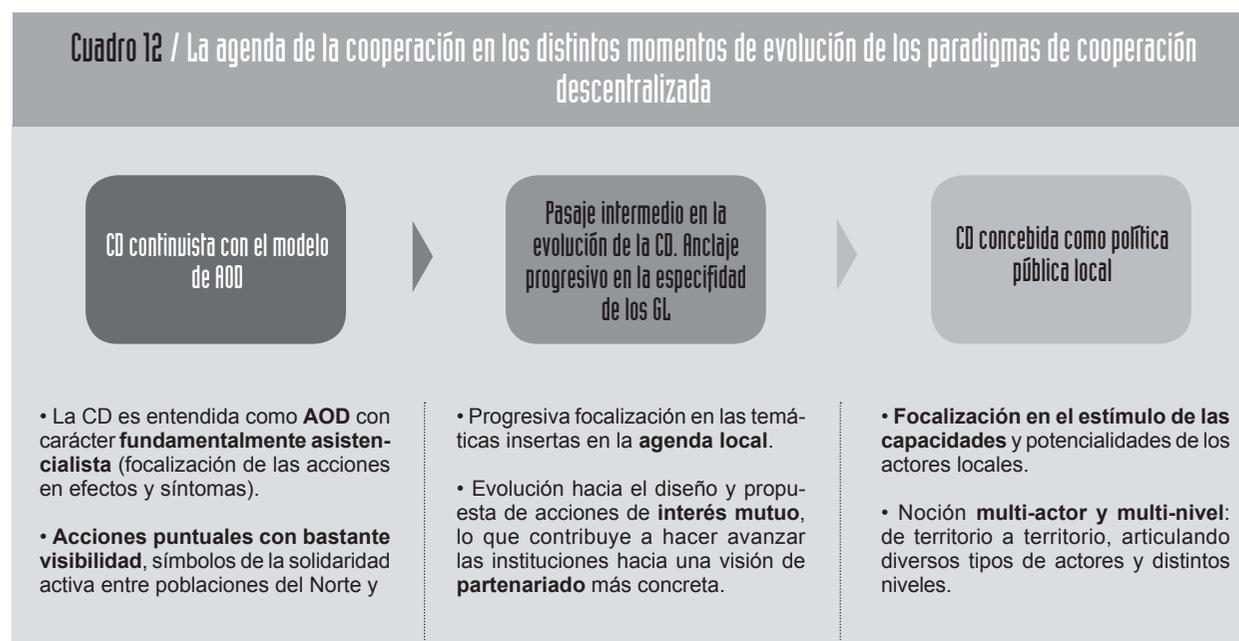
28 Síntesis de los Talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo de 2008.

governabilidad democrática local y el fomento de la cohesión económica y social. Superando la visión de asistencia inmediata,²⁹ muchos gobiernos locales están tomando conciencia que la lucha contra la pobreza y el desarrollo local no dependen tanto de las acciones puntuales que se pueden impulsar directamente desde la cooperación, directamente o a través del tejido de ONG, sino más bien y en primera instancia de las políticas públicas que el gobierno local es capaz de diseñar, promover y ejecutar en su territorio. Progresivamente, **el foco de la cooperación deja de ser la cobertura directa de las necesidades sociales más apremiantes, para orientarse hacia la mejora y consolidación de las políticas públicas locales** en cada uno de los sectores considerados.

Ya no se trata más de sustituir al gobierno local para cubrir las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, sino de prestarle apoyo para reforzar su capacidad en materia de provisión de dichos servicios públicos básicos

(agua, vivienda, educación, salud, etc.), así como en el resto de sectores en los que el gobierno local tiene competencia reconocida o interviene para responder a la demanda de su ciudadanía. En esta línea apunta precisamente la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos a la Ciudad (2000),³⁰ que aborda precisamente el **enfoque de derechos**, y promueve una orientación de la cooperación **hacia transformaciones estructurales**, mediante el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades individuales, organizativas e institucionales (también de las instituciones públicas).

Retomando el esquema que ofrecíamos al iniciar el Manual para ilustrar la transformación protagonizada por la cooperación descentralizada, que podríamos calificar de pasaje entre varios modelos o paradigmas,³¹ podemos visualizar dicho proceso de enriquecimiento y especialización progresivos, **a partir de los ámbitos y modalidades que son propias de cada una de las fases identificadas:**



29 Malé, Jean-Pierre (2007). "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública". En Anuario de la cooperación descentralizada 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

30 <<http://www.idhc.org/cat/documents/CartaEuropea.pdf>>

31 Como proponíamos en la Introducción es importante matizar que la noción de "modelos" o "paradigmas" no tiene un sentido normativo, sino fundamentalmente analítico y propositivo. Por otra parte, hay que tener en cuenta que no es posible obviar la dimensión dinámica y evolutiva que caracteriza la cooperación descentralizada, lo que hace difícil establecer categorías rígidas y estancas.

del Sur (ej. proyectos de infraestructuras básicas aislados, financiación de proyectos de ONG sin focalización, apoyo material y envío de materiales, etc.)

• **Peso preponderante de las acciones del Sur respecto a las acciones en el Norte:** la sensibilización resulta secundaria o simplemente subordinada a la actividad de proyectos.

• Renovado énfasis en el **fortalecimiento institucional:** evolución progresiva de iniciativas fundamentadas en una idea de **asistencia técnica unidireccional** (transferencia de *know-how* y de sistemas organizativos del Norte al Sur) hacia formas de **intercambio horizontal y recíproco en temas de interés municipal.**

• Interés **creciente por las reformas estructurales y el entorno institucional** (marcos jurídicos, situación de la descentralización, etc.) e incursión creciente en la agendas política a través de las **acciones de cabildeo y advocacy.**

• **Fomento del trabajo en red** y establecimiento de **marcos de cooperación a medio y largo plazo**, dirigidos a establecer y fortalecer **alianzas entre territorios.**

• Fomento de las **relaciones directas con la ciudadanía** para un mejor control, una mayor implicación y participación desde abajo.

• **Temáticas prioritarias abordadas:** (i) Refuerzo de las políticas de desarrollo local; (ii) Refuerzo de las instituciones locales; (iii) Presión política a favor de los poderes locales; (iv) Cambio cultural y relación con la ciudadanía.

Énfasis en la cobertura de necesidades básicas a través de la ayuda asistencial y humanitaria.

Progresiva focalización en temáticas propias de la agenda local (políticas públicas desarrollo económico y local, etc.) y énfasis en el refuerzo de capacidades (fortalecimiento institucional) de la instancia local, desde una perspectiva bilateral.

Progresivo enriquecimiento de los temas. Énfasis en el territorio y la concertación público-privada (noción multi-actor) y adopción progresiva de una agenda supra-municipal e incluso global (noción multi-nivel).

Bajo las nuevas concepciones sobre la cooperación descentralizada, **cuatro parecen ser entonces los principales ámbitos** alrededor de los que se articulan las acciones impulsadas:³²

32 Inspirado en Romero, María del Huerto (2005). "La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina". En *Anuario sobre la cooperación descentralizada Europa-América Latina. Año 2005*.

1. El refuerzo e impulso de las diferentes políticas de desarrollo local que las administraciones territoriales implementan o requieren implementar, en respuesta a las demandas de su ciudadanía

Ejemplos de iniciativas

- Contribuir a **profundizar y fortalecer las políticas públicas locales**.
- Contribuir a mejorar la prestación de **servicios municipales**, ya sean servicios básicos (agua, vivienda, educación, salud), como otros servicios sobre los que tiene competencia el gobierno local (políticas de cohesión económica y social, políticas de participación ciudadana, políticas medioambientales, etc.).
- Mejorar la **gestión de infraestructuras locales municipales**.
- **Apoyar proyectos e iniciativas que fomenten el desarrollo económico local** (ej. dinamización del tejido productivo, fomento de empresas y atracción de inversiones, políticas de inserción laboral y lucha contra el desempleo, etc.)

2. El fortalecimiento de las estructuras de gobierno y de poder local, incluyendo la profundización y refuerzo de los procesos de descentralización y mejora de la gobernabilidad local.

Ejemplos de iniciativas

- Reforzar las **instituciones locales** (técnica, humana y materialmente) **y sus herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas locales** (programas de capacitación, asistencia técnica, apoyo a la elaboración de planes estratégicos de desarrollo municipal, etc.).
- Favorecer los **procesos de descentralización político-administrativa y fomento de la gobernabilidad local**.

3. El apoyo a la creación y desarrollo de estructuras horizontales de colaboración, intercambio mutuo de experiencias y cabildeo, entre entes locales europeos y latinoamericanos, a través del trabajo en red.

Ejemplos de iniciativas

- Apoyar el papel **democratizante y cohesionador que las administraciones locales** pueden tener como agentes claves en los procesos de desarrollo económico, social y cultural nacionales y regionales.
- Apoyar la **creación y desarrollo de instancias de colaboración, intercambio mutuo y trabajo en red** (plataformas, organizaciones supramunicipales, redes, etc.).
- Incidir en los centros de **decisión supra-locales** para la toma en consideración de **la agenda municipalista** (ej. en los niveles centrales de gobierno, los procesos de integración regional, en las agendas de los organismos multilaterales, etc.).

4. El cambio cultural a partir de la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Ejemplos de iniciativas

- **Contribuir a sensibilizar la ciudadanía y la opinión pública** sobre las temáticas relacionadas con el desarrollo local y la descentralización democrática.
- **Despertar el interés la ciudadanía y la opinión pública** sobre los problemas internacionales y **promover la adopción de valores universales** (respeto de los Derechos Humanos, diversidad cultural, étnica y religiosa, etc.) y una cultura de paz.
- Apoyar el **establecimiento de mecanismos de concertación y participación con la ciudadanía activa organizada y los actores relevantes del tejido empresarial local.**

El objeto del presente apartado es precisamente **ahondar en dichos ámbitos que sobresalen como más característicos en los nuevos modelos de cooperación descentralizada.** Es importante tener en cuenta que el primer Manual ya abordaba de manera exhaustiva la cuestión de las temáticas,³³ planteando los principales asuntos de interés en la agenda de la cooperación descentralizada y aportando abundantes ejemplos ilustrativos. No se trata de repetir ahora dichas informaciones, sino de complementarlas, a partir de la reflexión, central al Manual, sobre la especificidad de la cooperación descentralizada, de manera de proponer a los gobiernos locales **pistas para mejorar la calidad de su cooperación actual, en consonancia con su identidad y sus capacidades, necesidades y potencialidades.**

Partimos de cinco premisas que parecen fundamentales:

i. En primer lugar, hay que subrayar que las posibilidades de relación y de cooperación de las administraciones locales con sus homólogas pueden abarcar **una gran diversidad de temas**, teniendo en cuenta la especificidad

.....
33 Ver Capítulo 7: “Cooperación descentralizada: ¿en qué temas?”. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad.* Págs. 135-145.

34 En este sentido, y como se proponía en el párrafo anterior, se aconseja consultar el primer Manual, para una visión exhaustiva de dichas posibilidades.

de cada autoridad local y de cada relación, así como **la infinidad de temas de interés municipal.**³⁴

ii. En segundo lugar, la cooperación descentralizada es un **fenómeno complejo y multiforme, en constante evolución y difícilmente aprehensible en categorías aisladas.** Al analizar los ámbitos temáticos propios de la CD, es importante tener en cuenta que difícilmente pueden ser contemplados de manera aislada. Muy al contrario, existen complementariedades entre los mismos, de manera que los resultados perseguidos y alcanzados a menudo se ven reforzados y/o reforzarán las iniciativas en los otros ámbitos temáticos. Además las fronteras entre los distintos ámbitos son, a menudo, arbitrarias, pudiendo los objetivos de la cooperación situarse en dos o más de ellos.

iii. En tercer lugar, el énfasis en los cuatro ámbitos propios a los nuevos modelos de cooperación descentralizada no significa que no se puedan ni se deban financiar proyectos de infraestructuras básicas (como por ejemplo un centro de salud, una escuela, un mercado municipal o la red de alcantarillado), proyectos de carácter humanitario o acciones unidireccionales de transferencia de recursos o tecnología.

Es decir, iniciativas de carácter asistencial situadas en una línea continuista con los patrones clásicos de la cooperación al desarrollo (el primer paradigma de cooperación descentralizada tal como aparece reflejado en la ilustración sobre la evolución de la misma). **Toda iniciativa puede estar justificada y ser además pertinente dependiendo del contexto, las motivaciones que la guíen, la tradición de cooperación existente, y la planificación y objetivos en los que se inscriba.** No se trata de calificar de “buena” o “mala” determinada práctica, sino de saber interpretar la pertinencia y potencial de la misma a la luz de la especificidad de la cooperación descentralizada, concebida como medio **para intercambiar entre socios en aras de una progresión común.**

iv. En este sentido, lo que sí resulta prioritario es que los ámbitos temáticos escogidos para trabajar en el ámbito de la cooperación descentralizada sean **coherentes con el marco estratégico definido**, particularmente en lo que atañe a las

prioridades estratégicas identificadas y los objetivos planteados para la política de cooperación descentralizada. No es posible entender la construcción de los contenidos de la política pública de cooperación descentralizada sin una previa reflexión estratégica **en torno a la realidad municipal** y su agenda local. Los **contenidos y modalidades asociadas deben surgir y estar intrínsecamente relacionadas con los valores, la misión, las prioridades estratégicas de la Institución, sus políticas y planes municipales y no tienen sentido fuera de ellos.**

De ahí la importancia de los ejercicios de planificación estratégica a escala municipal, como decíamos en el capítulo anterior, especialmente cuando un Municipio se plantea ampliar su ámbito de actuación y proyectarse hacia el exterior, de forma de **“tener en cuenta directamente y de manera detallada el conjunto de problemas concretos que se plantean tanto en casa como en nuestros socios”**.³⁵

Cuadro 13 / Líneas Temáticas de la Estrategia de Cooperación Internacional de la ciudad de Bogotá.³⁶

Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de acceso, permanencia y calidad de la educación. • Mejoramiento de las condiciones de salud y calidad de vida de la población. • Ampliación y mejoramiento de las condiciones nutricionales de los bogotanos. • Fortalecimiento de la capacidad institucional para atender la población en situación de vulneración. • Convivencia ciudadana y paz
Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de las entidades distritales. • Participación. • Fomento de la corresponsabilidad. • Realización de estudios e investigaciones.
Desarrollo Productivo y generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Generación, fortalecimiento y promoción del emprendimiento, promoviendo la creación de empleo productivo, estable y sostenido. • Generación de actividades económicas. • Mejoramiento y perfeccionamiento de la experiencia. • Mejoramiento de las condiciones laborales.

35 Husson, B. (2007). “*Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire*”. III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, Mayo de 2007. Págs. 9-10.

36 Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Medio ambiente, hábitat y prevención de desastres

- Conservación de ecosistemas y servicios ecológicos.
- Reducción, mitigación y control del impacto ambiental de la actividad urbana.
- Mejoramiento de la calidad de vida urbana.
- Prevención y atención de riesgo.

Temas transversales

- Mujer y Género.
- Ciencia, tecnológica e innovación.
- Cultura.

v. Por último, es importante tomar conciencia de que cada gobierno local **dispone de la capacidad constante de mejorar y hacer evolucionar su cooperación descentralizada**.³⁷ Como la práctica ha puesto de manifiesto, es precisamente a partir de la experimentación y la progresiva madurez y asimilación de sus propias experiencias, que cada actor evoluciona por voluntad propia.

Los gobiernos locales disponen de margen para mejorar la calidad e intensidad de su cooperación, e insertarse progresivamente en los nuevos modelos de cooperación descentralizada, anclados en su propia especificidad. En este sentido, vale la pena recordar, como proponíamos en el capítulo anterior, el valor de la introducción de cambios paulatinos, más que de estrategias rupturistas. Partiendo de un histórico y una trayectoria acumulada en materia de cooperación, pueden aportarse elementos sustantivos

para hacer avanzar la agenda de la cooperación local de manera que intervenciones, por ejemplo, netamente verticales y asistencialistas de cobertura de necesidades básicas integren progresivamente la dimensión del fortalecimiento de la instancia local o de la promoción del desarrollo económico y territorial; que hermanamientos históricos planteados desde la óptica de la transferencia de recursos puedan evolucionar hacia partenariados fundamentados en la reciprocidad y el intercambio de experiencias sobre temas propios de la agenda municipal; que acciones bilaterales de fortalecimiento institucional puedan evolucionar hacia iniciativas más ambiciosas, que integren un mayor número de gobiernos locales e incluyan la dimensión del cabildeo, la presión política y la promoción del municipalismo a nivel global, etc. Las posibilidades de mejora ciertamente existen y está en las manos de los gobiernos locales realizarlas.

Cuadro 14 / Redacción del Plan de Acción 2008-2011 para el Hermanamiento de San Miguelito con Sant Boi de Llobregat.³⁸

El Plan fue posible gracias al intercambio continuo y colaboración de las alcaldías de **San Miguelito (Nicaragua) y Sant Boi de Llobregat (Cataluña)**, la coordinación y complementariedad de las acciones emprendidas por las entidades de ambas ciudades y el apoyo recibido de la Diputación de Barcelona. Dicho plan contempla las siguientes líneas de trabajo:

1. Análisis participativo, sobre el terreno, por parte de una delegación del Ayuntamiento de Sant Boi para:

- Impulsar el **desarrollo local integral** y fomentar el rol de liderazgo de la alcaldía en los procesos de desarrollo local (como estrategia de cooperación).

.....
37 Malé, Jean-Pierre (2007). "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública". *En Anuario de la cooperación descentralizada 2007*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL 2007.

38 Ejemplo extraído de la aportación hecha por Azalea Suarez, Responsable de Catastro Municipal en la Alcaldía Municipal de San Miguelito, Dpto. de Río San Juan, en el marco de la cuarta edición del curso on-line "Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina, impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

- Favorecer **la articulación y coordinación entre los diferentes actores de la cooperación** buscando sinergias y complementariedades, como una prioridad y un elemento clave para la promoción de la cohesión social.
- Trabajar a **nivel de mancomunidad de municipios en algunas temáticas** (particularmente en lo relativo a la integración regional), lo que demanda un compromiso más activo, por parte de las asociaciones de Municipios AMUNIC, a nivel nacional, y AMURS, a nivel departamental.

2. Propuesta de Plan de ordenamiento territorial para el Municipio de San Miguelito.

3. La evaluación intermedia de acciones en el marco del hermanamiento entre San Miguelito y Sant Boi de Llobregat.

La pregunta que surge ahora es: **¿cómo nos proponemos entonces ahondar en los ámbitos arriba expuestos** para abordar las modalidades de actuación vinculadas? Por su relevancia y su potencial innovador para imprimir un nuevo carácter a las acciones de cooperación descentralizada, acordes con su especificidad, nos parece pertinente centrar el análisis más detallado en tres **esferas o ejes particulares de trabajo**:

1. La esfera del fortalecimiento institucional, que abarca dos grandes dimensiones. Por un parte, una **dimensión técnica** en la que se insertan el conjunto de temáticas en torno al refuerzo y consolidación de la misión y capacidades de las autoridades locales para una mejor formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas locales de su competencia, en otras palabras, **para una mejor gestión de la cadena de generación de valor público local** (desde la planificación y el presupuesto a la producción y evaluación de bienes y servicios públicos) en los distintos ámbitos que competen la autoridad local y que van desde los sectores sociales, al urbanismo, la cultura o la promoción económica, entre otros. Por otra parte, una **dimensión estratégica y política**, de profundización de los arreglos democráticos locales, de articulación con los diferentes actores económicos y sociales, de mejora de

la participación y concertación ciudadanas, etc.) **Integra los dos primeros ámbitos temáticos referidos en líneas anteriores.**

2. La esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política, a partir del trabajo en red, para incidir en las condiciones generales que determinan, posibilitando y limitando, la acción de los gobiernos locales, en los niveles de gobierno regional, nacional y supranacional, y para posicionarse en relación a un conjunto de fenómenos de alcance global, cuyo impacto se deja notar a escala local.

3. La esfera del cambio cultural, a partir de la **sensibilización y la educación para el desarrollo**, para promover un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía de la situación internacional y una mayor sensibilidad a la diversidad cultural, e incidir en una transformación de las mentalidades y valores de la ciudadanía.

Veamos estas esferas con mayor detenimiento, para abordar, en el marco del siguiente capítulo, las modalidades, su relación y adecuación con los ámbitos temáticos, de manera de configurar la agenda de la política pública de cooperación descentralizada.

2.2. La esfera del fortalecimiento institucional

El **fortalecimiento institucional** constituye, de unos años a esta parte, uno de los temas recurrentes en la literatura institucional y en la agenda de las principales administraciones públicas a todos los niveles, no sólo locales, además de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Reflejo de ello es la presencia reiterada de términos como el desarrollo y refuerzo de capacidades, la gestión por resultados y el ciclo de gestión pública, la modernización institucional, o el buen gobierno en los distintos documentos de política y estrategia de dichas instituciones y organizaciones, así como su creciente inclusión entre los objetivos básicos de diversos programas y proyectos de Cooperación al Desarrollo, y muy particularmente en el ámbito de la cooperación descentralizada. Sin embargo, a pesar de su creciente importancia en el discurso y en la práctica de la cooperación, no existe todavía una definición consensuada de fortalecimiento institucional.

Para el objeto del presente Manual proponemos concebir el fortalecimiento institucional como el proceso por el cual **los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su desempeño en relación a los objetivos, a los recursos financieros y humanos y al entorno en general.**³⁹ O como recogía Bernard Husson en su ponencia presentada en la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL en 2007: “El refuerzo institucional puede definirse como **un proceso por el cual las organizaciones, las instituciones - incluidas las colectividades locales - adquieren la capacidad de ejercer sus responsabilidades, de fijarse los objetivos y de aplicar los medios para alcanzarlos en los ámbitos que dependen de sus competencias.**⁴⁰

En el marco de la cooperación descentralizada, el interés creciente y la renovada orientación de las actuaciones hacia el fortalecimiento de la instancia local supone

que el foco de las intervenciones no se sitúa tanto en un número establecido de cambios de políticas concretas o en la provisión de determinados servicios públicos, **sino en el apoyo a los entes locales para la construcción y refuerzo de las instituciones y los procesos necesarios para elaborar y ejecutar las políticas públicas locales adecuadas y proveer servicios de calidad al conjunto de ciudadanos.** Todo ello situado **en un marco más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática y de fomento de la cohesión económica y social.**

Tal como queda recogido en el documento Balance y Perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos euro-mediterráneos,⁴¹ “la CDP se enfoca más hacia el apoyo institucional que a proyectos, en un enfoque de perennización y sostenibilidad de la cooperación. El desarrollo local se basa en la creación de dispositivos y en el refuerzo de capacidades para dar apoyo a iniciativas, más que en proyectos directos de desarrollo”. La misma reflexión es aplicable al contexto de la cooperación euro-latinoamericana. Retomando de nuevo las palabras de Husson (2007), bajo el nuevo enfoque que prima en el fortalecimiento institucional no se trata para las colectividades europeas de establecer programas de cooperación o de apoyar proyectos para que su colectividad-socio acumule conocimientos ni de realizar proyectos que no pueden realizar. Hay que “acompañarse” mutuamente para que cada una de las colectividades-socio esté en capacidad de arbitrar, decidir y realizar sus distintas prioridades.

Se concibe así el fortalecimiento institucional, como ya apuntábamos en líneas anteriores, no sólo desde un punto estrictamente técnico y organizativo (para el refuerzo de las capacidades de la administración local en la gestión de la cadena de valor público), sino también desde una perspectiva estratégica y política. En este sentido la cooperación descentralizada, a través del fortalecimiento técnico, organizativo y político puede ser un componente

.....
39 Para profundizar en la noción de fortalecimiento institucional, ver el Anexo 2, donde se incluyen una serie de consideraciones sobre el mismo.

40 Husson, B.(2007). “Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire”. En III Conferencia Anual del Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Guatemala. Mayo 2007.

41 DIBA. Xarxa de Municipis. Área de Presidencia. Direcció de Serveis de Relacions Internacionals. Con la colaboración de EUROMED y ArcoLatino. *Balanç i perspectives de la cooperació descentralitzada entre governs locals euromediterranis*. Barcelona, 2005. Pág. 45.

del éxito de la descentralización, así como una potente herramienta para la democratización. Y este último objetivo, no tanto a través de proyectos que tienen por objeto el refuerzo de la democracia, sino en razón de un funcionamiento más democrático de las propias instituciones.

2.2.1. Los temas del fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada

La pregunta que surge entonces es: **¿Qué temas parecen prioritarios en la esfera del fortalecimiento institucional en el marco de la cooperación descentralizada?** Estos son muy variados, tal como se desprende de la diversidad existente de colectividades europeas y latinoamericanas, con unas potencialidades, recursos y necesidades muy distintos en materia de refuerzo de capacidades. Por añadidura, como venimos repitiendo a lo largo de este capítulo, es difícil dar lecciones generales teniendo en cuenta que cada cooperación es específica. A pesar de dicha diversidad y especificidad, de la experiencia hasta el momento se desprenden algunas lecciones sobre los temas que deberían explorarse prioritariamente teniendo en cuenta su potencial para generar verdaderos intercambios entre los socios, en el marco de los hermanamientos, proyectos, alianzas y redes existentes.

- **El acceso y la gestión de la información**, que constituye un elemento clave para una eficiente toma de decisiones. Tanto el personal técnico como los cargos electos necesitan disponer de información geográfica, económica, técnica, financiera y jurídica sobre la situación general de su colectividad territorial y los referenciales técnicos y económicos relativos a los distintos tipos de equipamientos. La construcción de esta información es una necesidad para que las colectividades locales puedan dotarse de verdaderas políticas públicas sectoriales y transversales.

- **El conocimiento de la realidad comunal**. Se trata de un elemento fundamental teniendo en cuenta que del análisis de la organización y el funcionamiento de los servicios comunales, los productos y servicios municipales y el entorno en general, se derivarán las necesidades de formación de los protagonistas interesados (concejales, personal municipal y servicios descentralizados) y se diseñarán los planes de movilización de recursos humanos y técnicos a mediano plazo (planes de formación, planes de estructuración y organización de los servicios, plan de comunicación interno y externo, etc.).

- **La organización y la administración de la colectividad local** que engloba aspectos como la organización, el trabajo de los cargos electos y el personal técnico, el nivel de competencias y habilidades necesarios, la organización de la instancia local y la definición de organigramas, la definición de roles y relaciones entre electos y agentes técnicos, etc.

- **La gestión de los servicios públicos**, que engloba tanto los temas que tienen un **impacto operativo inmediato** (la preparación del presupuesto, la negociación, adjudicación y gestión de contratos públicos, el control de obras, la contractualización con una empresa u organización privada no lucrativa para la gestión de los servicios públicos, etc.) como los temas referentes a **cuestiones de carácter estratégico**, que comprometen las perspectivas municipales a mediano y largo plazo (la formulación de prioridades y la selección de estrategias a corto, medio y largo término, la movilización de recursos propios y los sistemas catastrales, los sistemas de atención al ciudadano, la gestión de la urbanización, la concepción y aplicación de una política de desarrollo sostenible, la elaboración de planes locales de desarrollo, las políticas de empleo y de promoción económica, políticas de dinamización del tejido productivo y asociativo, las relaciones intercomunales, etc.).



Cuadro 15 / Ejemplo de cooperación entre la Comunidad Urbana (CU) de Burdeos y las colectividades de Venezuela (Lagunillas, Caroni, Lechería y Mérida).⁴²

La CU de Burdeos impulsa diversas iniciativas de cooperación descentralizada con distintas colectividades de Venezuela en materia de gestión urbana (gestión de residuos, agua, transporte público, equipamientos).

Las acciones impulsadas se integran en un plan plurianual 2006-2009, de carácter multi-temático y se concretizan tanto en la puesta a disposición de personal para las colectividades venezolanas (especialmente arquitectos) como en sesiones de formación de técnicos en Francia, transferencias de conocimientos técnicos y la financiación de algunos grandes proyectos en infraestructura. Además se organizan coloquios regularmente para tratar cuestiones como la elaboración de presupuestos, la gestión de los recursos financieros o la evolución y ventajas de las agrupaciones comunales. Las asociaciones de cooperación creadas entre Burdeos y las municipalidades de Venezuela tienen carácter técnico, administrativo y financiero, y persiguen un espíritu de reciprocidad.

• **La responsabilidad y el papel político de las colectividades locales.** Se trata, bajo una perspectiva de democracia participativa, de incitar a las colectividades a desarrollar sus capacidades relacionales para erigirse como interlocutores de los otros actores relevantes para la gobernabilidad local, fundamentalmente las asociaciones y organizaciones

de la sociedad civil, y trabajar además en concertación con otras autoridades locales, así como con el Estado, para hacer avanzar la agenda municipal. Incluye aspectos como las capacidades políticas y organizativas de los electos, la concertación con el tejido asociativo y la articulación con otros esfuerzos municipales.



Cuadro 16 / Cooperación directa de los municipios extremeños en el ámbito de la cooperación al desarrollo: repolitización de la cooperación al desarrollo.⁴³

Las entidades locales extremeñas deben incorporar en su acción política la cooperación al desarrollo. No deben limitarse sólo a transferir recursos y financiar entidades intermedias de carácter operativo entrando en un proceso de privatización de la gestión de la ayuda.

Entendemos que a través de la acción directa de los municipios y de la denuncia pública de los problemas estructurales –causantes de las situaciones de injusticia, pobreza, falta de transparencia, corrupción y subdesarrollo de los países del Sur– se podrán sentar bases sólidas para lograr cambiar la realidad de estos pueblos.

42 Más información en <http://www.lacub.com/comurb/08_international.asp>

43 Fuente: FELCODE. Manual de cooperación al desarrollo para entidades locales. Capítulo 6. “Nuevos horizontes de la cooperación”. Mayo 2003.

En ese sentido, el Fondo Extremeño Local apuesta por la cooperación directa con los actores públicos locales y la sociedad civil de los países del Sur. La acción del Fondo debe tener presente el origen municipalista de su estructura y recursos dando una orientación a sus actuaciones hacia el ámbito local de los países donde se va a trabajar. Así, son prioridades del Fondo, entre otras:

- El fortalecimiento de las administraciones públicas municipales de los países del Sur.
- La capacitación y formación de cuadros técnicos, funcionarios y cargos electos.
- La transferencia de tecnologías y modelos de gestión pública transparentes que beneficien al conjunto de los ciudadanos.
- Fomentar las prácticas democráticas y participativas desde el ámbito local.
- Contribuir a consolidar sistemas basados en el respeto de los derechos humanos y de los pueblos.
- Dar impulso a procesos de desarrollo local basados en el capital y recursos endógenos de los pueblos.

• **La mejora del acceso de la mujer a los cargos locales y regionales**, a partir de iniciativas como la capacitación de mujeres electas, la elaboración de campañas y actividades de lobby y de sensibilización de los partidos políticos, ONG, sindicatos y otros actores sociales sobre las cuestiones de género; la sensibilización del público, las

mujeres y los jóvenes sobre la incorporación de la mujer en la vida pública, etc.

El siguiente cuadro sintetiza los temas propuestos bajo el paraguas del fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada, destacando algunas iniciativas propias de cada tema:

Cuadro 17 / Síntesis de los temas y ejemplo de iniciativas en materia de fortalecimiento institucional en la cooperación descentralizada

TEMAS	EJEMPLOS DE INICIATIVAS
El acceso y la gestión de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y puesta en práctica de sistemas para la gestión de información geográfica, económica, técnica, financiera, jurídica sobre la situación general de la colectividad territorial. • Sistemas catastrales. • Acceso y concertación con los sistemas de información centrales. • Definición y elaboración de soportes de comunicación (boletines, páginas web, etc. • Mesas de negociación y plataformas de intercambio con actores locales relevantes, etc.
El conocimiento de la realidad comunal	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de diagnósticos comunales. • Concepción y puesta en marcha de una base de datos para la gestión comunal. • Identificación de las necesidades de formación y elaboración de módulos de formación adaptados a la realidad comunal, etc.

TEMAS	EJEMPLOS DE INICIATIVAS
<p>La organización y administración de la colectividad local y la gestión de servicios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en disciplinas como la planificación y gestión de políticas públicas locales; la planificación estratégica y territorial; gestión financiera; la gestión administrativa; fiscalidad; el trabajo en equipo; la negociación y resolución de conflictos; nuevas tecnologías; aspectos transversales como medio ambiente o género; etc. • Desarrollo de instrumentos programáticos para implementar un enfoque territorial. • Racionalización de las estructuras de recursos humanos, elaboración de organigramas y establecimiento de carreras profesionales. • Redacción de manuales y normas procedimentales (RRHH, técnicos, administrativos, etc.). • Desarrollo de sistemas catastrales. • Definición de estrategias y planes de comunicación. • Definición de estrategias y planes medioambientales. • Establecimiento de sistemas de información y de mecanismos de rendición de cuentas dirigidos a mejorar la legitimidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía. • Establecimiento de instancias de concertación social con el tejido empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores del territorio. • Establecimiento de sistemas de evaluación. • Apertura de canales de participación ciudadana. • Concertación intercomunal, etc. <p>En el ámbito del desarrollo económico y desarrollo local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de planes territoriales y planes estratégicos. • Elaboración de planes de desarrollo económico local y de promoción económica (atracción de inversiones, creación de empleo, marketing de productos locales, etc.). • Elaboración de estrategias de inserción laboral, formación ocupacional y lucha contra el paro. • Desarrollo de instrumentos de información sobre el mercado de trabajo.
<p>Responsabilidad y papel político de las colectividades locales</p>	<p>Mejora de las capacidades políticas y organizativas de los electos.</p> <p><i>Capacitación en ámbitos como:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de los electos. • Partidos políticos y democracia local. • Desarrollo local y planificación intersectorial. Elaboración y gestión de políticas públicas locales. • La gestión comunal (alianzas políticas y búsqueda del consenso). • Gestión de las relaciones entre el Consejo Comunal, el Estado y el sector privado. • Buena gobernanza local. • Negociación y resolución de conflictos. • Rendición de cuentas y comunicación comunal. • Concertación con la ciudadanía. • NNTT. • Género. • Etc.

TEMAS	EJEMPLOS DE INICIATIVAS
	<p>Mejora de la concertación entre la administración local y el tejido asociativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en gestión asociativa, gestión de proyectos de desarrollo local y técnicas participativas. • Desarrollo de mecanismos de implicación de la Sociedad Civil en la gestión comunal. • Desarrollo de presupuestos participativos. • Establecimiento de mesas de concertación. • Etc. <p>Mejora de la concertación entre las autoridades locales y fomento del trabajo en red.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las instancias supra-municipales y al trabajo en red. • Presencia e Incidencia política en los centros de decisión supra-municipales relevantes. • Definición y elaboración de soportes de comunicación. • Establecimiento de mesas de negociación y plataformas de intercambio con otros actores.
<p>Mejora del acceso de la mujer a los cargos locales y regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de mujeres electas. Además de los ámbitos mencionados en la categoría relativa a los electos, otros temas relevantes son: gestión del estrés, autoafirmación, género social, etc. • Elaboración de campañas y actividades de lobby y de sensibilización de los partidos políticos, ONG, sindicatos y otros actores sociales sobre las cuestiones de género. • Sensibilización del público, las mujeres y los jóvenes sobre la incorporación de la mujer en la vida pública. • Etc.

2.2.2. Algunas consideraciones finales sobre el fortalecimiento institucional

En esta esfera del fortalecimiento (técnico, organizativo y político) de la instancia local y el consiguiente apoyo a las políticas públicas en los distintos ámbitos de competencia para la autoridad local, lo cierto es que la cooperación descentralizada puede tener un impacto sostenido, aun cuando los recursos son limitados. Se trata de

una esfera que parte de, al tiempo que promueve, la propia especificidad de los gobiernos locales en sus ámbitos de competencia. Los gobiernos locales intercambian **a partir de aquello que les es propio y sobre lo que tienen competencias certeras**. Además permite, en sus evoluciones más recientes, que superan las relaciones verticales de transferencia unidireccional de conocimientos y técnicas, un enriquecimiento mutuo, **a partir de las necesidades y potencialidades de cada autoridad local**.

Cuadro 18 / Ejemplo de cooperación entre los municipios de Anderlech [Bélgica] e Irupana [Bolivia].⁴⁴

Desde el año 2002 los municipios de Anderlech (Bélgica) e Irupana (Bolivia) están trabajando en un proyecto conjunto de intercambio técnico municipal. Los ámbitos de actuación del proyecto son el medio ambiente (gestión de residuos y depuración de aguas), el desarrollo económico local (basado en la creación de una página web de Irupana y su región para promocionar el turismo) y la participación ciudadana. La relación está basada en la voluntad de crear un espacio de intercambio igualitario entre ambas instituciones. Mientras el Municipio belga aporta conocimientos y recursos económicos a Irupana en los ámbitos ambientales y de desarrollo económico respectivamente, Irupana aporta su experiencia en materia de participación ciudadana. La iniciativa se desarrolla en partenariat con la ONG "Frères des Hommes" y está financiada por el programa de apoyo a la cooperación descentralizada del Ministerio Belga de la Cooperación al Desarrollo.

Pero del mismo modo que existen aspectos positivos, **existen también limitaciones**, que es necesario poner de relieve. La esfera del fortalecimiento institucional que, como veremos en el siguiente capítulo al hablar de modalidades, se materializa frecuentemente bajo la forma de **relaciones bilaterales, de ciudad a ciudad**, particularmente en el marco de hermanamientos y proyectos, tiene **un alcance limitado**, y precisa de renovados enfoques e iniciativas para tener una incidencia a mayor escala, por ejemplo:

- introduciendo iniciativas en el **ámbito del cabildeo y la presión política** para incidir en las condiciones, como el

marco jurídico e institucional, que dificultan el fortalecimiento de los gobiernos locales;

- promoviendo la **articulación de las iniciativas** a nivel supra-municipal;
- promoviendo una **mayor sensibilización de los actores del tejido económico y social**, para fomentar su co-responsabilización, particularmente en relación ámbitos con el desarrollo económico y local;
- promoviendo una **mayor sistematización e intercambio de experiencias** en el marco de redes y espacios constituidos para fomentar el aprendizaje, etc.



Cuadro 19 / Las ferias de conocimiento promovidas por el equipo de Gobernabilidad Local del LAC SURF y el Proyecto Regional de Gobernabilidad.⁴⁵

El equipo de Gobernabilidad Local del LAC SURF y del Proyecto Regional de Gobernabilidad Local concuerdan en que una Feria de Conocimiento es una herramienta de promoción y difusión que hace gala de las experiencias exitosas, al combinar elementos tradicionales de una feria y exponer sus utilidades a través de stands, visitas guiadas, ruedas de negocios, conferencias, paneles de expertos y mesas de debate. Este formato de feria permite a sus participantes presenciar a primera vista el desarrollo total, el intercambio de información y como punto principal la firma de acuerdos de cooperación horizontales para la transferencia del conocimiento. Una feria de conocimiento crea un gran impacto en sus participantes porque todo su esquema es realizado *in situ*; eso significa que la feria está siendo desarrollada en los lugares donde las experiencias rindieron sus frutos.

44 Fuente: Prácticas destacadas identificadas por el Obs. CD UE-América Latina. Más información en: <<http://www.freresdeshommes.org/qfn/echange/anderlechirupana2006.pdf>>, <<http://www.anderlecht.be/PAudela.php>>, <<http://www.irupana.net>>

45 Más información en <<http://www.logos.undp.org/index.php?id=436>>

De la trayectoria hasta el momento se destacan las experiencias de tres ciudades Latinoamericanas: Bogotá (Colombia), Guayaquil (Ecuador) y Rosario (Argentina):

EXPERIENCIA BOGOTÁ

En diciembre de 2002 la ciudad de Bogotá fue identificada por el PNUD como una buena práctica en gobernabilidad local y desarrollo urbano que ofrece lecciones significativas en múltiples áreas de desarrollo. En la década de los 90, esta ciudad enfrentaba grandes retos en términos fiscales, de cobertura y calidad de servicios públicos y sociales, en criminalidad, convivencia y cultura ciudadana y movilidad.

EXPERIENCIA GUAYAQUIL

En el mes de julio 2004 la ciudad de Guayaquil fue reconocida por el Proyecto Regional para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local y la Oficina PNUD de Ecuador como una experiencia ejemplar en el campo de la gobernabilidad y el desarrollo local en América Latina. En la última década la Ciudad de Guayaquil se ha destacado por promover y aplicar un modelo de desarrollo institucional, cimentado en un marco de relaciones constructivas entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales, e impulsado por una fuerte capacidad institucional y liderazgo transformacional.

EXPERIENCIA ROSARIO

En marzo de 2005, el PNUD distinguió a la Municipalidad de Rosario, Argentina, como una experiencia exitosa en gobernabilidad y desarrollo local por los logros alcanzados en conjunto por el gobierno local y la ciudadanía durante la última década. Es así como del 29 de marzo al primero de abril de 2005 se llevó a cabo “Experiencia Rosario”, evento que, durante tres días, y a través de conferencias, paneles, talleres de trabajo y visitas guiadas, situó al alcance de los participantes el modelo de desarrollo construido por la ciudad durante los últimos años.

La Municipalidad de Rosario ha implementado programas y proyectos que han consolidado un modelo de desarrollo integral de la ciudad, logrando mejorar, de manera sostenida y continua, la calidad de vida de sus habitantes.

Finalmente, para animar la reflexión, reproducimos las conclusiones generales del Taller dedicado al fortalecimiento institucional que tuvo lugar en la II Conferencia Anual del Observatorio CD UE-AL en Guatemala.

lecimiento institucional que tuvo lugar en la II Conferencia Anual del Observatorio CD UE-AL en Guatemala.

Cuadro 20 / Conclusiones generales del Taller 2 "Cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional" .⁴⁶

CONSTATAIONES	PROPUESTAS
1. Existe una gran diversidad, heterogeneidad y distintos tamaños de gobiernos locales. El fortalecimiento institucional debe incorporar estas especificidades, pues no todos los gobiernos locales tienen las mismas capacidades técnicas, ni competencias para tener cooperación descentralizada. El fortalecimiento institucional cobra mayor sentido cuando existe un mínimo de capacidades preexistentes.	1. Aprovechar las mancomunidades de municipios en temas sustantivos (agua, transporte, desarrollo económico, etc.) y otras figuras asociativas como espacios de oportunidad para la cooperación descentralizada.
2. El fortalecimiento del gobierno local debe consolidar su institucionalidad democrática, debido a que es a la vez gestor de servicios, ente político y actor central del desarrollo. Como institución el gobierno local no es sólo paredes, sino reglas, personas y valores.	2. Trabajar con las asociaciones nacionales y regionales de municipalidades en la promoción de la CD, cuidando que no se conviertan en intermediarios. Algunas asociaciones pueden ser excluyentes en virtud de su pertenencia partidaria.
3. El fortalecimiento institucional no se limita a la esfera micro de un solo gobierno local. Este debe promoverse a niveles más amplios que tengan mayor impacto, influyendo en la estructura político-institucional y también a nivel regional entre distintos países	3. Darle institucionalidad a la cooperación descentralizada dentro de la administración del gobierno local. Esto garantizará la continuidad más allá de la alternancia política y los cambios de gestión. Esta continuidad debe también tomar en cuenta la necesidad de sensibilizar a los recursos humanos.
4. En el contexto de la descentralización es indispensable el fortalecimiento institucional, debido a que atañe a las competencias y recursos de los gobiernos locales y ayuda a consolidar su autonomía. Sin embargo, los niveles de descentralización varían mucho de país a país. La descentralización se da también a nivel de un Estado como dentro un mismo gobierno local (barrios, colonias).	4. Apropiarse del modelo de trabajo en red sin necesidad de que su existencia esté condicionada a la disponibilidad de recursos externos.
5. No está claro el papel que deben jugar los gobiernos centrales y los organismos internacionales en la coordinación de la cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de gobiernos locales. Se debe precisar bien el papel de éstos.	5. Promover que los gobiernos locales que tienen experiencia en CD compartan sus conocimientos y redes con otros que no han accedido a ella. Se deben convertir en "polos" que irradian su práctica más allá de su territorio. La CD en un gobierno local puede tener efectos demostrativos y motivadores muy positivos para quienes no tienen CD.

.....
⁴⁶ II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Ciudad de Guatemala, 8-10 de mayo 2007.

CONSTATAIONES	PROPUESTAS
<p>6. El intercambio de experiencias es positivo siempre y cuando se inserte en procesos de fortalecimiento institucional. Este intercambio no debe dar lugar a la exportación o trasplante de modelos que pueden ser artificiales. El intercambio es necesario si se reconocen y respetan las diferencias.</p>	<p>6. Realizar diagnósticos situacionales sencillos (información sobre competencias, indicadores socio-económicos, capacidades reales, necesidades, posibilidades de CD y áreas del gobierno implicadas) antes de iniciar vínculos de CD.</p>
<p>7. La capacitación es importante pero no es lo único que se necesita. Muchas veces se acumulan diplomas (cantidad) sin que tengan efectos cualitativos en la institución municipal y sus políticas.</p>	<p>7. Hacer explícito el fortalecimiento institucional en la CD. Aunque es un tema transversal a la CD, no debe volverse invisible. Debe ser explícito y medible.</p>
<p>8. No es claro el lugar que ocupan las ONGs en la CD y el fortalecimiento institucional. Muchos actores perciben un papel de sustitución y un efecto de distorsión provocado por éstas, quienes llegan incluso a imponer sus visiones sobre los gobiernos locales. Sin embargo, algunos consideran que la colaboración con organizaciones de la sociedad civil ha sido fructífera y su acción legítima.</p>	<p>8. Estudiar los efectos reales (indicadores) de la CD en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.</p>

2.3. La esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política

Junto con el renovado énfasis en el fortalecimiento de la instancia local, para una mejor formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas locales, constatamos como, de un tiempo a esta parte, se han multiplicado las iniciativas, que superan el nivel “micro” y la focalización “caso por caso” propia de las relaciones de carácter bilateral, **para plantear acciones multi-nivel, destinadas a incidir sobre las agendas nacionales y regionales.** Como analizábamos al concluir el apartado sobre el fortalecimiento institucional, existe una conciencia creciente a nivel de las ciudades, que independientemente del contexto y país donde se hallen, enfrentan responsabilidades similares, y sus capacidades, más allá del nivel de las

personas y las organizaciones, están **determinadas por el marco institucional y jurídico, que define y condiciona sus atribuciones y su capacidad financiera.**

De esta manera, la progresiva toma de conciencia sobre la especificidad y valor añadido de la cooperación descentralizada así como la diversidad y flexibilidad de sus nuevas modalidades y formas de actuación, particularmente al ganar terreno el trabajo articulado en red, como analizaremos con mayor detenimiento en el próximo capítulo dedicado a las modalidades, ha abierto en años recientes nuevas fronteras para la cooperación descentralizada. El potencial político de movilizar a un número creciente de gobiernos locales y de asociarse a otros actores relevantes para el desarrollo y la gobernanza locales, alrededor de objetivos comunes, no ha pasado desapercibido a los gobiernos locales y sus organizaciones representativas a nivel supramunicipal.

Está dando lugar a innovadoras formas de trabajo multi-actor y multi-nivel, enriqueciendo de esta manera la agenda de la cooperación descentralizada y planteando nuevos horizontes para la misma, a escala global. Como propone Malé (2007):⁴⁷ “A partir del momento en que se pone de relieve esta dimensión global de la CD, su capacidad de incidir sobre determinados ámbitos o niveles de decisión, más allá del simple nivel local, los gobiernos locales pueden idear y poner en práctica otras formas o modalidades de intervención, capaces de superar la relación bilateral “tradicional” de institución local a institución local”.

2.3.1. Las motivaciones y objetivos perseguidos en la esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política

Dos parecen ser las motivaciones y los objetivos perseguidos en esta esfera emergente de la cooperación descentralizada:

i. En primer lugar, con este tipo de actuaciones se persigue, **a nivel de cada país, una transformación favorable del marco institucional y jurídico que concierne a los go-**

biernos locales y su nivel de autonomía y determina, entre otros aspectos, el reparto de competencias, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la distribución de los recursos, etc. Bajo el estandarte de “una mayor y mejor descentralización político administrativa”, se impulsan actuaciones que pretenden mejorar las condiciones de los gobiernos locales para ejercer el poder local e implementar sus políticas y estrategias de desarrollo.

ii. En segundo lugar, **se persigue una mayor presencia y representación del mundo local en el sistema de toma de decisiones públicas**, a nivel nacional, regional e internacional, de manera que la agenda local esté debidamente representada, al menos de manera consultiva. El objetivo es doble: por una parte, incidir en los procesos de decisión política en que se plantean específicamente debates y se adoptan decisiones con incidencia directa en el mundo local. Por otra parte, promover una mayor toma en consideración de las preocupaciones ciudadanas en el conjunto de políticas, incluso a escala internacional, hasta ahora monopolio exclusivo de los Estados, como son los acuerdos y procesos de integración regional o la relación con los organismos internacionales.

Cuadro 21 / Algunas de las iniciativas pioneras en este ámbito⁴⁸

1. Creación y animación de foros y/o espacios de diálogo o de concertación a nivel nacional regional, entre los diferentes niveles de la Administración, los partidos políticos, los agentes económicos y sociales, las ONGD, los grupos sociales, etc. Ejemplos de esta modalidad concreta son el Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales, reunido por primera vez en París en noviembre de 2007 o la CONFEDELCA.

2. Creación de instrumentos para potenciar la reflexión y la investigación en este campo, como por ejemplo el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), creado para apoyar los procesos de descentralización del Estado y fortalecimiento del poder local.

3. Búsqueda de mecanismos para hacer oír la voz de los poderes locales y lograr una representación creciente de los gobiernos locales en las instituciones de integración europea (Comité de las Regiones, redes Eurocities, Metrópolis, etc.) o de integración regional latinoamericana (Red Andina de Ciudades, Mercociudades, etc.).

4. Acciones de lobby, fortalecimiento de las asociaciones representativas de los gobiernos locales (CGLU, CEMR, FLACMA, etc.) y fomento del municipalismo.

47 Malé, Jean-Pierre (2007). “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”. *En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

48 Malé, Jean-Pierre (2007). “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007*. Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL.

Pero el alcance llega más lejos, dado que la acción conjunta de los gobiernos locales no se agota en la defensa de sus intereses “corporativos”, como propone Malé (2007). Existen innumerables ámbitos de interés común a escala mundial, que si bien no competen directamente a los gobiernos locales, tienen un efecto directo en sus realidades - libre mercado internacional, cambio climático,

normativas de migración, conflictos internacionales, etc. - así como un conjunto de ámbitos globales, como la promoción de la paz, la adopción de los Objetivos del Milenio, etc., donde los gobiernos locales, a través de campañas, y asociando estrechamente a la ciudadanía a partir de la tercera esfera del cambio cultural, se están posicionando de manera activa.



Cuadro 22 / Las autoridades locales y los Objetivos del Milenio: ocho maneras como las autoridades locales del Norte pueden cambiar el mundo.⁴⁹

Ocho maneras prácticas como los gobiernos locales de los países ricos pueden ayudar al cumplimiento de los Objetivos del Milenio:

- Adoptar una resolución en el consejo municipal a favor de los Objetivos del Milenio.
- Destinar un porcentaje del presupuesto local a la financiación de iniciativas de cooperación al desarrollo.
- Focalizar las iniciativas de hermanamiento en los Objetivos del Milenio e implicar a los ciudadanos y a los medios de comunicación.
- Apoyar las iniciativas de la sociedad civil de la ciudad, incluyendo los eventos locales que forman parte del movimiento de la “Banda blanca”.
- Albergar iniciativas y expos como “Los Arcos de los Objetivos del Milenio” o “Voces contra la Pobreza”.
- Educar a los jóvenes sobre los Objetivos del Milenio.
- Utilizar los eventos relevantes de la ciudad (ferias, exposiciones, festivales, mercados, etc.) para promocionar los Objetivos del Milenio.
- Pasar el mensaje al gobierno nacional acerca de la importancia de los Objetivos del Milenio para el gobierno local y los ciudadanos.

.....
49 Más información en <www.millenniumcampaign.org>

2.3.2. Algunas reflexiones sobre el marco jurídico e institucional y su influencia en el alcance del accionar global de los gobiernos locales

Sea cual fuere la motivación, y el objetivo perseguido por los gobiernos locales en la esfera del accionar global, el cabildeo y la presión política, y aun cuando se trate todavía de un ámbito emergente que ofrece innumerables posibilidades, desde la perspectiva de la cooperación descentralizada y otras perspectivas también como la diplomacia municipal, las autoridades locales se están posicionando progresivamente en la escena nacional, regional e incluso internacional, gracias a la articulación de sus intereses a través de las asociaciones supra-municipales y otras entidades, abandonando el paradigma tradicional según el cual su misión y ámbito de actuación debía circunscribirse en los límites del territorio inmediato. Y en el nuevo orden global, en constante mudanza y construcción, constituido por una amalgama de redes y constelaciones de poder formadas por una pluralidad de actores públicos y privados, las administraciones locales se están convirtiendo progresivamente en actores internacionales, que gozan de un reconocimiento cada vez mayor. La reciente creación de la organización “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”, que agrupa prácticamente a todas las asociaciones municipalistas del mundo y un número relevante de ciudades y gobiernos locales en más de 100 países, constituye un hito decisivo.

Sin embargo, como analiza Zapata (2008) este nuevo protagonismo adolece aún de serías limitaciones. Al día de hoy y en términos estrictamente legales, los gobiernos locales siguen estando subordinados a los Estados, quienes los representan internacionalmente. No gozan de personalidad jurídica en el Derecho Internacional Público formal,⁵⁰ y no existe tratado, convención de Naciones Unidas, ni decisión de la Corte Internacional de Justicia que mencione y reconozca su existencia como sujetos directos de las leyes internacionales.

50 A excepción de ciudades que estuvieron directamente bajo jurisdicción internacional en situaciones de extremo conflicto en distintos períodos (por ejemplo, Tanger, Jerusalem, Cracovia o Shang-hai).

51 Freres, C. (2008) “Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?”. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, 26 al 28 de mayo 2008.

52 Díaz-Abraham, L. (2007). “La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado”. *En Anuario de la cooperación descentralizada 2006*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 2007.

53 COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of Local Self-Government*. CETS No.: 122. Date 15/10/1985. Entry into force: 1/9/1988. Strasbourg, France.

Además, mientras algunos gobiernos centrales ven con buenos ojos este activismo internacional, otros, seguramente de tendencia más centralista, lo perciben con desconfianza y recelo. En algunos países, la acción internacional de los gobiernos locales está controlada centralmente, mientras que en otros prácticamente no existe. Y en la mayoría de los casos la posición del gobierno central es, cuanto menos, ambivalente. En el caso latinoamericano, por ejemplo, como analiza C. Freres (2008),⁵¹ por lo general los marcos jurídicos nacionales del más alto nivel (Leyes Fundamentales o Constituciones) no reconocen a los poderes subnacionales potestades para ejercer de agentes de acción exterior. Pero tampoco suelen excluir esa posibilidad. El caso mexicano es ilustrativo de la tendencia dominante en la región:⁵² “La Constitución Nacional no contiene ninguna otra disposición que prohíba el establecimiento por parte de los gobiernos locales y regionales de relaciones internacionales, como tampoco hay ningún precepto constitucional que regule explícitamente las actividades o los campos en los que los gobiernos no centrales puedan intervenir en la cooperación internacional”

Existen, sin embargo, algunos avances positivos, que van en la dirección de superar esta dicotomía entre “el nivel central y los niveles subnacionales”. Así algunos países empiezan a instrumentar marcos y mecanismos formales para no sólo permitir, sino también para potenciar, la acción internacional de sus gobiernos subnacionales, entendiendo que ésta es complementaria a la suya propia. La misma tendencia parece existir en determinadas instancias multilaterales, que progresivamente abren espacios de diálogo e intercambio con los gobiernos subnacionales.

En Europa, desde 1985 existe la **Carta Europea de la Autonomía Local**,⁵³ adoptada por el Consejo de Europa, que consagra la independencia política, administrativa y financiera de los gobiernos sub-nacionales y su facultad para realizar actividades de cooperación descentralizada. El recientemente firmado **Tratado de Lisboa**, que entrará en vigor en enero de 2009, no sólo ratifica el

rol consultivo del Comité de Regiones,⁵⁴ constituido por representantes de los entes regionales y locales, en paralelo con el Comité Económico y Social, sino que incorpora las dimensiones local y regional al marco jurídico de la Unión, al afirmar que ésta debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus estructuras fundamentales, también en lo referente a la autonomía local y regional, al tiempo que vaticina una aplicación más transparente y descentralizada de las políticas de la UE, en aras de que las decisiones sean tomadas tan cerca de los ciudadanos como sea posible. Por otra parte, cada vez más se permite a los gobiernos regionales participar en las denominadas “Comisiones Mixtas”, en donde se reúnen las más altas autoridades del Ministerio de Asuntos Extranjeros de un país con sus homólogos en el extranjero para planear la agenda bilateral y establecer las bases de la cooperación.

2.3.3. Consideraciones finales sobre la esfera de las acciones globales, el cabildeo y la presión política

Aunque la normativa no haya avanzado todo lo que hubiera sido necesario particularmente en los países de Latinoamérica, es indiscutible que en los últimos años la práctica se ha ido acelerando y ello ha sido posible gracias a la existencia y consolidación de los espacios que posibilitan el trabajo en red –como veremos en el siguiente capítulo al analizar esta modalidad con mayor detenimiento–, y también a la labor creciente de las asociaciones y otras instancia de representación municipal. Y es que en definitiva, como propone Zapata (2008), con o sin marco jurídico adecuado, el cabildeo y la acción política se fundamentan en el legítimo reclamo de los gobiernos locales para ejercer su derecho y capacidad de incidir en aquellos espacios de poder en donde se toman decisiones que los afectan.

Se trata de una esfera emergente que es necesario consolidar progresivamente y para ello, más allá del

avance de los marcos jurídicos y normativos nacionales y la apertura de espacios de diálogo en los procesos de integración regional y los procesos de toma de decisiones internacionales, es necesaria una acción conjunta por parte de los gobiernos locales, que pasa por:

i. La concienciación progresiva por parte de los mismos gobiernos locales de que la cooperación descentralizada no puede ni debe reducirse a las relaciones bilaterales que un municipio puede establecer con sus homólogos, sino que es necesario superar el nivel de la “acción micro” a escala local y posicionarse en los procesos políticos con consecuencias, directas e indirectas, en la vida local;

ii. El incremento progresivo de los gobiernos locales comprometidos en esta esfera de manera de ir consolidando un discurso coherente y consensuado para argumentar la necesidad y urgencia que tienen éstos de posicionarse más allá de su territorio inmediato;

iii. La estructuración progresiva de los esfuerzos de cooperación descentralizada, de manera de superar dos de los obstáculos que enfrenta el fenómeno: la atomización y descoordinación de las experiencias y la insuficiente sistematización y difusión de datos e informaciones, lo que redundaría en la duplicación de esfuerzos y la no optimización de los recursos. El reto consiste en desarrollar una perspectiva coordinada e integrada de trabajo por medio de la sistematización y capitalización de experiencias y el impulso de líneas de investigación que permitan mejorar el conocimiento y promover la reflexión sobre los distintos procesos de descentralización y el fenómeno de la cooperación descentralizada; relacionar y articular enfoques locales, nacionales y regionales y generar nuevas propuestas y liderazgos, de manera de avanzar en el establecimiento de una visión estructurada y vertebrada de la cooperación descentralizada, que permita superar la visión limitada a los propios intereses inmediatos de cada gobierno local.

54 <www.ccre.org>

2.4. La esfera del cambio cultural a partir de la sensibilización y la educación para el desarrollo

Respecto a la relación que pueda haber entre los conceptos de educación y sensibilización hay que verlos como procesos paralelos y simultáneos. Es decir, pueden ser poco distinguibles a nivel conceptual; uno se dirige más al corazón, otro se dirige más a la cabeza, pero son indisolubles. Tener la información es esencial para empezar a cambiar la respuesta y viceversa. También los dos conceptos, educación y sensibilización, son indisolubles del objetivo último que es el de movilizar. En este sentido, la educación para el desarrollo tiene que ser necesariamente educación para el cambio, educación para cambiar.⁵⁵

Por último abordamos, de manera sintética, el tema de la sensibilización y educación para el desarrollo, temáticas que ya fueron recogidas por el primer Manual, como una de las fases-clave a la hora de construir un marco estratégico para la acción internacional de los gobiernos locales.⁵⁶ Como proponía el autor: “(...) además de comunicar, es necesario fomentar la sensibilización de la ciudadanía con el fin de crear y conservar una conciencia en ella no sólo sobre la acción exterior del gobierno local, sino sobre los problemas del mundo en general que les afectan. Esta sensibilización de los socios locales ha adquirido importancia reciente. Se trata de despertar el interés en los problemas internacionales, promoviendo la adopción de ciertos valores universales como el respeto de los derechos humanos, la diversidad cultural, étnica y religiosa, la importancia de ayudar en caso de desastres naturales, promover una cultura de paz y educar sobre la necesidad de hacer a la economía global más justa e incluyente”.

En efecto, el cambio cultural, por medio de la sensibilización y la educación al desarrollo, constituye uno

de los temas fundamentales en la agenda de la cooperación protagonizada por los entes locales, teniendo en cuenta la proximidad del gobierno local, la ciudadanía y las oportunidades de colaboración y concertación con las ONGD y otros actores organizados de la sociedad civil que esta cercanía ofrece.

Durante mucho tiempo ha existido una importante brecha entre este discurso teórico y la realidad de la mayoría de ayuntamientos y otros gobiernos locales europeos y latinoamericanos. En efecto, tradicionalmente, como se desprende de los estudios y análisis disponibles hasta el momento, han sido pocos los gobiernos locales que han integrado la sensibilización de manera estratégica y transversal en sus políticas de cooperación descentralizada.

Esta realidad está cambiando y, progresivamente, cada vez son más numerosos los gobiernos locales, así como otros niveles subnacionales de gobierno, interesados por esta esfera de trabajo, que la integran además en sus procesos de decisión y planificación estratégicos de la cooperación descentralizada. Dos parecen ser las motivaciones subyacentes, como propone Malé (2007):

i. En primer lugar, el conocimiento de la realidad internacional y de la situación de los diferentes pueblos por parte de la ciudadanía constituye uno de los factores determinantes que pueden favorecer transformaciones globales. Las relaciones de cooperación descentralizada representan así **una oportunidad de abrir una ventana al mundo** a través de la interacción de ciudadanos y expresiones culturales. Se trata de un acercamiento a la realidad de los diferentes pueblos y de una transformación progresiva de las actitudes mediante una interrelación directa entre grupos y personas.

ii. En segundo lugar, la **intensificación de los procesos y flujos de migración y los desplazamientos masivos**

.....
55 2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada. Cooperación Municipal al desarrollo. Alcorcón, 15 y 16 de junio del 2000. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 4. Pág. 70

56 Ver apartado 2.3.2. Comunicar y sensibilizar a la población en *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad.*

de personas procedentes de culturas y contextos socio-económicos diferentes han sido también un estímulo para desarrollar, dentro de la cooperación descentralizada, esta última esfera de trabajo. Con frecuencia, son los propios colectivos de inmigrantes los que, una vez en Europa, presionan para el establecimiento de relaciones con sus ciudades de origen y participan activamente en el fortalecimiento de la relación.

La cooperación descentralizada se perfila así progresivamente como **un vector privilegiado para el cambio que propone**, teniendo en cuenta su potencial para ofrecer y poner al alcance de la ciudadanía el contacto directo con otras realidades. Un elemento, que, como enfatiza Malé (2007), resulta clave para contribuir a hacer evolucionar la cultura y transformar las mentalidades. Destacan algunos municipios, comunidades y regiones –como por ejemplo Manresa,⁵⁷ o Molins de Rei,⁵⁸ en España, la comunidad de aglomeración de la Plaine Commune,⁵⁹ en Francia o la región de Piamonte,⁶⁰ en Italia, por citar tres ejemplos– que disponen de verdaderos planes de sensibilización que contemplan, además interesantes e innovadoras prácticas, como portales *on-line* o casas para la ciudadanía que sirven como espacios pedagógicos y de información sobre las actividades internacionales, abiertos a todos los actores locales.

2.4.1. Claves para la construcción de una práctica de sensibilización eficaz

No se trata ahora de hacer un tratado sobre la sensibilización ciudadana, pero sí de recordar las claves para la construcción de una práctica eficaz de sensibilización de la ciudadanía, contemplada además de manera transversal, y no exclusivamente temática:

- En primer lugar es importante entender que **el objetivo de la sensibilización y la educación para el desarrollo es doble**: por una parte, se trata de un proceso de educación en valores, actitudes y hábitos que pretende formar a la ciudadanía en la comprensión de las causas estructurales que generan las desigualdades mundiales, de manera de incentivar su implicación y compromiso en la lucha contra las mismas y; en segundo lugar, y como consecuencia de este primer objetivo, pretende mejorar el conocimiento y la predisposición de la ciudadanía hacia un rol y una política proactivos de cooperación por parte del gobierno local.

- Por ello, **un componente clave de toda política de sensibilización es la información**. Como recogía la Guía sobre Cooperación Municipal editada por la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad en España,⁶¹ se trata de “Poder ofrecer elementos informativos contrastados, complementarios o críticos con los que difunden los medios de comunicación de masas, o mejor incluso, posibilitar un diálogo entre mujeres y hombres del Sur y el Norte. Es la piedra angular sobre la que se asienta una nueva visión del planeta”.

- Las actividades emprendidas en este ámbito comprenden **generalmente iniciativas de información y campañas, y se realizan en concertación con las entidades de la Sociedad Civil**, especializadas en los diferentes temas abordados y/o con capacidad de multiplicación de la información y fácil acceso al público objetivo en cuestión (es el caso, por ejemplo, de las escuelas). En este sentido cabe apuntar que cada vez más las ONG europeas se interesan por la sensibilización y educación al desarrollo, entendiendo que éste constituye, no de manera exclusiva pero sí prioritaria, el ámbito hacia el que redirigir sus misiones y estrategias.

57 <<http://www.ajmanresa.cat>>

58 <<http://www.molinsderei.net>>

59 <<http://www.plainecommune.fr>>

60 <<http://www.regione.piemonte.it>>



Cuadro 23 / Las acciones de comunicación impulsadas en Sénart.⁶²

Ejemplo de acciones de comunicación y sensibilización sobre la cooperación internacional impulsadas desde la ciudad de Sénart:

- integración de la cooperación descentralizada en el “contrato-ciudad” y en el proyecto de aglomeración,
- edición de un “Documento marco sobre las Relaciones Internacionales”, que sirve como marco de referencia deontológico y político, firmado por los responsables locales franceses y extranjeros interesados en las relaciones internacionales,
- publicación de una “Guía de la cooperación descentralizada en Sénart”, documento pedagógico, destinado a los actores institucionales, y también a la opinión pública en general,
- otros recursos comunicativos como películas, programas de actividades mutualizados en el marco de la Semana de la Solidaridad Internacional, presencia de casetas en los acontecimientos urbanos locales.

• En relación al **público objetivo**, aun cuando el destinatario de las acciones de sensibilización es la ciudadanía en general. Toda la población local resulta eficaz, como sucede en toda campaña de comunicación y/o marketing que se quiera efectiva. Hay que distinguir distintos sectores de la población (incluyendo la propia Municipalidad) de manera de **diseñar estrategias personalizadas, con mensajes y canales específicos, apropiadas para cada público objetivo.**

• En relación con los canales, no hay que olvidar, **la importancia de los medios de comunicación.** Como

recordaba la Guía de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, la presencia en prensa escrita, radio y televisión permite evitar la sensación de que se hacen convocatorias y se lanzan iniciativas cuyos destinatarios acaban siendo “las personas que ya están previamente sensibilizadas”. En este caso, la tarea de los gobiernos locales y regionales debe ser facilitar el acceso a estos medios de las iniciativas locales de cooperación, de manera de mejorar la proyección del trabajo que se está realizando.

61 Municipalismo y Solidaridad. *Guía sobre la Cooperación Descentralizada*. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 5. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. 2001. Pág. 45-46.

62 Fuente: Vade-mecum Coopération décentralisée et intercommunalités. Ministère des affaires étrangères. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Imprimerie du Ministère des Affaires étrangères, 15 décembre 2004.

Cuadro 24 / La casa por la Paz y la Solidaridad Flors Sirera.⁶³

La casa por la Paz y la Solidaridad Flors Sirera es el espacio de encuentro de todas las iniciativas solidarias de la ciudad de Manresa.

La iniciativa entró en funcionamiento en el año 2003 y programa mensualmente actividades y talleres de sensibilización sobre la solidaridad, así como propuestas de educación en valores, cursos y charlas de formación sobre cooperación internacional.

El espacio, que se encuentra en un lugar muy céntrico de la ciudad, dispone de lugares para el encuentro de las entidades de solidaridad y de salas para todo tipo de actividades que potencien la participación ciudadana. La casa también acoge un centro de recursos especializado en temáticas de Solidaridad y Cooperación, conocido con el nombre de Centro de Recursos Bambylo, y sirve de sede del Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad.

La casa y el servicio del Centro de recursos funcionan a partir de un modelo de co-gestión entre el Ayuntamiento, la Cruz Roja y La Asociación Amigos de la UNESCO, entidades que representan y aúnan sus líneas de actuación al Consejo Municipal de Solidaridad.

• Debe existir, por último, un esfuerzo por **relacionar el trabajo de cooperación directa, protagonizado por el gobierno local, con el trabajo de sensibilización y educación para el desarrollo**. En este sentido son importantes las acciones que aprovechen las mismas iniciativas de cooperación directa –en el marco de hermanamientos o proyectos concretos– como ejemplos para el trabajo de difusión y sensibilización, por medio de la participación activa de grupos locales y representantes de la ciudadanía. Numerosos hermanamientos entre municipios han sido li-

derados por comités ciudadanos apoyados por los gobiernos municipales, favoreciendo así la participación directa de la ciudadanía organizada (ONG, asociaciones de inmigrantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de alumnos, escuelas, universidades, etc.) y el despliegue de iniciativas como la interrelación directa entre ciudadanos (por medio de viajes e intercambios), la realización de eventos culturales, etc. Resulta también fundamental que se integre en las propias iniciativas de cooperación una dimensión de información, sensibilización y educación en el desarrollo.

63 Más información: <<http://www.ajmanresa.cat>>

3. Los elementos sustantivos de la política pública local de CD (II): las modalidades, herramientas y procedimientos para una mejor gestión de la política pública de CD

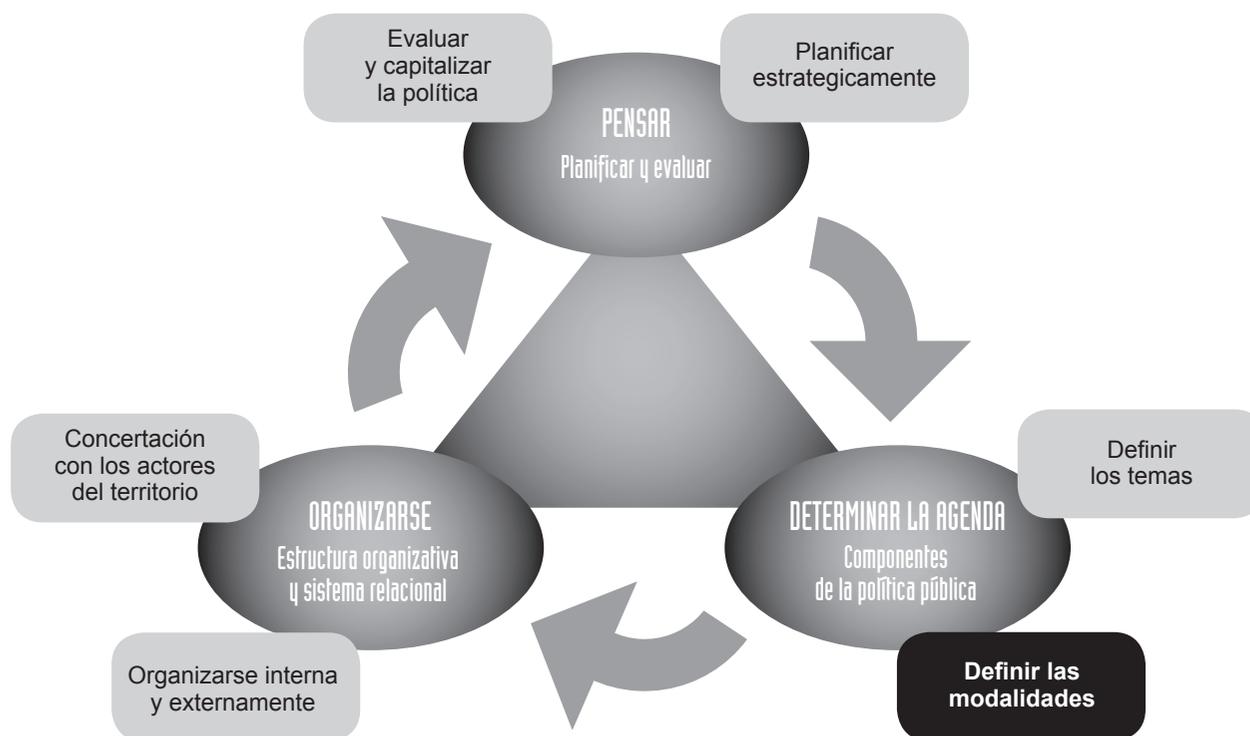
Breve descripción de los contenidos del capítulo

Este tercer capítulo se adentra en el segundo componente de los **elementos sustantivos de la política pública**: las modalidades concretas, analizando las herramientas y procedimientos que configuran la práctica de la cooperación descentralizada, en coherencia con el marco estratégico definido, los ámbitos y temas seleccionados.

Junto con el capítulo anterior, constituye **la parte central del Manual**, destinada a aportar respuestas al reto central de **aportar calidad a la práctica de la coopera-**

ción descentralizada, potenciando su especificidad y valor añadido. El propósito de los mismos es contribuir a hacer avanzar la cooperación que hacen las ciudades y las autoridades locales hacia una nueva generación de estrategias, programas y prácticas de cooperación descentralizada. Es importante precisar que aun cuando los temas y las modalidades se abordan en dos capítulos separados, se trata de dos cuestiones intrínsecamente ligadas. Como se verá en el capítulo, la elección de modalidades no es neutra, puesto que sirve a propósitos diferentes y aborda temáticas y ámbitos propios.

Situación en el esquema del Manual



3.1. Introducción: hacia una clasificación de las modalidades según el rol asumido por los gobiernos locales

Una vez analizados los ámbitos temáticos característicos de las nuevas visiones y el accionar de la cooperación descentralizada, atendamos ahora **las modalidades que les son propias**.

Es importante señalar que no es el objetivo de este capítulo describir las distintas modalidades de cooperación, teniendo en cuenta que son ampliamente tratadas en distintos artículos de carácter descriptivo y/o analítico –como por ejemplo los estudios y Anuarios publicados por el Observatorio de la CD UE-AL– sino aportar elementos para la reflexión municipal así como un conjunto de instrumentos y herramientas que ayuden a los gobiernos locales, a partir de la capitalización de sus relaciones y experiencias, para **mejorar la planificación y gestión de su práctica de cooperación descentralizada, desde una óptica de calidad y resultados**. De manera rápida y sucinta, aun seguramente anecdótica, podríamos decir que nos proponemos aportar argumentos e ideas para hacer avanzar los hermanamientos más allá de los vínculos históricos y los acuerdos solidarios y simbólicos; contribuir a insertar los proyectos en un marco más amplio de reflexión y concertación, incluso los elaborados por los actores de la Sociedad Civil y explorar el trabajo en red atentamente teniendo en cuenta su potencial pero también sus limitaciones.

Se trata, como proponíamos en la introducción del capítulo, de contribuir a hacer avanzar la cooperación que hacen las ciudades y las autoridades locales latinoamericanas y europeas **hacia una nueva generación de estrategias, programas y prácticas de cooperación descentralizada que potencien su especificidad y valor añadido**.

Como venimos defendiendo a lo largo de las páginas del Manual, los enfoques sobre la cooperación descentralizada abren manifiestamente nuevos horizontes para sus protagonistas al tiempo que implican una serie de retos y de compromisos notables, a los que los gobiernos locales deben responder. Y es que bajo las nuevas visiones y planteamientos, se presenta la cuestión fundamental improrrogable de la **redefinición de los roles de los gobiernos locales**, durante décadas relegados frecuentemente a un papel de financiadores (en Europa) o de receptores de asistencia (en América Latina), y su reposicionamiento en el centro mismo de los procesos de cooperación, como co-líderes y co-responsables.

En palabras de un reconocido experto, B. Husson:⁶⁴ “El impacto en el modus operandi de la cooperación es también significativo. Cuando su cooperación descentralizada tenía por objeto mejorar las condiciones de vida de las poblaciones “beneficiarias”, las colectividades locales confiaban frecuentemente la negociación y la ejecución de los proyectos a asociaciones las cuales, a menudo, actuaban en sustituto de las administraciones y responsables locales. Bajo el nuevo enfoque, para llevar a cabo sus prácticas de cooperación, las colectividades latinoamericanas y europeas recurren cada vez menos a una gestión delegada y definen, muy al contrario, muy directamente el contenido de su cooperación”.

Analicemos entonces con mayor detalle este **aspecto de los roles**. Si tomamos la cadena de generación de valor de la cooperación descentralizada, que abarca el proceso que va desde el diseño del marco estratégico y de las intervenciones hasta su ejecución y evaluación, en general, dos son los grandes roles que pueden adoptar los gobiernos locales en las iniciativas amparadas bajo el paraguas de la cooperación descentralizada. Nos referimos a:

(i) el liderazgo en el diseño y/o financiación de las intervenciones y

.....
64 Husson, Bernard (2007). “Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire”. III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Guatemala. Mayo 2007.

(ii) el liderazgo en la gestión y ejecución de las acciones.

No se trata, sin embargo de dos roles excluyentes, sino complementarios. En función de cómo se combinan ambos, aparecen tres escenarios posibles:

(i) Los **gobiernos locales líderes tanto en el diseño y/o financiación de las intervenciones, como en la ejecución de las mismas**. Para muchos, particularmente en el marco de las nuevas visiones sobre la cooperación descentralizada, este tipo de relaciones de cooperación directa se sitúa en la esencia misma de la cooperación descentralizada, dado que los actores locales son los protagonistas absolutos de sus relaciones, sin perjuicio de la participación de otros actores del territorio como agentes promotores o complementarios.

(ii) Los **gobiernos locales líderes en el diseño y/o financiación de las intervenciones, pero delegando su ejecución a otro tipo de actores**, fundamentalmente organizaciones de la sociedad civil (OSC). Nos referimos a la **cooperación denominada indirecta**. El protagonismo asumido por los gobiernos locales en este segundo escenario es, además, variable, pudiendo ir, tal como se analizará debidamente en el apartado dedicado a este tipo de cooperación, desde la simple financiación de programas y proyectos ideados

por otros actores locales –fundamentalmente ONGD–, hasta el diseño conjunto de líneas y la puesta en práctica de pautas de actuación consensuadas.

(iii) Los **gobiernos locales líderes en la ejecución de acciones en materia de cooperación descentralizada** (o en apoyo a la misma) que son **ideadas y financiadas por otros actores**, generalmente gobiernos nacionales, agencias bilaterales y multilaterales, en el marco de sus respectivas estrategias y programas de cooperación en apoyo a los actores descentralizados. Estos actores funcionan como promotores de la cooperación descentralizada, directa o indirectamente, apoyando las iniciativas y/o actores descentralizados con sus propios programas y/o presupuestos mientras que los gobiernos locales participan en la gestión de las acciones. Esta participación puede ser muy variable, desde el verdadero liderazgo –la participación como auténticos actores protagonistas de las mismas–, al rol de mero beneficiario de determinadas iniciativas (el caso, por ejemplo, de las acciones de fortalecimiento institucional dirigidas a los gobiernos locales en el marco de ciertos programas de apoyo a la descentralización político-administrativa).

El siguiente cuadro sintetiza estos tres escenarios, **relacionándolos con los contenidos del capítulo**.

Cuadro 25 / Tipología de la CD en función de los roles asumidos por los actores locales				
LIDERAZGO EN EL DISEÑO Y/O FINANCIACIÓN	LIDERAZGO EN LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN	TIPO DE CD	COMENTARIOS	DEDICACIÓN EN EL PRESENTE CAPÍTULO
Gobierno local / Gobierno subnacional	Gobierno local / Gobierno subnacional (Líder) Nota: puede existir asimismo la participación de otros actores, como promotores o agentes complementarios de las iniciativas	Cooperación directa Relación de colaboración entre entidades locales	De carácter bilateral –ciudad a ciudad o región a región– (hermanamientos, alianzas, etc.) o multilateral (redes, instancias y organizaciones supra-municipales)	Apartado 3.2. Análisis de las modalidades de cooperación directa

LIDERAZGO EN EL DISEÑO Y/O FINANCIACIÓN	LIDERAZGO EN LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN	TIPO DE CD	COMENTARIOS	DEDICACIÓN EN EL PRESENTE CAPÍTULO
Gobierno local / Gobierno subnacional	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) / Empresas / Otros actores	Cooperación indirecta	El gobierno local financia proyectos ejecutados (a veces también diseñados) por OSC / empresas / otros actores. Modalidad convocatoria o convenio.	Apartado 3.3. Gestión de la cooperación indirecta
Gobierno / Agencia bilateral o multilateral	Gobierno local / Gobierno Subnacional	Participación en programas de cooperación internacional de CD o en apoyo a la CD	El gobierno local participa (como actor o beneficiario) en programas de otros agentes promotores de la CD	Apartado 3.4. Participación en programas bilaterales o multilaterales de CD o en apoyo a la CD

La pregunta que se plantea entonces, antes de entrar en detalle sobre cada una de las modalidades es: **¿Cuándo es más apropiado utilizar una modalidad frente a otra? Es decir, ¿Cómo decidir si gestionar directa o indirectamente las relaciones y, por ende, el presupuesto de cooperación? Y en relación al tercer escenario planteado, ¿Por qué y cómo participar en un programa de cooperación multilateral o bilateral?**

Antes de pasar a responder estas preguntas, debemos precisar que aun cuando el Manual está pensado para interesar igualmente a las ciudades latinoamericanas y europeas, algunos de sus contenidos serán más interesantes para los gobiernos locales europeos (como por ejemplo la cuestión de la cooperación indirecta), mientras que otros interesarán más a los municipios y actores comprometidos con la acción internacional en América Latina (como por ejemplo, la participación en programas de cooperación multilateral y bilateral dirigidos, exclusivamente o no, a los gobiernos locales). El próximo análisis sobre la relación

cooperación directa versus cooperación indirecta interesa particularmente a los gobiernos locales europeos, aunque será también de interés, al menos a título informativo, para sus homólogos en América Latina, teniendo en cuenta el impacto que revierte esta decisión. Porque mientras los gobiernos locales europeos no asuman un liderazgo progresivo de su Cooperación y la sigan dejando en manos de las ONG, poco espacio de encuentro habrá con los gobiernos latinoamericanos.

Queremos destacar por último, antes de entrar de pleno en el análisis, que el Anexo cuarto del Manual contiene una breve descripción de la noción de proyecto, las etapas de su ciclo y el funcionamiento de la herramienta marco lógico, teniendo en cuenta su creciente importancia en el ámbito de las relaciones y los programas de cooperación internacional, y también en el marco de la cooperación descentralizada, de manera de facilitar la apropiación de la herramienta por parte de las autoridades locales.

3.1.1. Como elegir las modalidades. La dicotomía cooperación directa versus cooperación indirecta

La cooperación descentralizada propicia el acercamiento a los problemas del desarrollo a escala local en la era de la globalización, que inspira y posibilita la participación de iniciativas populares, y que busca la interrelación entre los agentes sociales y las instituciones locales del Norte y del Sur. Por ello no puede quedar reducida al papel de entidad financiadora de las ONGs.⁶⁵

La decisión sobre la manera de gestionar las relaciones y los presupuestos de cooperación constituye una de las decisiones más relevantes a las que se enfrentan los gobiernos locales y regionales. En palabras de un experto:⁶⁶ “Si el principio de la cooperación descentralizada consiste en la apropiación por parte de las poblaciones locales de las estrategias para alcanzar los objetivos del desarrollo, la decisión sobre la gestión no es neutra, ni gratuita, y presenta implicaciones sobre el valor añadido de la acción realizada”

Aunque es difícil establecer normas generales, esta decisión vendrá condicionada por cuatro factores fundamentales, tres de índole interno a la Institución y un cuarto de carácter externo:

(i) la existencia o no de una política propia de Relaciones Internacionales y cooperación descentralizada, y la naturaleza de las prioridades locales identificadas (en caso de existir el marco estratégico) en los ejercicios de planificación del accionar internacional, en coherencia con el análisis del entorno y el diagnóstico interno. A veces la prioridad internacional será colaborar con homólogos con problemáticas semejantes (por ejemplo ciudades puerto, aglomeraciones metropolitanas, ciudades dormitorio, etc.); otras será dotarse de instrumentos de gestión local o el

intercambio de experiencias para un aprendizaje común. También puede ser conseguir un mayor protagonismo en las acciones de cabildeo para una transformación del marco institucional y jurídico a nivel nacional o puede tratarse de atraer inversiones y recursos. Las prioridades y los ámbitos temáticos seleccionados son múltiples y con un impacto certero en las modalidades de gestión escogidas.

(ii) la existencia o no de una estructura propia para su gestión y los arreglos institucionales existentes (voluntad política, situación de la regiduría-departamento, personal técnico habilitado, competencias del personal técnico, sistemas de gestión del gasto, etc.), tal como se analizará debidamente en el capítulo cuarto del Manual;

(iii) el nivel de recursos disponibles, especialmente financieros; es decir el presupuesto que se dedicará a la cooperación y la existencia o no de una línea específica e institucionalizada;

(iv) la existencia o no de un tejido asociativo local, una ciudadanía organizada y/o un conjunto de actores motivado (universidades, sector empresarial etc.) con voluntad y/o experiencia y con capacidad para implicarse en la cooperación, ya sea en las acciones directas o en el ámbito de sensibilización y educación para la ciudadanía.

Son diversas las razones que llevan a los gobiernos locales a adoptar la primera o la segunda alternativa y en ambos casos existen ventajas y limitaciones, como se analizará en los siguientes apartados centrados en cada una de dichas modalidades. Tal como propone Batista,⁶⁷ su valoración sólo puede realizarse a través de las “lentes” de los gobernantes involucrados y hay que reconocer además que normalmente se opta por soluciones mixtas, particularmente en el contexto europeo, que combinan acciones de cooperación directa lideradas por los gobiernos locales con acciones de cooperación indirecta, a través del tejido asociativo local.

65 FELCODE (2005). *Manual de cooperación al desarrollo para entes locales*. Pág. 33.

66 Batista, Sinoel (2006). “Relaciones de cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas”. Contenido del Módulo 3 del Curso de Formación On-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña, 2006.

67 ídem

Por último, antes de pasar a analizar las distintas modalidades, y en base a los factores anteriormente enunciados, se ofrece un cuadro que intenta aportar un

conjunto de recomendaciones para la elección de las modalidades más adecuadas para la gestión de los recursos de cooperación.

Cuadro 26 / Recomendaciones para gestionar los recursos de la cooperación.⁶⁸

NIVEL DE RECURSOS	POLÍTICA PROPIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	ESTRUCTURA PROPIA	TEJIDO ASOCIATIVO DINÁMICO/ACTORES DEL TERRITORIO IMPLICADOS	RECOMENDACIONES
< 10.000 euros	NO	NO	-	<p>Destinar los recursos a una sola acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción conjunta con otras entidades (instituciones coordinadoras, redes). • Proyecto con OSC y otros actores del territorio. • Aportación a organizaciones secundarias (como la figura de los fondos de cooperación en España) • Etc.
Entre 10.000 y 50.000 euros	NO	NO	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión indirecta: financiación de proyectos de OSC locales y/o • Aportación a fondos municipales de cooperación u otras organizaciones secundarias en caso de existir la posibilidad.
	SI	SI o NO	-	<p>Cabe plantear varios enfoques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción conjunta con otras entidades (instituciones coordinadoras, redes). • Comprometerse en más de una actividad evitando la dispersión de recursos (opción mixta: cooperación directa e indirecta). • Concentrar los recursos en un solo proyecto de cooperación directa con vocación de continuidad en el marco de un hermanamiento, por ejemplo. • Aportación a fondos municipales de cooperación u otras organizaciones secundarias en caso de existir la posibilidad.

68 Adaptación por la autora a partir de los cuadros en FELCODE (2005). *Manual de cooperación al desarrollo para entes locales* y en Zapata (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales ya la CD UE-AL. Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad.*

NIVEL DE RECURSOS	POLÍTICA PROPIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	ESTRUCTURA PROPIA	TEJIDO ASOCIATIVO DINÁMICO/ACTORES DEL TERRITORIO IMPLICADOS	RECOMENDACIONES
Entre 50.000 y 100.000 euros	NO	NO	SI (Se presupone teniendo en cuenta la dimensión del Municipio para tener un presupuesto semejante).	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión indirecta: financiación de proyectos de OSC locales y/o • Aportación a fondos municipales de cooperación u otras organizaciones secundarias en caso de existir.
	SI	SI o NO	SI (Se presupone teniendo en cuenta la dimensión del Municipio para tener un presupuesto semejante).	<p>Los recursos admiten un desglose mayor en la gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de cooperación al desarrollo. • Campañas y programas de sensibilización. • Ayuda de emergencia en caso de catástrofes. <p>Mecanismos posibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria de subvenciones. • Aportación a fondos municipales de cooperación u otras organizaciones secundarias en caso de existir. <p>Y en caso de disponer de una mínima estructura de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción conjunta con otras entidades (instituciones coordinadoras, redes). • Proyectos bilaterales en el marco de hermanamientos, alianzas, etc.
> 100.000 euros	SI	SI	SI (Se presupone teniendo en cuenta la dimensión del Municipio para tener un presupuesto semejante).	<p>El uso de los recursos tiene que ubicarse en un marco formal más amplio, que comporta generalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un plan de cooperación (que englobe las diversas actividades a desarrollar: proyectos, emergencia, sensibilización). • Crear un Consejo de Cooperación. • Implicarse políticamente en las asociaciones internacionales. <p>Mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria de subvenciones. • Acción conjunta con otras entidades (instituciones coordinadoras, redes, agencias internacionales). • Proyectos bilaterales. • Aportación a fondos municipales de cooperación u otras organizaciones secundarias.

3.2. La cooperación directa: la gestión de la colaboración entre entidades

3.2.1. Principales modalidades

No existen tipologías cerradas para clasificar las diferentes maneras de relacionarse de los municipios cuando deciden gestionar directamente sus vínculos. Por el contrario, las diferentes formas de cooperación que existen son plurales, como resultado de la diversidad de contextos posibles así como las distintas motivaciones y objetivos que tienen las instituciones y entidades cuando se acercan unas a otras y el alcance temático y geográfico de las mismas. En general, las formas de colaborar pueden clasificarse en función de una serie de factores, entre los que destacamos:

- **Horizonte temporal.** La relación puede ser puntual, para un proyecto o programa inscrito en un horizonte temporal determinado o de larga duración, como es el caso de los hermanamientos o la creación de espacios de trabajo conjuntos, plataformas, etc. Puede ser incluso permanente, como sucede con la creación de instancias de segundo nivel, de carácter federador.

- **Ámbito de actuación.** La colaboración entre dos o más actores locales puede ser sectorial (aglutinando a actores en torno a determinadas temáticas o sectores de interés mutuo) o geográfica (aglutinando a actores que pertenecen a un territorio dado: una región, país, etc.).

- **Número y tipología de los actores implicados:** la colaboración puede ser bilateral o multilateral y además puede tratarse de una relación entre homólogos o combinar otros niveles de la administración y del gobierno (por ejemplo departamentos del Gobierno Central, regiones, aglomeraciones urbanas, mancomunidades, etc.) y otros actores (organizaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos, universidad, sector empresarial, etc.)

69 Gutiérrez Camps, A (2005). “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina”. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005*, publicado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL.

70 Como se proponía al iniciar el capítulo, los proyectos son abordados en el Anexo cuarto en tanto que herramientas para gestionar las acciones, teniendo en cuenta su creciente importancia en el ámbito de las relaciones y los programas de cooperación internacional y en el marco de la cooperación descentralizada, a veces también en el seno de otros instrumentos como las redes o los hermanamientos.

- **Objetivos del trabajo en colaboración:** la relación de colaboración puede nacer para fomentar el diálogo, sobre todo con terceros, y conseguir una legitimidad y un discurso cohesionado –por ejemplo, el trabajo de las instancias de segundo nivel y también de las redes– o para desarrollar un programa conjunto de actuación, como un proyecto o una campaña o acción política.

- **Nivel de formalización de la relación:** las relaciones pueden ser formales e institucionalizadas o informales. Tal como analiza Gutiérrez Camps,⁶⁹ los gobiernos subnacionales establecen encuentros puntuales con frecuencia. En general se trata de vínculos no institucionalizados y de corta relación, enmarcados en programas más amplios destinados a facilitar el conocimiento mutuo y el intercambio de información y de experiencias. Los encuentros y foros entrarían en esta categoría.

- **Nivel de compromiso y de dedicación de recursos exigidos:** las posibilidades de colaboración son muy variadas y las implicaciones en términos de compromiso y dedicación de recursos son muy diversas. Desde la simple circulación de información, el intercambio de experiencias o la participación en debates y foros hasta la necesidad de adaptar las actividades, compartir recursos y reforzar capacidades, no sólo en beneficio de todos sino también con un objetivo común.

En base a dichos factores y partiendo de la observación de la práctica de cooperación descentralizada, podemos resumir **en cinco las maneras o modelos más habituales acerca de cómo las entidades descentralizadas se relacionan y establecen vínculos más o menos formales de colaboración** unas con otras:

- **Intervenciones concretas:** las relaciones puntuales de ciudad a ciudad (o de región a región), para la realización de un proyecto,⁷⁰ o de una intervención determinada. En este apartado entrarían también los proyectos comunes, generados a partir del trabajo en redes.

- **Relaciones duraderas:** las relaciones duraderas de ciudad a ciudad, vía la fórmula del hermanamiento o del convenio de cooperación de larga duración.

- **Redes:** la participación y el trabajo en redes (geográficas o sectoriales/temáticas), a partir de la asociación de un número de municipios y/o asociaciones de municipios u otros niveles de gobierno sub-nacional, para el intercambio de experiencias o de conocimientos técnicos, el fortalecimiento institucional o para la defensa los intereses de los actores locales, las acciones de cabildeo con incidencia en las agendas nacionales y regionales y el fomento del municipalismo en el ámbito global (las denominadas redes de representación política y de lobby).

- **Instancias de segundo nivel:**⁷¹ coordinadoras, federaciones, asociaciones, uniones, etc. Son creadas por un conjunto de entidades que comparten objetivos comunes, para que una entidad les haga de paraguas y les facilite, por ejemplo, el acceso a la información o la relación con otros agentes gracias a la articulación y representación de los intereses compartidos.

Es importante destacar que las relaciones de colaboración y cooperación entre municipios no deben ser

contempladas como algo estático, como venimos insistiendo en el capítulo, sino que **evolucionan con el tiempo, a medida que los actores se conocen y generan confianza**. En este sentido puede resultar útil concebir dichas relaciones en el marco de la cooperación descentralizada como **un continuo** que tendría como extremos:

- por una parte, una **colaboración que podríamos llamar “anecdótica”**, caracterizada frecuentemente por su informalidad, el compromiso institucional mínimo que implica entre los actores y el mantenimiento casi total de la autonomía de los mismos en la toma de decisiones, etc.

- por otra, una **colaboración “integral”**, caracterizada por la estabilidad y continuidad de la relación, el alto grado de compromiso institucional de los actores implicados y una cierta pérdida de “soberanía” en favor del conjunto.

Entre estos dos extremos se encuentran las colaboraciones a las que hemos denominado **operativa y estratégica**, según el objetivo de las actividades emprendidas conjuntamente, sea más o menos específico, el ritmo de interacción mayor o menor y el valor estratégico de las mismas, más o menos importante para las instituciones implicadas.

Cuadro 27 / El continuo de las relaciones de colaboración.⁷²

FASE	ANECDÓTICA	OPERATIVA	ESTRATÉGICA	INTEGRAL
Nivel de compromiso institucional	Bajo			Alto
Recursos comprometidos	Pocos			Muchos
Objetivo de las actividades emprendidas	Específico			Amplio
Ritmo de interacción	Bajo			Alto
Complejidad de la gestión de la relación	Baja			Alta
Valor estratégico de la colaboración	Bajo			Alto
Estabilidad y continuidad de la relación	Baja			Alta

.....
71 Estas serán debidamente abordadas en el capítulo cuarto, al tratar los mecanismos de articulación entre los gobiernos locales.

72 Adaptación de Austin aparecida en Sanz Corella, Beatriz (2006). “De la idea a la acción: concepción, gestión y evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada”. Contenido del Módulo 4 del Curso de Formación on-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

Es importante tener en cuenta que las relaciones entre dos o más actores locales **no tienen por qué evolucionar a lo largo del continuo** y pasar necesariamente por las cuatro fases descritas.

Examinemos los hermanamientos y las redes con mayor detenimiento:

Los hermanamientos

Los **hermanamientos** pueden situarse en ambos extremos del continuo, dependiendo del contenido real de los mismos. Esta modalidad constituye **la forma más antigua y conocida de la cooperación descentralizada**, teniendo en cuenta su valor histórico para promover el acercamiento internacional entre distintos pueblos, y sigue siendo, hoy en día, una de las formas más comunes de colaboración directa entre autoridades locales.

Lo cierto es que algunas ciudades cuentan con decenas de hermanamientos –es el caso, por ejemplo, de

algunas ciudades en Nicaragua y Cuba– y sin embargo, sólo en contadas ocasiones se trata de fórmulas que van más allá de la cortesía internacional y la hermandad cultural, histórica y/o política para constituir verdaderos acuerdos-marco de cooperación, estratégicamente diseñados en función de las prioridades y realidades locales de ambos municipios y fundamentados en el principio de reciprocidad y de intercambio entre homólogos. Es lo que, en la terminología de la cooperación descentralizada, empieza a acuñarse como **“los hermanamientos-cooperación”**, que suponen un salto cualitativo importante respecto a sus predecesores.

Pero antes de pasar a examinar esta fórmula renovada, más dinámica y ambiciosa, anclada en la especificidad de sus protagonistas y que bien podríamos situar en el marco de las relaciones a las que hemos denominado estratégicas, detengámonos un momento en los hermanamientos clásicos, para examinar sus fortalezas y debilidades.

Cuadro 28 / Una valoración de los hermanamientos

ASPECTOS POSITIVOS

- 1. Duración ilimitada en el tiempo** lo cual favorece el conocimiento mutuo, la generación de confianza y el desarrollo de procesos, siempre y cuando se les dote de contenidos, se evalúen y renueven los objetivos regularmente.
- Los hermanamientos **permiten acompañar y profundizar los procesos de desarrollo y gobernabilidad locales, ya que son una fuente de enriquecimiento mutuo**. Los gobiernos locales pueden ayudarse mutuamente porque ambos tienen funciones y problemas similares.
- Permiten fácilmente **poner en relación dos ciudades** y son una manera efectiva para que los ciudadanos/as de las dos ciudades hermanadas

PUNTOS DÉBILES, DIFICULTADES Y OBSTÁCULOS

- Generalmente los hermanamientos se realizan **sin una visión estratégica explícita, fuera de todo marco estratégico previamente establecido**, concebidos como intercambios puntuales entre las autoridades. Responden, por lo tanto, a las características de las intervenciones puntuales y concretas.
- Además rara vez se **realiza una reflexión estratégica a la hora de seleccionar con “quiénes” hermanarnos y “por qué”** y solo recientemente **empiezan a estar insertos los hermanamientos en los planes de desarrollo estratégicos**, sobre todo de los municipios de América Latina.

ASPECTOS POSITIVOS

puedan visualizar de forma clara la concreción de la cooperación.

4. Permiten la **concertación e integración de los actores locales y la sociedad civil en los procesos de desarrollo local** y han constituido una oportunidad para trabajar la sensibilización de la población en el Norte,

5. Representan un **instrumento de apoyo al desarrollo humano de las ciudades de forma directa.**

PUNTOS DÉBILES, DIFICULTADES Y OBSTÁCULOS

3. Muchos hermanamientos **actúan simplemente como canales para la transferencia de recursos**, de manera que la relación entre las dos ciudades empieza y acaba en la aportación económica.

4. Raramente se realiza un seguimiento y evaluación de los procesos e inversiones en cuanto a resultados cuantitativos y cualitativos. **No existen mecanismos de monitoreo ni “estudio de casos”.**

5. Muchos hermanamientos se caracterizan por **la pasividad en el intercambio y cooperación mutua**, lo que provoca desgaste a lo largo del tiempo.

6. Generalmente **implican a pocos miembros** y, a pesar de su potencial de inclusividad, no participan sistemáticamente otros actores del territorio, como las organizaciones de la Sociedad Civil

7. En la mayoría de hermanamientos se produce **poca innovación.**

Sin duda, los **“hermanamientos-cooperación”**, como apuntábamos en líneas anteriores, suponen una nueva manera de concebir los hermanamientos, más acorde con la especificidad de la cooperación descentralizada –especialmente en el marco de las nuevas visiones que existen sobre ella– de manera a superar las debilidades que evocábamos en el cuadro anterior.

Cuatro características parecen particularmente relevantes en esta nueva manera de entender los hermanamientos:⁷³

- El **hermanamiento-cooperación** constituye un vínculo entre entidades (dos o más) que tienen la voluntad y el compromiso de acercarse para compartir valores, conocimientos y recursos.

- Para que un hermanamiento tenga sentido **debe evitarse que quede reducido a un carácter meramente simbólico o protocolario**. Unas cuantas fotos y algún viaje no justifican que dos localidades se denominen a sí mismas hermanas. El hermanamiento tampoco puede quedar reducido a una relación vertical, fundamentada en la transferencia de recursos. Muy al contrario, tiene que ir mucho más allá de la mera financiación de iniciativas y ser una ocasión para el acercamiento entre los territorios puestos en relación, entendidos desde una visión amplia que integra al conjunto de actores más allá del gobierno local.

- En este sentido, más que las otras formas de cooperación, el hermanamiento cobra todo su valor cuando es **participativo**. Es importante promover **la participación del tejido asociativo de las dos localidades**. El hermana-

73 Adaptado de Municipalismo y Solidaridad. Guía sobre la Cooperación Descentralizada. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 5. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. 2001. Págs. 49-51.

miento proporciona un marco dentro del cual se relacionan entre sí actores del tejido asociativo, cultural e incluso productivo. En cualquier caso, debe tenerse presente que un hermanamiento se construye alrededor de un **vínculo entre instituciones**, y que corresponde a la institución local coordinar todo ese tejido social y promover la participación ciudadana.

- El hermanamiento tiene que suponer un **intercambio horizontal**: por una parte se establece una **relación entre las instituciones de cada una de las localidades y por otra entre diferentes sectores de la sociedad civil**. La colaboración entre los representantes de los pueblos y ciudades permite que cada Municipio aporte su experiencia para que pueda ser aprovechada por el otro. Este contacto hace posible una cooperación orientada hacia objetivos específicos, en el ámbito, por ejemplo, del fortalecimiento institucional al que hacíamos referencia en el capítulo anterior: formación y asesoramiento en administración y gestión, mejora de recursos humanos y técnicos, servicios municipales (infraestructura urbana, ordenación territorial, abastecimiento de agua, recolección y tratamiento de residuos), actividades culturales y deportivas, apoyo jurídico-político a la corporación local, etc.

En definitiva, los nuevos hermanamientos-cooperación se plantean como **relaciones estratégicas entre ciudades**:

- **surgidas de una reflexión previa, inserta en la planificación municipal** respectiva de cada ciudad, y que ayuda a identificar los factores de alineación de intereses, en torno a los que plantear los objetivos, ámbitos temáticos y alcance de la cooperación;
- **concebidas globalmente** (en el sentido del territorio, al implicar a otros actores más allá del propio gobierno);
- **concebidas desde los principios de reciprocidad e intercambio entre homólogos**
- **dotadas de contenidos acordes y coherentes con las prioridades y potencialidades** de los territorios asociados.

.....
74 Braun, C. (2004). "Cooperación Descentralizada y Participación Ciudadana: Un Balance desde la Perspectiva Urb-AI". En *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Editores Víctor Manuel Godínez Zuñiga y María del Huerto Romero. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Págs. 199-201.

Hacer evolucionar los hermanamientos en esta dirección es precisamente el gran reto que enfrentan muchos de los gobiernos locales que recurren a esta modalidad de cooperación para vincularse con el exterior.

Las redes

Las **redes de ciudades y otros actores locales** constituyen una de las modalidades más flexibles de relación, teniendo en cuenta su horizontalidad, el bajo nivel de formalización que generalmente implican y la autonomía de las entidades asociadas. Además exigen un grado de confianza mediano entre las entidades y no suponen un compromiso excesivamente elevado de recursos.

La naturaleza de las redes es muy variada y depende de muchos factores, como su alcance geográfico, vocación, objetivos perseguidos, temáticas abarcadas, etc. Existen redes para la defensa de intereses municipales con fines eminentemente políticos y de lobby, mientras otras fomentan el intercambio de información y de experiencias entre sus miembros o incluso proveen servicios de asistencia técnica y asesoramiento. Existen redes permanentes (que disponen generalmente de un estatuto de asociación) mientras que también existen otras asociaciones más flexibles, de naturaleza *ad-hoc*.

Dentro de esta gran variedad es posible destacar cuatro grandes grupos de objetivos:⁷⁴

- **La inserción de las ciudades en el sistema internacional**, inclusive de financiación, que permite el acceso y utilización de un volumen creciente de información, intercambio de experiencias, tecnologías y modalidades de gestión urbana.
- **La consolidación de nuevos espacios territoriales económicos, demográficos y políticos**, que facilitan generar y utilizar economías de escala y de aglomeración para el desarrollo de infraestructura, proyectos productivos y acciones compartidas de alta calificación.

- **La estructuración de un sistema de lobby frente a terceros** y acceso a funciones de liderazgo.
- **Las posibilidades de actuación de las ciudades en niveles superiores al ámbito local, nacional** y utilización

de las redes como un instrumento y un mecanismo de **promoción de los centros urbanos e inserción en espacios de relación más amplios.**



Cuadro 29 / La iniciativa Red Común de FLACMA.⁷⁵

El Proyecto “Red para la Cooperación y el Desarrollo Municipal en América Latina”, REDCOMUN, iniciativa de FLACMA, contó con el aporte técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

REDCOMUN se constituye como una red de comunicación electrónica de las Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales y su objetivo central fue promover que los municipios y sus asociaciones nacionales adopten el Internet como sistema de comunicación e información.

En el futuro REDCOMUN conformará un sistema latinoamericano de capacitación de los gobiernos locales, a través de un Centro Virtual de Capacitación, CVC, para lo cual cuenta con el soporte técnico y el apoyo de múltiples entidades que vienen trabajando en temas locales y en particular, el de las Asociaciones de Gobiernos Locales, AGLs.

OBJETIVOS

Mediante la ejecución del Proyecto “Red Latinoamericana de Cooperación para el Desarrollo Municipal”, REDCOMUN, FLACMA contribuyó al logro de los siguientes propósitos:

- Que existan y funcionen redes de cooperación para el desarrollo municipal, que faciliten la comunicación, la coordinación y el intercambio entre los diversos agentes institucionales interesados en el desarrollo y la democracia local en los diversos países;
- Que las AGLs representen, coordinen y presten asistencia técnica y capacitación a los municipios;
- Que las AGLs participen activamente y contribuyan a multiplicar impactos de los programas nacionales e internacionales de desarrollo municipal.

PRODUCTOS

Con la ejecución del proyecto se generaron los siguientes productos:

1. Una red latinoamericana de Asociaciones de Gobiernos Locales, AGLs, orientada a:
 - Facilitar la comunicación, coordinación e intercambio entre AGLs de América Latina.
 - Promover la comunicación, coordinación e intercambio entre diversos agentes internacionales financiadores y facilitadores del desarrollo local que, a su vez, también conforman redes, como el caso del Foro Internacional para la Cooperación de Gobiernos Locales en América Latina y el Caribe, cuya Secretaría Técnica se encuentra a cargo de la ICMA (Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados).
2. Redes nacionales de gobiernos locales y servicios de comunicación electrónica provistos por las AGLs a sus miembros.

.....
75 <<http://www.flacma.org/Proyectos/RedComún/tabid/91/Default.aspx>>

Incontestablemente, como apuntábamos en la Introducción y analizábamos en el capítulo anterior al referirnos a los nuevos ámbitos temáticos de la cooperación descentralizada y la superación de las relaciones “ciudad a ciudad”, el trabajo en red es la forma de cooperación descentralizada directa **que más importancia ha adquirido en los últimos años**. Algunos expertos, retomando la expresión recogida por Zapata (2008) hablan incluso en términos de un verdadero “**Big Bang**”.

Por una parte, el desarrollo de las tecnologías de la información ha sido un factor crucial que ha permitido este crecimiento sin precedentes, pero también ha sido clave el potencial que revierten las redes para: **(i)** establecer relaciones horizontales más equilibradas entre homólogos, que comparten intereses comunes; **(ii)** consolidar espacios de concertación para crear economías de escala y generar un valor añadido común, obteniendo un mayor poder de cabildeo y negociación; **(iii)** fomentar el intercambio de experiencias e información y, por ende, el aprendizaje y; **(iv)** permitir, como analizábamos en el primer capítulo, una mayor vinculación de actores aislados con otros espacios de actuación, fomentando la colaboración con otras instituciones.

Es precisamente gracias al trabajo en red, entre otros factores, que la cooperación descentralizada se dota progresivamente de una visión más amplia, más enfocada al interés mutuo, en detrimento de la focalización exclusiva en los intereses propios e inmediatos de cada gobierno local y en detrimento también de las visiones verticales y asistencialistas. En otras palabras, su desarrollo es uno de los factores que está permitiendo el salto cualitativo que defendemos hacia los nuevos paradigmas de la cooperación descentralizada.

Esta valoración **no debe llevarnos sin embargo a pensar que las redes son la “panacea” y por ello, la modalidad a privilegiar sistemáticamente**. Las redes, al igual que otros instrumentos, tienen también limitaciones

y no son, además, apropiadas para cualquier objetivo de la cooperación descentralizada. Examinemos algunas de estas limitaciones, algunas de ellas intrínsecas a las redes, otras de carácter externo:

- Frecuentemente se plantea en las redes, en razón de la multiplicidad y diversidad de actores miembros, la **dificultad para establecer visiones y estrategias compartidas**, y sus objetivos y acciones derivados. En palabras de un experto en ellas, “las redes enredan”.⁷⁶ Además, la horizontalidad puede permitir el control de la red por parte de los miembros más poderosos (en recursos, experiencia o peso político) y cuando existen miembros con niveles muy diferentes de desarrollo, puede resultar difícil establecer partenariados. La multiplicidad de redes puede actuar en detrimento de su legitimidad y reconocimiento.
- Muchas redes se constituyen **con objetivos coyunturales** (encuentros intermitentes, declaraciones de intenciones), con escaso arraigo entre sus miembros, únicamente gracias a la existencia de financiación exterior. Frecuentemente cuando cesa la financiación, cesa también el trabajo en red o se reduce enormemente su actividad. Lamentablemente, el compromiso político va a menudo ligado a la existencia de financiación.
- Las redes **adolecen de la ausencia de marcos institucionales y jurídicos** que las regulen y generalmente **no existen además marcos financieros estables** garantizados (con la excepción de ciertos programas como URBAL, por ejemplo, pero con duración determinada) que aseguren su sostenibilidad (sobre todo lo relativo a los costes de estructura). Además las posibilidades de autofinanciación son a menudo exiguas, lo que reduce el margen de maniobra de las redes, al hacerlas muchas veces dependientes de una financiación de terceros, que puede imponer ciertas condiciones. Esto es preocupante para las redes activas en el cabildeo y la presión política.
- **Falta de experiencia por parte de los gobiernos locales en el trabajo y gestión de redes**, particularmente en las ciudades periféricas en América Latina. Existe además un bajo liderazgo de las ciudades latinoamericanas para la

.....
76 Es la manera como Enric Miralles, de la Diputación de Barcelona, traduce lo que los anglosajones analizan como “*networking is not working*”.

puesta en marcha de redes, en razón de los pocos recursos disponibles para ello.

• La **ausencia de reglas claras de funcionamiento o de flexibilidad** para adaptar y corregir dichas reglas puede debilitar la cohesión entre los miembros.

En definitiva, las redes, como cualquier otro instrumento, ofrecen aspectos positivos o fortalezas, pero también aspectos negativos y dificultades que no hay que obviar, como queda reflejado en el siguiente cuadro resumen.⁷⁷

Cuadro 30 / Una valoración de las redes de ciudades.⁷⁸

ASPECTOS POSITIVOS	PUNTOS DÉBILES, DIFICULTADES Y OBSTÁCULOS
<ul style="list-style-type: none"> • Se consolidan como un mecanismo de desarrollo de la política exterior, la promoción y la imagen de la ciudad y permiten a sus miembros interconectarse con un amplio sistema de relaciones. • Su estrategia de actuación fortalece funciones de liderazgo y el acceso a grandes volúmenes de información. • Pueden servir de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad y permiten la permanencia en el tiempo de líneas de actuaciones, dado que la existencia de compromisos exteriores permite, a veces, superar las contingencias coyunturales locales. • Rompen el modelo rígido de ayudas regionales y estatales para entrar en un área de reconocimiento de interés particular en distintos ámbitos locales e internacionales y asumen una identificación de ciudades y regiones, como actores activos en la construcción de nuevos espacios de interacción e intercambio; aceptan la lógica en red en vez de la lógica vertical de las estructuras municipales. • Abren nuevas formas, a nivel del territorio, de organización, estructurando espacios de relación y espacios regionales definidos por los núcleos urbanos y no por delimitaciones administrativas. • Sus nuevas modalidades de organización se basan en flujos y están definidas por las ciudades como actores de los diversos procesos urbanos. Sin embargo, la superposición de redes y por ende de los espacios de relación, añade elementos de complejidad a estas tendencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • La gran diversidad de contextos económicos, sociales y culturales, modalidades de organización territorial y de gestión de las diversas ciudades generan, en algunas ocasiones, conflictos de intereses que ponen en juego la continuidad y resultados de la cooperación entre ciudades. • La articulación de los distintos escenarios urbanos, ciudades grandes y pequeñas de AL y UE, con marcos disímiles y contradicciones operativas, sugiere que los principales beneficiados de las redes de ciudades sean, en primer término, aquellos miembros más potentes, organizados económicamente y activos. Esto puede llevar a distorsiones no deseadas de las relaciones hacia el interior de las redes. • La participación en redes tiene como condición necesaria, pero no suficiente, la existencia de un excedente en recursos humanos, económicos y/o técnicos en la ciudad. • Es importante considerar que aparece una dificultad adicional y riesgo de exclusión, dada por la realidad económica y social de AL, que deja fuera de las redes de ciudades a miles de municipios medios y pequeños por carencia de infraestructura, cuestiones económicas y de recursos humanos y coloca en primer plano de visibilidad a la brecha tecnológica negativa que se registra en la región.

77 Para una reflexión más exhaustiva sobre el trabajo en red se aconseja la lectura de los artículos “Redes Subestatales e Integración Regional en la UE y América Latina” de Javier Sánchez y “Las redes transnacionales de ciudades como herramientas del desarrollo sostenible y de una globalización justa” de Rainer Rothfuss, disponibles en el *Anuario de la Cooperación Descentralizada UE-América Latina 2007* del Observatorio de CD UE-AL.

78 Braun, Clara (2004).

ASPECTOS POSITIVOS

• Se consolidan las redes de ciudades como un sistema de **participación directa en la construcción de un mundo local y también como un sistema complementario de solidaridad internacional y redistribución de saberes urbanos**. Tienen incidencia en la gestión local a través de la difusión de buenas prácticas y tecnologías desde los centros urbanos más dinámicos e innovadores hacia aquellos con problemas económicos y/o sociales.

PUNTOS DÉBILES, DIFICULTADES Y OBSTÁCULOS

3.2.2. Consejos operativos para optimizar las relaciones directas de CD

El primer manual describía con detalle cada una de estas fórmulas,⁷⁹ explicando sus orígenes, objetivos genéricos, funcionalidad y pautas de funcionamiento, condicionantes, ventajas e inconvenientes. Con el objeto de ahondar en la puesta en práctica de una estrategia de cooperación descentralizada, en el marco de una política pública local, a continuación se destacan algunas ideas particularmente relevantes para la construcción y mantenimiento de unas óptimas relaciones de cooperación directas:

Seleccionar cuidadosamente los socios

En **primer lugar**, y sobre todo en aquellas relaciones que implican un mayor nivel de compromiso y

dedicación de recursos (**proyectos conjuntos, hermanamientos-cooperación, alianzas estratégicas**), es importante dedicar tiempo y esfuerzos en realizar una **cuidadosa selección de los socios potenciales**. Esto es relevante en el caso de los hermanamientos y las alianzas estratégicas. Factores como los vínculos históricos y culturales existentes, la dimensión de la administración y su rango, las características socioeconómicas, la cercanía geográfica (real o simbólica), o la orientación política de la administración local y su territorio serán determinantes a la hora de operar una selección del o los socios. A estos factores, más evidentes, hay que añadir otros dos, más difícilmente mensurables, pero también cruciales para una buena selección no sólo de los socios, con quienes los gobiernos locales deciden establecer acuerdos de cooperación, sino también de los ámbitos sobre los que se decidirá trabajar. Nos referimos a la voluntad política existente, en primer lugar, y a la tradición en gobernabilidad local, en segundo lugar, como propone el siguiente cuadro.

79 Véase apartado 5.3. ¿Qué tipos de cooperación descentralizada queremos?, pág. 104 en delante de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*.

Cuadro 31 / Propuesta de elementos clave para valorar el grado de voluntad política y de tradición en materia de gobernabilidad local.⁸⁰

Elementos claves en la valoración de la tradición en gobernabilidad local

- Elecciones locales y procesos de selección de los líderes locales.
- Gobernabilidad étnica y religiosa.
- Sistemas de recaudación y distribución de ingresos locales y de control del gasto público.
- Autoridad legislativa y ejecutiva.
- Estructuras de toma de decisiones.
- Institucionalidad y situación jurídica de las autoridades locales.
- Tejido asociativo y sistemas/procesos de participación ciudadana.
- Sistemas de información y rendición de cuentas.
- Capacidad institucional.
- Función pública.
- Burocracia.

Elementos claves en la valoración de la voluntad política

- Prioridades políticas existentes.
- Nivel de convicción política sobre la descentralización y sus implicaciones.
- Clima político local y relaciones con la oposición.
- Existencia o no de “agendas escondidas”.
- Nivel de controversia política.
- Opinión local y regional sobre la política y grado de consenso social.
- Existencia de élites locales.
- Contexto fiscal.

3

La existencia de **acuerdos nacionales de cooperación** puede facilitar la relación entre ciudades (y regiones). Otra alternativa es emplear los servicios de una organización intermediaria, siempre y cuando no se delegue totalmente la selección, sino que sirva únicamente para facilitar los contactos al gobierno local y avanzar en el establecimiento de un programa conjunto. Existe también,

como ya señalaba el primer Manual, un portal especializado en hermanamientos: el denominado *twinning market* (www.twinnings.org). Se trata de una iniciativa lanzada por un conjunto de autoridades locales de diferentes lugares de la Unión Europea y de Europa Central y Oriental, que son parte de la red impulsada por el Consejo de Municipalidades y regiones de Europa.

80 Elaborado a partir de USAID (2000). “Decentralization and democratic local governance programming handbook”. Washington. Center for democracy and governance. Bureau for global programs, field support, and research.

Cuadro 32 / El Nuevo enfoque sobre hermanamientos de Glasgow y su política para la selección de nuevos partners.⁸¹

El programa de hermanamientos de Glasgow

La nueva estrategia internacional del City Council de Glasgow, publicada en el 2004, cuenta con cinco programas, entre los que destaca el nuevo programa de hermanamientos, una fórmula que no cuenta con demasiada tradición en la ciudad. Mientras que los primeros hermanamientos en Inglaterra datan de los años 20, no es hasta la década de los 80 que Glasgow inicia su trayectoria internacional.

Partiendo de las relaciones ya establecidas y en la reputación de la ciudad, Glasgow se propone ampliar sus vínculos internacionales con otras ciudades, con especial énfasis en aquellas relaciones compatibles y coherentes con sus prioridades estratégicas, que complementan sus acciones actuales y aportan verdadero valor añadido a la ciudad.

El programa de hermanamientos cuenta con dos líneas de acción prioritarias:

Mantenimiento de los vínculos actuales

- Utilizar los hermanamientos como herramienta para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Glasgow por medio de su participación en las actividades de hermanamiento.
- Promocionar, por medio de los hermanamientos, el intercambio de experiencias, en técnicas y políticas, entre ciudades, así como las actividades culturales y sociales.
- Desarrollar los vínculos bilaterales en mayor profundidad
- Explorar posibilidades que reporten beneficios mutuos, para mejorar las conexiones internacionales de la ciudad.

Desarrollo de nuevos vínculos

- Desarrollar y aplicar criterios explícitos para seleccionar nuevos partners para el establecimiento de hermanamientos

.....
81 Más información en: <<http://www.glasgow.gov.uk/en/Business/InternationalOffice>>

No empezar a construir la casa por el tejado: hay que acercarse y conocerse gradualmente

En **segundo lugar**, y aunque parezca obvio, es importante **“no empezar a construir la casa por el tejado”**, especialmente en el caso del establecimiento de marcos de cooperación, que tienen vocación de continuidad en el tiempo. Llegar hasta este tipo de acuerdos debe implicar un proceso previo de acercamiento y conocimiento mutuo.

En el caso de los hermanamientos, por ejemplo,⁸² muchas veces es mejor **pasar por una fase previa, en la que exista un trabajo de cooperación y un intercambio entre las dos partes** antes de firmar el convenio a mediano o largo plazo. Por ello, muchas entidades optan por firmar convenios puntuales de cooperación municipal para la realización de proyectos y acciones concretas, en el ámbito por ejemplo del apoyo material, como paso previo al establecimiento de relaciones más estables. Pasado un tiempo de trabajo conjunto, si éste resulta satisfactorio para las dos partes, se establece el hermanamiento, el cual, para darle la relevancia que corresponde y para quedar consolidado, debe ser refrendado por un acuerdo del pleno de la corporación correspondiente.

Fomentar la lógica horizontal del trabajo en partenariatado

En **tercer lugar** es importante recalcar la naturaleza de la relación establecida, que obedece a una **lógica horizontal de partenariatado**. Tal como ya se apuntaba en el primer Manual,⁸³ el partenariatado puede definirse como aquella forma de colaboración entre dos o más estructuras, que privilegia el diálogo y la cooperación más que la sustitución, subordinación o competencia. Se trata de una construcción que surge como resultado de **la negociación entre los actores implicados alrededor de un objetivo y unos términos comunes**. Por tanto, el partenariatado no constituye un fin en sí mismo, sino que tiene sustancia en una dinámica relacional provista de un objetivo, que en el

caso de la cooperación descentralizada suele traducirse en el apoyo al desarrollo y gobernabilidad locales. Los siguientes criterios van emparejados a la noción de partenariatado:⁸⁴

- Se realiza una **identificación y selección respectiva de los actores**.
- Se establece una **relación equitativa** entre los actores implicados en base a unos objetivos y términos negociados.
- Existe un **respeto y un compromiso mutuo** para construir confianza.
- Existe un **mínimo nivel de autonomía de los socios** y se establece un **reparto claro de roles y responsabilidades** en la relación, generalmente explicitados en un acuerdo que ratifica las negociaciones desarrolladas.
- Existe **complementariedad entre los actores asociados** de manera que se produzca un intercambio recíproco.
- Las relaciones se **construyen en el tiempo de manera progresiva**.
- **Los actores se conciertan** para la concepción, ejecución y evaluación de los proyectos y acciones impulsados colectivamente.

Gestionar la relación

En cuarto lugar es importante tener en cuenta que **toda relación de colaboración necesita ser gestionada**. En otras palabras, cualquier proceso de colaboración ha de cumplir una serie de requisitos para funcionar correctamente. A continuación, se resumen algunas de las claves indispensables para una colaboración exitosa:

Motivaciones

- Las **instituciones implicadas deberían tener un alto grado de motivación** y han de percibir que **la colaboración les será útil y beneficiosa**. Los procesos de colaboración, sobre todo en sus vertientes más avanzadas, implican la negociación entre los actores asociados de objetivos mutuamente compatibles y de la estrategia para llevarlos a cabo. Es importante que cada institución perciba que se trabaja para conseguir un acuerdo en el que **“todas salen ganando”**.

82 Municipalismo y Solidaridad. *Guía sobre la cooperación descentralizada. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 5*. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. 2001.

83 Véase apartado 5.2.2. “Colaboración horizontal e intercambio de experiencias”, cuadro 53. “Qué es un partenariatado”. Pág. 100 de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*.

84 Sanz Corella, Beatriz (2006). “De la idea a la acción: concepción, gestión y evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada”, Contenido del Módulo 4 del Curso de Formación On-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

- Construir **objetivos claros en torno a los que se vertebrará la relación**, y alcanzar el compromiso de todos los actores sobre dichos objetivos.
- Es importante ser consciente de la **dimensión territorial (real o percibida)** que, como en el caso individual de cada institución (factor de proximidad), resulta ser una de las claves en la mayoría de los procesos de colaboración entre autoridades locales.
- Fomentar el **liderazgo político y consenso** de todos los actores relevantes sobre la pertinencia de la relación de colaboración.

Información y comunicación

- A pesar de la especificidad de cada institución, fomentar que todos los actores implicados en el proceso **compartan una misma “visión” y tener un entendimiento común de la colaboración**.
- **Aportar ideas, experiencias e información y fomentar la transparencia**, que es una de las claves para una buena colaboración. Las instancias asociadas deberían fomentar además una rendición de cuentas de sus actuaciones al resto de actores implicados en el proceso de colaboración (otros departamentos de la instancia local, tejido asociativo, actores sectoriales implicados-universidad, sector empresarial, etc.).
- Promover una **comunicación fluida y constante** entre los actores que participan. Es importante que las instituciones desarrollen un lenguaje común, reconocido y aceptado por todos.

Profesionalidad y capacidad de gestión

- La colaboración necesita ser **gestionada y para ello es necesario comprometer los recursos (personas y medios) para fijar los objetivos de la colaboración**, para realizar su **seguimiento y para evaluarla**.
- Establecer un **sistema de rendición de cuentas, individual y colectivo**, y los mecanismos para realizar evaluaciones periódicas y medir los avances del proceso de colaboración.

Apoyo mutuo y confianza

- Fomentar el conocimiento de las instituciones **para que progresivamente se construya confianza**. La confianza depende tanto de factores *hard*, los recursos o la normativa existente, como *soft*, la cultura y las expectativas de cada institución. Es importante destacar que los métodos que se utilicen para hacer participar a todos los actores implicados tendrán consecuencias en la confianza que se establezca entre las organizaciones.
- Cada una de las instituciones debe intentar **maximizar sus puntos fuertes en beneficio de la colaboración**. Precisamente una de las claves de una buena colaboración consiste en la identificación de liderazgos acordes con los puntos fuertes de cada institución.

En base a dichos principios, se proponen unas pautas para ayudar a las autoridades locales a iniciar y gestionar procesos de colaboración directa:

Cuadro 33 / Pautas para iniciar y gestionar un proceso de colaboración municipal

Guía para iniciar y gestionar un proceso de colaboración

Fase 1: Detallar la propia motivación para colaborar

La Institución

¿Cuál es la motivación para participar en un proceso de colaboración?
¿Qué resultados se espera obtener?

¿Está la Institución preparada para participar en un proceso de colaboración?
¿Con qué recursos se cuenta y qué grado de implicación se quiere dedicar?

Los actores

¿Cuáles son los socios potenciales?
¿Qué actores locales deberían participar? ¿Cuáles son sus misiones, ámbitos de actuación, dimensiones, características socioeconómicas y connotaciones políticas?
¿Existen antecedentes de colaboración?
¿Cuáles son sus expectativas?
¿Cuáles son las expectativas que tenemos de ellos?
¿Qué grado de confianza existe entre los actores implicados?

Fase 2: Definir el objetivo

Los principios del proceso

¿Cuál es la propia visión del proceso? ¿Y la de los otros actores implicados?
Listar los objetivos (objetivo global y objetivos específicos) de la colaboración
¿Son compartidos por todos los actores implicados?
¿Son compatibles con la propia misión? ¿Pueden ayudar a conseguir los objetivos que se han fijado para la institución?
¿Qué experiencias que hayan funcionado con objetivos similares se conocen?
¿Cuáles son los riesgos asociados?

Fase 3: Concretar aportación y rol de ambas partes

Los recursos

¿Qué personas serán directamente asociadas de cada institución?
¿Es necesaria una formación previa?
¿Cuál es el sistema de incentivos del que se dispone?
¿Qué recursos serán dedicados por cada institución?
En el caso de los recursos financieros, ¿cómo se obtendrán?
¿Existe un plan financiero global de toda la colaboración y una estrategia clara con responsabilidades asignadas?

**Fase 4:
Explicitar los procesos de colaboración
y toma de decisiones**

Formalización del proceso

¿Cómo se formulará “el acuerdo”?
¿Qué sistemas deben establecerse para gestionar y supervisar la colaboración?
¿Qué implicaciones tienen estos sistemas en la institución?
¿Cómo se medirán los resultados de la colaboración?

Liderazgo

¿Quién aporta liderazgo al proceso? ¿Están todos los actores de acuerdo?
¿Es suficiente? ¿Cómo puede ser mejorado?

Toma de decisiones y comunicación

¿Quién toma las decisiones? ¿Qué autoridad tienen las decisiones tomadas?
Definir los niveles de responsabilidad.
¿Cómo asegurar una dirección unívoca manteniendo la diversidad?
¿Qué mecanismos de información y comunicación deberán ser utilizados internamente?
¿Qué comunicación externa del proceso se hará?
¿Existe un plan de comunicación?

**Fase 5:
Definición conjunta de éxito, fracaso
y fin de la colaboración**

¿Qué barreras y conflictos dificultan o pueden dificultar el avance del proceso?
¿Cómo pueden reducirse dichos obstáculos?
Conclusión

Los conflictos

Conclusión

¿Cómo evaluar la experiencia?
¿Cómo aprender de ella y capitalizar los resultados?

Formalizar las relaciones

En **quinto lugar**, es importante **formalizar las relaciones**, suscribiendo acuerdos marco y convenios que recojan la esencia de la colaboración y describan, concisa aunque manifiestamente, los aspectos más relevantes de ella, a los que hacíamos referencia en los párrafos anteriores:

- antecedentes de la relación,
- motivaciones de las partes,
- inscripción en los planes respectivos de desarrollo municipal,
- actores implicados,
- objetivos de la colaboración,

- derechos y obligaciones de las partes, proyectos y actividades,
- mecanismos para su gestión,
- condiciones, etc.

Uno de los objetivos de la formalización es **la asignación clara** de responsabilidades y de tareas para que la “rendición de cuentas” pueda hacerse con una base real. Veamos un ejemplo práctico de convenio:

Cuadro 34 / Convenio de hermanamiento entre el departamento de Nueva Segovia (Nicaragua) y la Mancomunitat del Pla de Mallorca.⁸⁵

La Mancomunitat del Pla de Mallorca, la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE, en Nicaragua) y el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació, con el deseo de promover una cooperación real y efectiva entre ambos territorios, acuerdan establecer el hermanamiento entre Nueva Segovia y la Mancomunitat, con los siguientes objetivos:

- Facilitar el conocimiento mutuo entre los pueblos de Nueva Segovia y la Mancomunitat.
- Promover en el marco de la cooperación municipalista acciones orientadas hacia el desarrollo sostenible.
- Impulsar los derechos humanos y reforzar las instituciones locales como elemento de cohesión de los municipios y la sociedad civil.
- Sensibilizar e informar a la sociedad civil de Nueva Segovia y del Pla de Mallorca para fomentar su participación en actividades que sustenten y consoliden el hermanamiento.
- Dar a conocer a la Mancomunitat del Pla los problemas que sufren los países del sur y las causas que los producen.

Considerando que, para ser eficaz, esta cooperación precisa de un marco estructurado y detallado en cuanto a objetivos, medios y obligaciones de las partes, acuerdan establecer este convenio en el que se asumen los siguientes compromisos:

La Mancomunitat se compromete a:

- En la medida de sus posibilidades, aportar recursos económicos a través del Fons, consignado para proyectos de cooperación que promuevan acciones de desarrollo económico, social, cultural y ambiental.
- Respetar la orientación de los proyectos solicitados por AMUNSE, siempre que sean compatibles con los objetivos del hermanamiento.
- Comunicar a AMUNSE de la forma más aproximada posible la cantidad de los recursos económicos que destinará anualmente al hermanamiento, para que los proyectos que ésta presente puedan responder a las expectativas reales.
- Desembolsar los fondos en las fechas previstas para que los proyectos presentados por AMUNSE puedan ejecutarse de forma oportuna.

AMUNSE se compromete a:

- Crear un comité departamental de hermanamiento donde estén presentados, además de la Asociación de Municipios de Nueva Segovia, otras asociaciones y grupos locales de la sociedad civil que trabajen en el departamento

.....
⁸⁵ Fuente: Municipalismo y Solidaridad. *Guía sobre la cooperación descentralizada. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 5*. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. 2001.

de Nueva Segovia. Este comité será un órgano consultivo que colaborará en la definición de los objetivos del hermanamiento y en la evaluación de sus acciones.

- Estudiar las necesidades de la zona y formular un plan de desarrollo en el que se puedan incluir los proyectos específicos.
- Implicar a los beneficiarios de los proyectos en la concepción, elaboración, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de los programas y de las actividades a las que se comprometen.
- Presentar una memoria anual de las actividades generadas con las aportaciones hechas, con las justificaciones pertinentes y los avales locales que puedan garantizar que el trabajo realizado responde a las necesidades expresadas.
- Vigilar para que los recursos aportados por la Mancomunitat sean destinados a los proyectos previstos y consultar a las otras partes en caso que se crea necesario cambiar su destino original.
- Garantizar que no haya ningún tipo de discriminación en la elección de los beneficiarios de los proyectos por razón de raza, origen étnico, sexo, lengua, religión, nacionalidad, situación familiar o social o convicciones políticas.

El Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació se compromete a:

- Priorizar los proyectos que se dirigen hacia el desarrollo de los servicios básicos que garanticen el desarrollo.
- Aportar recursos recibidos de la Mancomunidad y/o de los ayuntamientos que la formen, para que los proyectos no sean una intervención aislada, sino que configuren un amplio y coherente proyecto integral de cooperación para un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Garantizar el seguimiento y el apoyo a los proyectos mediante la oficina que dispone el Fons en Managua, para que cumplan las finalidades generales fijadas en este documento y lleguen a sus metas.
- Informar a los responsables de la Mancomunitat, siempre que lo soliciten, del desarrollo de los proyectos financiados con sus recursos.

Integrar la dimensión del aprendizaje en la relación

En **sexto lugar**, es importante no obviar **la dimensión de aprendizaje**, que debería estar presente en todo proceso de colaboración. El valor de la relación no debería descansar exclusivamente en la satisfacción de las exigencias actuales del convenio o acuerdo formalizando el vínculo, sino **en el desarrollo de capacidades para entender y cubrir nuevas necesidades y fomentar potencialidades**.

Esta dimensión introduce un nuevo elemento en la colaboración entre autoridades locales. Una institución con

la que una administración local desee colaborar **debería ser examinada no sólo a la luz de su situación, estructura y capacidades actuales, sino también de su potencial futuro y de su capacidad de aprendizaje**.

Promover el enriquecimiento progresivo de la agenda de la cooperación

En **séptimo lugar**, y en relación al punto anterior, es importante no obviar **las perspectivas de evolución y de enriquecimiento progresivo de la agenda que ofrece la cooperación directa entre instituciones locales**. En

efecto, fruto del propio proceso de conocimiento mutuo, generación de confianza y maduración de las relaciones, como insistíamos en líneas anteriores, las autoridades locales pueden **revisar sus enfoques iniciales y transformar sus relaciones, haciéndolas desembocar en otras formas de cooperación que realcen la propia especificidad de sus actores.**

Por ejemplo, una relación bilateral de carácter fundamentalmente vertical, situada en el ámbito de la ayuda material para la cobertura de necesidades básicas, puede evolucionar hacia la esfera del fortalecimiento de capacidades de la autoridad local para la ejecución de sus propias políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, al tiempo que sirve de punto de partida para una mayor implicación de los actores del tejido social de los dos territorios puestos en relación. Tomemos el ejemplo de una relación vertebrada en torno al desarrollo económico local e inicialmente centrada en el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales que, con el tiempo, puede avanzar en una lógica superior, de carácter supra-municipal y profundizar en la articulación y concertación con los actores relevantes del tejido productivo y social.

La participación en redes también puede evolucionar con el tiempo y pasar, por ejemplo, de un ámbito de intervención centrado en el intercambio de información y de experiencias, a integrar aspectos de representación e incluso de lobby y presión política, para incidir en el conjunto de políticas nacionales y regionales con impacto en al vida local.

Promover la participación y concertación con la ciudadanía y los actores del territorio

En octavo lugar es fundamental promover la **participación y concertación con la ciudadanía y los**

actores del territorio a lo largo de todo el proceso de cooperación. Tal como proponíamos en el primer capítulo al describir la esencia de una política inclusiva, es necesario empezar a pensar la participación y concertación ciudadanas como un objetivo y medio a la vez, que permita que los actores del territorio tengan voz y un espacio propio para participar activamente en los distintos momentos y procesos asociados a la política de cooperación.

Esta premisa, trasladada al modelo de política pública local de cooperación descentralizada que venimos defendiendo, implica que la participación y articulación con los actores locales, aun cuando la hemos situado en el presente Manual en la esfera del **“organizarse”**, que integra el sistema operativo y relacional, debe también **“contagiar positivamente”** las otras dos esferas: la esfera del **“pensar”**, integrada por la planificación y la evaluación, como actos intrínsecamente relacionados que dan lugar a la fijación de objetivos y la definición de estrategias y líneas de acción, en concordancia con el proyecto de ciudad. Los actores del territorio **como co-inspiradores de la estrategia** y la esfera de la **“agenda”**, integrada por los productos o elementos sustantivos de la política, los temas o ámbitos sobre los que se actúa y las modalidades concretas de intervención. Es decir, los actores del territorio **como colaboradores en la implementación de la política pública.**

Es necesario empezar a pensar la participación y la concertación como elementos integradores, en mayor o menor grado, a lo largo de todas las fases de planificación, actuación y evaluación. Se trata de introducir un nuevo modelo de relación con la ciudadanía dirigido al afianzamiento progresivo de una noción de **plataforma ciudad o ciudad-recurso.**

Cuadro 35 / La iniciativa de ciudades sostenibles auspiciada por el Gobierno canadiense.⁸⁶

La ICS fue establecida en 1999 por el Gobierno de Canadá (Ministerio de Industria) como un proyecto piloto, buscando crear asociaciones y alianzas público-privadas innovadoras entre el Gobierno de Canadá, las ciudades seleccionadas, ONGs y el sector privado, con objetivos vinculados a desarrollar soluciones transformadoras para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y el desarrollo sostenible de las comunas.

Comenzó operando en Salvador (Brasil), Qingdao (China), Katowice (Polonia), San José (Costa Rica) y Córdoba (Argentina). A comienzos del año 2002 se agregaron las ciudades de Viña del Mar y Valparaíso (Chile) y Durban (Sudáfrica). En septiembre de 2002 –en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo– el Gobierno de Canadá anunció la expansión de la iniciativa a 17 ciudades y dotó al Programa con recursos adicionales.

Aprovechar los recursos y facilidades disponibles

En último lugar es importante **aprovechar los recursos y facilidades disponibles** que puedan ayudar a establecer y fomentar las relaciones y acuerdos de cooperación. Los encuentros informales y las redes, por ejem-

plo, constituyen espacios idóneos para profundizar en el conocimiento de otras realidades. También la participación en determinados programas e iniciativas de cooperación, bilaterales y multilaterales, como analizaremos en el apartado correspondiente, puede ser muy útil como paso previo al establecimiento de acuerdos con otros municipios.



Cuadro 36 / La isla griega de Rodas, escenario de celebración del congreso sobre hermanamientos para representantes de gobiernos locales de Europa.⁸⁷

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CEMR, celebró en mayo de 2007 en la isla griega de Rodas el congreso “Hermanamientos para el mundo de mañana”. El tema central del programa, que atrajo a unos 500 representantes de gobiernos locales y regionales de toda Europa, giraba en torno a los hermanamientos en Europa y su contribución a la construcción de la ciudadanía europea. El programa se enriqueció con ejemplos de buenas prácticas, así como debates sobre los hermanamientos y su relación directa con varios ámbitos como inclusión social, juventud, patrimonio cultural y paz en el Mediterráneo, entre otros. Igualmente, sin olvidar a los países menos favorecidos, se dedicó parte del programa a reflexionar sobre la cooperación de los municipios europeos con los del Sur.

Algunos de los ponentes destacados que participaron fueron Jacques Delors, ex Presidente de la Comisión Europea, Doria Bakoyannis, Ministra de Asuntos Exteriores de Grecia, Michael Häupl, Presidente del CEMR y Alcalde y Gobernador de Viena (Austria), entre otros muchos representantes de instituciones y municipios europeos. Cabe destacar que durante el congreso también tuvo lugar la presentación oficial de **Europe for citizens (Europa para los ciudadanos)**, un nuevo programa de la Comisión Europea en apoyo a los hermanamientos.

86 <<http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/scin-idvd.nsf/en/Home>>

87 <http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1007>

Otro recurso sumamente interesante lo pone a disposición el **Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión-Europea América Latina**. Desde su creación en el año 2005 por iniciativa de la Diputación de Barcelona y la Intendencia Municipal de Montevideo, y gracias al apoyo de la UE, el Observatorio ha desarrollado una importante labor de estudio, recopilación y sistematización de experiencias, investigación y acompañamiento en general de la cooperación descentralizada bi-regional. Uno de los productos del Observatorio ha sido precisamente la elaboración de un **Centro de Recursos on-line (CdR)**,⁸⁸ concebido como un espacio de acceso público

y gratuito de información, análisis, reflexión y debate. El CdR permite dar visibilidad a la cooperación descentralizada pública al tiempo que ofrece servicios e instrumentos para fomentar y facilitar el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada.

Consejos finales

El siguiente cuadro sintetiza algunos de los consejos, a modo de decálogo, que puede ayudar a los gobiernos locales a establecer una relación eficaz y productiva con sus homólogos.

Cuadro 37 / Aproximación a un decálogo para la colaboración entre las autoridades locales

- 1 ▶ Que exista la **necesidad real** de colaboración por ambas partes y que el resultado de esta colaboración sea la creación de valor público.
- 2 ▶ Que exista la **voluntad** de trabajar conjuntamente por parte de los responsables políticos y técnicos, en ambas partes de la relación.
- 3 ▶ Que exista un **conocimiento mutuo** entre las instituciones que colaboran (sobre las limitaciones de cada una, sus expectativas, etc.) y se establezcan relaciones personales entre los individuos que colaboren en cada una de las partes basadas en la transparencia, la flexibilidad y el respeto.
- 4 ▶ Que se hayan fijado unos **objetivos comunes**, y que estos contemplen el impacto sobre la mejora en la calidad de vida de las personas.
- 5 ▶ Que se considere que la buena marcha de la relación es una *responsabilidad compartida*, exista una **planificación y recursos** para llevar adelante la colaboración y se hayan fijado unos **mecanismos transparentes** de seguimiento, control y evaluación de la colaboración.
- 6 ▶ Que se prevean de antemano los obstáculos a la colaboración y se trabaje en **soluciones alternativas**, así como en una **valoración conjunta** y continuada de los resultados del trabajo en red.
- 7 ▶ Que se establezcan **interlocutores legitimados** por ambas partes, y que tengan cierta estabilidad.
- 8 ▶ Que se establezcan responsables de la colaboración con **capacidad de emprender** y con una visión global.
- 9 ▶ Que se establezcan **buenos mecanismos de comunicación** formal e informal y se trate de una forma muy respetuosa toda la información que se genere en la relación.
- 10 ▶ Que siempre se utilicen la **imaginación** y la **creatividad** para hacer avanzar la colaboración y, siempre que sea necesario se piense en **nuevas estructuras de colaboración** o en desarrollar las existentes de una forma innovadora.

.....
88 <<http://www.observ-ocd.org/default.asp>>

3.3. La cooperación indirecta: pautas para minimizar los riesgos y limitaciones asociados

En el año 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó que las naciones «desarrolladas» destinaran un 0,7% de su Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación con los países «en vías de desarrollo» (...) El 0,7% ha servido como bandera a las reivindicaciones de una mayor implicación de las instituciones en la cooperación con el Sur.

Las acampadas «del 0,7% y más» de 1994 obtuvieron una gran resonancia social y mediática en nuestro país.

Desde entonces, ha habido muy poco avance respecto a las aportaciones del gobierno central, pero sin duda estas movilizaciones tuvieron una enorme importancia en el gran salto que se dio para que las administraciones locales y autonómicas también participasen de ese esfuerzo.⁸⁹

La cooperación indirecta constituye una modalidad habitual de gestión de la cooperación desde las instituciones locales europeas. En efecto, son frecuentes los municipios que han respondido a las demandas y reivindicaciones formuladas por la ciudadanía organizada para una mayor implicación en las estrategias y programas de lucha contra la pobreza, destinando parte de su presupuesto –a veces el 0,7% de sus ingresos– a programas y proyectos de cooperación internacional, y delegando una buena parte de su gestión –a veces hasta la totalidad del presupuesto destinado a cooperación– al tejido asociativo local, y muy especialmente a las ONG de desarrollo asentadas en el territorio.

Aun reconociendo el justo valor de la gestión indirecta de la cooperación descentralizada como **herramienta para promover la dinamización del tejido asociativo**

local y fomentar los valores de justicia y solidaridad internacional, además de permitir apoyar y financiar valiosas iniciativas y proyectos para innumerables comunidades locales, es importante reconocer que este tipo de delegación no está exenta de riesgos, problemas y fuertes limitaciones, particularmente en el marco de los nuevos modelos de cooperación descentralizada planteados como horizonte hacia el que hacer avanzar la práctica de los gobiernos locales.

Y es que para afianzar las nuevas visiones de la cooperación descentralizada, entendida como herramienta a la disposición de los gobiernos locales, que abre nuevos horizontes para sus protagonistas, y para la cooperación al desarrollo en general, dado su potencial de ser sujeto de cambio en los procesos de desarrollo local, es necesario que los propios gobiernos locales asuman los retos y compromisos asociados, en especial, en relación a la **redefinición de sus roles** en los procesos de cooperación **para reubicarse** en el centro mismo de estos procesos, como co-líderes y co-responsables.

Al delegar el liderazgo y la responsabilidad de la gestión de la cooperación al sector asociativo, se pierde **la oportunidad que ofrece la cooperación descentralizada de relacionarse entre homólogos** (poderes locales de distintas regiones) de acuerdo con una lógica de reciprocidad e intercambio y se corre el riesgo, además, de acabar reproduciendo modelos estatales de cooperación, al actuar los gobiernos locales en Europa como meros financiadores de proyectos, aun cuando el volumen de recursos no constituye una de las señas de identidad de la cooperación descentralizada. Se trata precisamente de la visión de cooperación descentralizada continuista con los patrones clásicos verticales, y frecuentemente asistenciales, de ayuda al desarrollo a los que venimos haciendo referencia en el Manual, como modelo a superar.

Existen asimismo otros riesgos asociados a este tipo de cooperación:

.....
89 *Municipalismo y Solidaridad: Guía sobre la cooperación descentralizada. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo N° 5. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, 2001. Pág. 56.*

- **Riesgo 1:** contribuir a la **multiplicación de organizaciones y proyectos**, sin una clara articulación con la realidad de las instancias locales. En el peor de los casos se puede tratar de iniciativas que soslayan y menoscaban, más que apoyar, el rol de las autoridades locales en América Latina y/o fomentan la apropiación del interés común por parte del interés privado. Este es el caso de numerosos proyectos en los ámbitos educativos y sanitarios, diseñados y ejecutados completamente al margen de los poderes locales, por un conjunto de ciudadanos organizados.

- **Riesgo 2:** equiparar erróneamente “**financiación de ONG**” con “**participación ciudadana**”. Tal como analizaremos debidamente en el capítulo quinto centrado en la participación y concertación ciudadanas, con frecuencia, los consejos consultivos de cooperación, teóricamente diseñados como espacios de encuentro entre la instancia local y los actores del territorio, para la consulta y reflexión en torno a la política pública local de cooperación descentralizada, acaban convirtiéndose en órganos encargados casi exclusivamente del reparto del presupuesto, con las ONG presentes siendo “arte y parte” del proceso.

- **Riesgo 3:** contribuir a la **multiplicación y fortalecimiento de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil**. Así con frecuencia se observan relaciones puramente utilitaristas, en la medida en que se suman a la cooperación algunas ONG que no disponen de una visión del papel de los poderes locales en la promoción del desarrollo, o que se suman a la cooperación descentralizada como una fuente secundaria para cubrir sus presupuestos, limitando el papel de la institución local a la de mera financiadora de proyectos.⁹⁰

- **Riesgo 4:** contribuir a la **multiplicación de micro-convocatorias**. Algunos municipios, aun cuando no disponen de un volumen financiero suficiente para lanzar su propia convocatoria ni de capacidad para gestionarla, deciden lanzar micro-convocatorias, destinadas a financiar micro-proyectos o micro-parcelas de proyectos más ambiciosos,

cuyo impacto puede resultar ínfimo. La multiplicación de convocatorias sin homologación de criterios ni formularios dificulta enormemente el trabajo de las ONG y otros actores de la Sociedad Civil solicitantes, teniendo en cuenta la carga adicional que supone para ellas adaptar sus sistemas de presentación de proyectos y de seguimiento a las distintas exigencias de los donantes.

Algunos de estos problemas y riesgos no son exclusivos de la cooperación descentralizada, sino que también acontecen en la cooperación pública, bilateral y multilateral, canalizada por medio de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, y la cooperación privada protagonizada por las mismas.

Es importante señalar que la relación entre las OSC, particularmente las ONG, y sus donantes se encuentra **actualmente en proceso de redefinición**. En efecto, conscientes de los riesgos y obstáculos asociados a la privatización de la cooperación y la fragmentación de esfuerzos, algunos donantes, públicos y privados, están actualmente revisando la manera cómo se relacionan, al tiempo que financian proyectos liderados por la ciudadanía organizada. Parece existir una cierta tendencia según la cual los donantes apuestan por abandonar su rol tradicional de exclusivo donantes (o ventanilla de dinero) y establecen relaciones estables y a largo plazo con entidades con las que exista una afinidad estratégica clara. La construcción de confianza se convierte entonces en un elemento clave.

Podríamos decir que más que seleccionar programas y proyectos, algunos donantes seleccionan en este caso entidades, en base a su capacidad y reputación, con las que en un segundo estadio definen programas y proyectos concretos. Se trata de establecer una nueva **relación de partenariado estratégico**, asociando un conjunto de actores en torno a un objetivo y líneas de acción compartidos y consensuados, ya sea para acciones de cooperación como para iniciativas de sensibilización y educación para el desarrollo.

.....
90 Conclusiones de las “Primeras Jornadas de Cooperación al Desarrollo de la Provincia de Córdoba”, organizadas por la Diputación Cordobesa. Diciembre 2000.

Otros donantes, especialmente algunas agencias bilaterales y multilaterales, recurren en ocasiones a las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) para ejecutar sus propios programas de acción. En este caso, los financiadores recurren a las ONG como **agentes contractuales** encargados de implementar programas y proyectos definidos por ellos (los donantes) y las ONG son

generalmente seleccionadas en función de su capacidad, potencial de dar respuesta a las expectativas del financiador y enraizamiento en el contexto local.

El siguiente cuadro sintetiza las tres formas de relación básica que se pueden establecer entre entidades financiadoras y las OSC.

Cuadro 38 / Tipologías de relación entre financiadores y OSC (Organizaciones de la sociedad civil)		
FINANCIADOR CLÁSICO	LÓGICA DE PARTENARIADO	EJECUCIÓN DE UN PROGRAMA
<ul style="list-style-type: none"> • Relación donante-OSC clásica. • Apoyo y financiación iniciativas y prioridades OSC (seleccionadas generalmente por convocatoria). • Escasa focalización estratégica donante (únicamente temática o geográfica). • Seguimiento estrictamente administrativo y financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en conjunto para la definición de prioridades compartidas (superación relación clásica estrictamente financiera). • Negociación prioridades entre el donante y la OSC. • Alineación estratégica objetivos donante-objetivos OSC. • Seguimiento técnico además del administrativo y financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • OSC como actor para la ejecución de un programa o un componente del mismo, definido por el donante. • OSC ejecuta prioridades, estrategia y programa de trabajo y actividades del donante. • Selección de la/s OSC por su potencial contribución al programa (selección directa o mecanismos de mercado). • Seguimiento técnico además del administrativo y financiero.

En el caso de la cooperación descentralizada, **cabe decir que todavía no son demasiado numerosos los municipios en Europa que se sitúan en los dos escenarios distintos al del financiador clásico** en su modo de relacionarse con las organizaciones de la sociedad civil y, más concretamente con las ONG del territorio.

Superar los riesgos y limitaciones a los que hacíamos referencia en líneas anteriores implica **poder inventar una nueva manera de trabajar con el tejido asociativo** (ONG y otras organizaciones de la sociedad civil) más acorde con los **dos escenarios diferentes a los del finan-**

ciador clásico. La cooperación indirecta es una opción para muchos gobiernos locales, firmemente asentada e institucionalizada. Avanzar en la agenda de los gobiernos locales y en la calidad de su cooperación, retomando una vez más los consejos sobre la introducción de cambios en las estrategias y prácticas de la cooperación descentralizada, **no pasa seguramente por suprimir esta modalidad de cooperación, sino por hacerla evolucionar:**

- **insertándola progresivamente en el marco estratégico** definido por el gobierno local para su cooperación. De ahí la importancia de disponer de dicha reflexión vertebradora

en torno a las motivaciones, voluntad, capacidades, potencialidades y prioridades del municipio en su proyección exterior;

- **relacionándola** progresivamente con las acciones de **cooperación descentralizada directas**, de manera superar la brecha entre cooperación directa e indirecta que parece existir en muchos municipios, como si de dos acciones independientes se tratara;
- apostando por la **participación y concertación** con la ciudadanía a lo largo del proceso de definición, ejecución y evaluación de la política pública de cooperación, de acuerdo con las premisas de política inclusiva a las que hacíamos referencia en el primer capítulo y sobre las que se profundizará, en términos de instrumentos y mecanismos, en el capítulo quinto del Manual.

En un terreno mucho más **operativo e inmediato** parece necesario aportar mejoras en los sistemas tan extendidos de convocatoria. Una de las formas más comunes entre los gobiernos locales para seleccionar y gestionar proyectos de desarrollo, en el marco de sus acciones de cooperación indirecta, es el **sistema de convocatoria pública para las ONG** y otras organizaciones de la sociedad civil del territorio.

Teniendo en cuenta dicha relevancia, se incluye en el **Anexo tercero del presente Manual un conjunto de recomendaciones concretas y operativas destinadas a los gobiernos locales para la mejora de dichos sistemas de convocatoria.**

3.4. La gestión de la participación en los programas de cooperación multilateral y bilateral de promoción o apoyo a la CD.

Como respuesta al creciente posicionamiento de los gobiernos locales en la escena internacional a través

de la cooperación descentralizada asistimos, de un tiempo a esta parte, a un interés creciente por parte de estos organismos e instituciones, y también de los gobiernos nacionales europeos y latinoamericanos, por el fenómeno de la cooperación descentralizada.

La pregunta que surge es: ¿Porqué los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales se interesan por y dedican recursos a alentar, orientar y/o coordinar la cooperación descentralizada? Como analiza C. Freres (2008),⁹¹ esta pregunta no tiene una respuesta única, ya que se dan situaciones muy variadas entre los distintos actores. Tampoco es fácil responderla con mucha certeza pues en la mayoría de los casos estos actores no son muy explícitos en sus motivaciones.

Sean cuales fueren las motivaciones, cuyo análisis escapa además de los objetivos del presente Manual,⁹² lo cierto es que como acompañamiento al trabajo internacional llevado a cabo directamente por los gobiernos locales están **surgiendo un buen número de programas nacionales, bilaterales y multilaterales de promoción, directa o indirectamente, de la cooperación descentralizada.** Se trata, como avanzábamos en líneas anteriores, de programas y proyectos muy diversos que reflejan la gran heterogeneidad de propósitos y enfoques existentes, dependiendo de las instituciones y de sus prioridades.

Tal diversidad y pluralidad de enfoques y posibilidades es una gran noticia para los actores de la cooperación descentralizada; **dado que supone un reconocimiento a su labor internacional y un valioso impulso a la misma.** La mayoría de estos programas constituye una fuente de financiación adicional para la cooperación descentralizada así como una brecha de oportunidad para potenciarla y una posibilidad estratégica en el proceso de legitimación de los gobiernos locales como actores clave de desarrollo.

91 Freres, C. (2008). "Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?". 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, España, 26 al 28 de mayo de 2008.

92 Para profundizar en este fenómeno se recomienda leer la ponencia citada de Freres y la ponencia de Bossuyt: "Multilevel articulation. Challenges for a fruitful relationship" presentada también en la 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, España, 26 al 28 de mayo de 2008.

Sin embargo todavía no se han analizado suficientemente estos programas para poder entender qué propósitos diferenciados persiguen y de qué manera pueden apoyar o influir sobre la cooperación descentralizada. En el caso de algunos programas, sobre todo bilaterales, se intuye que bajo la supuesta búsqueda de ofrecer coherencia o coordinar la cooperación descentralizada se puede encubrir un intento de tutela (dirigista) y, en ciertos casos, “oportunistamente” por canalizar y controlar la cooperación de los entes locales. Existe también el riesgo, como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL que tuvo lugar en Barcelona en mayo del 2008,⁹³ de que exista una divergencia radical de visiones políticas entre los gobiernos locales y el gobierno central o incluso de co-optación de las competencias de los gobiernos locales.

Examinemos dichos programas con mayor detenimiento:

3.4.1. Categorización de los programas en apoyo a la CD

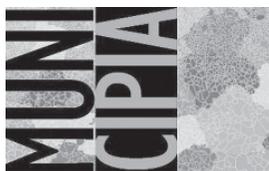
En general podemos distinguir **dos tipos de programas en apoyo a la cooperación descentralizada** según el actor que los impulse: los gobiernos nacionales o los organismos multilaterales.

Los programas e iniciativas en apoyo a la CD promovidos por los gobiernos centrales

En primer lugar, están los programas de apoyo a la cooperación descentralizada **promovidos por los Gobiernos Centrales** que refuerzan el fenómeno y ayudan a la internacionalización de sus propios agentes sub-estatales por medio de dos mecanismos:

- (i) **aportar recursos adicionales** para dar una mayor dimensión a ciertos proyectos o acciones de CD y/o
- (ii) **apoyar –y, en ciertos casos, “coordinar”–** la acción exterior de todas sus administraciones locales.

En Europa el caso más ejemplar es el francés. Como parte de la cooperación oficial, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés creó una Comisión Nacional de la cooperación descentralizada a partir de la cual se co-financian proyectos que presentan los gobiernos locales franceses. También dispone de un “fondo de apoyo a las iniciativas concertadas de CD” cuyos recursos delega a la asociación “**Ciudades Unidas de Francia**”,⁹⁴ apoyando a su vez la coordinación entre gobiernos locales franceses que cooperan con homólogos en un mismo país o sobre un mismo tema. Otro ejemplo lo encontramos en el programa MUNICIPIA lanzado por el Gobierno español en el año 2007.



Cuadro 39 / Extracto de la declaración constitutiva del programa de cooperación municipal [MUNICIPIA] de la Cooperación Española.⁹⁵

El programa MUNICIPIA es una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la Cooperación Española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la Cooperación. El programa busca generar un espacio común de actuación, con objetivos compartidos, que permita a los actores públicos de Cooperación Española (central y descentralizada) articular y vertebrar una acción de cooperación municipalista enfocada al mundo local de los países receptores de la ayuda. Igualmente asume planteamientos y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales que apela a la necesi-

93 Síntesis de los Talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo 2008.

94 <www.cites-unies-france.org>

95 <www.aecid.org.ar/programas_municipia.html>

dad de coordinar y concertar esfuerzos entre actores a la hora de ejecutar políticas de cooperación, prestando especial atención al **criterio de coordinación** que establece el PACI 2006.

El OBJETO del programa es la **cooperación municipal**: busca mejorar las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo municipal. MUNICIPIA no entra en otros aspectos de la política de apoyo al desarrollo que puedan impulsar los municipios españoles (convocatorias de ONGD, apoyos en infraestructuras no municipales, iniciativas productivas en comunidades).

Las líneas de trabajo de MUNICIPIA son:

- a) El apoyo a los procesos de descentralización del Estado y particularmente la transferencia de poderes y capacidad de actuación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.
- b) El fortalecimiento de las administraciones públicas locales, mediante la estabilización de sus recursos, el establecimiento de un servicio civil municipal y la mejora de los servicios públicos que le son propios.
- c) Desarrollar políticas públicas municipales orientadas a promover la equidad de género, tanto en los entornos locales como en la institución municipal.
- d) Impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.).
- e) La mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales. Se prestará especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos (minorías étnicas).
- f) El fortalecimiento de la administración local en la cobertura de servicios sociales básicos y la mejora de las condiciones de habitabilidad.
- g) El impulso de la participación activa de la sociedad civil en los procesos de cambio social, político y económico del mundo local.
- h) La generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.
- i) El impulso de modelos de desarrollo local sostenible a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos y la concertación entre todos los actores de un territorio y el refuerzo de su capacidad de liderar el desarrollo local.

A estos programas nacionales hay que añadir las iniciativas **que, sin estar “empaquetadas como programas en apoyo a la cooperación descentralizada”**, son impulsadas por los gobiernos centrales de algunos países en apoyo a sus gobiernos locales / y otros niveles subnacionales de manera de facilitar y potenciar su accionar internacional. Se trata de iniciativas que apoyan indirectamente el fenómeno de la cooperación descentralizada.

Destacan en Latinoamérica los casos de Argentina, Brasil, México y Chile.⁹⁶

Para Brasil, el tema de la internacionalización de sus estados federados y municipios es de tal importancia que en 2003 se creó dentro de la Presidencia del Gobierno

96 Análisis extraído de Freres, C. (2008). “Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?”. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, 26 al 28 de mayo de 2008.

una oficina de Asesoría Internacional para fomentar la “cooperación internacional federativa”.⁹⁷ Dicha unidad se dedica a apoyar, potenciar y dinamizar las iniciativas internacionales de los entes federales –estados y municipios– con el objetivo de contribuir a fortalecer esos entes articulando su acción internacional con la política exterior federal y contribuyendo a que ésta sea más accesible al conjunto del Estado.

El gobierno mexicano ha creado dos instancias para abordar esta cuestión. La primera es la Dirección General de Coordinación Política dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se encarga de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los estados y municipios mexicanos para el mejor ejercicio de su acción exterior. La segunda instancia, el Instituto Nacional para

el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), dependiente de la Secretaría de Gobernación, que tiene entre sus fines el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, incluyendo el apoyo a sus iniciativas de acción exterior. Colabora además en la organización del Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales que se viene celebrando desde 2006.⁹⁸

Parecido a este Foro es el Encuentro de Cooperación Descentralizada organizado por la Cancillería de Relaciones Internacionales en Argentina, cuya segunda edición tuvo lugar en julio de 2007.

Otro caso interesante es el de Chile y su Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada.

Cuadro 40 / El Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada (SICD) en Chile.⁹⁹

Concebido como una comunidad de cooperación y gestión integrada para el desarrollo territorial, el Sistema Integrado constituye un espacio común de colaboración institucional de servicios públicos, orientado a fomentar el intercambio entre las regiones de Chile y de otros países en diversos ámbitos revelantes para el desarrollo territorial (científico tecnológico, desarrollo y gestión territorial, desarrollo cultural, político-institucional, etc.).

El SICD se dirige principalmente a: **(i)** Los Encargados Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) de los Gobiernos Regionales, **(ii)** Funcionarios y autoridades de los Gobiernos Territoriales y **(iii)** público interesado en los temas de relaciones internacionales descentralizadas entre sub-gobiernos.

En el espacio participan y colaboran los Gobiernos Regionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Comité de Inversiones Extranjeras, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, el Centro de Estudios de Política Internacional de Roma y otras contrapartes externas y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Principales características del Sitio Comunidad Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada:

- Espacio de confluencia y encuentro, no sólo entre las instituciones públicas centrales y regionales que participan en el proceso de inserción internacional de las regiones sino también de los Gobiernos Locales.
- Ordenamiento de la cooperación descentralizada en Chile, otorgándole diferentes miradas acerca de las iniciativas de acción exterior de las regiones, a través del Atlas de Acción Exterior.
- Contribuir al proceso de fortalecimiento de las capacidades de los Encargados Regionales de Asuntos Internacionales, a través de la entrega de distintos servicios: asistencia técnica, capacitaciones, asesorías, entre otros.

97 Ver: <http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm>

98 Información en: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales>>

99 <www.cooperaciondescentralizada.gov.cl>

- Alimentación descentralizada de los contenidos a través de formularios, con un encargado de la Comunidad SICD de proporcionar y mantener la información actualizada.

El sitio ha sido desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), como ente coordinador del Sistema Nacional de Gestión Territorial Integrada y Presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, con la cooperación y soporte de la Sociedad Newtonberg Publicaciones Digitales.

Los programas en apoyo de la CD promovidos por los organismos multilaterales y otras instancia supranacionales como la UE

En segundo lugar, existen los programas de apoyo a la cooperación descentralizada **promovidos por los organismos multilaterales y organizaciones supranacionales** que contribuyen a estimular o potenciar determinados modelos de relaciones que dominaban la cooperación descentralizada desarrollada de manera espontánea:

- (i) **ofreciendo información, contactos y marcos organizados** y coordinados para canalizar las aportaciones al mundo local,
- (ii) **aportando recursos adicionales** para la co-financiación de iniciativas lideradas por los gobiernos locales.

Dentro de esta categoría de programas se destaca muy particularmente el programa **URBAL**, actualmente en su tercera fase, y que hasta el momento **ha constituido el**

modelo por excelencia de un programa descentralizado de cooperación bi-regional, teniendo en cuenta su gestión descentralizada y su capacidad para dirigirse a los municipios y autoridades locales sin necesidad de pasar por los gobiernos nacionales. Recordemos el objetivo estratégico del programa: “(...) desarrollar vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de prácticas idóneas en el ámbito de las políticas urbanas. El desarrollo de tales vínculos permitirá, mediante la apertura creciente de los municipios hacia el exterior, la adquisición de experiencias y la realización de acciones destinadas a mejorar la capacidad y la calidad de las actuaciones de las colectividades locales”.

El siguiente cuadro retoma algunos de los elementos del programa (lo que ha sido hasta el momento, en sus dos primeras ediciones desde 1995, puesto que URBAL III, aunque situado en la continuidad de sus predecesores, introduce un buen número de cambios), y los analiza en clave de fortalezas y debilidades:

Cuadro 41 / Breve balance de lo que ha supuesto el programa URBAL.¹⁰⁰

Fortalezas

- Único Programa descentralizado horizontal y cofinanciado de cooperación internacional, que focalizaba municipios y colectividades locales de América Latina y la Unión Europea, en cuestiones urbanas.

100 Fuente: Elaborado a partir de Braun, Clara (2004). “Cooperación descentralizada y Participación Ciudadana: Un Balance desde la Perspectiva Urb-Al”. En *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, Editores Víctor Manuel Godínez Zuñiga y María del Huerto Romero. Págs. 219-222. Las cifras se han actualizado a partir del artículo de Caballeros Otero, Rómulo. “URB-AL: UN caso de cooperación descentralizada” publicado en el Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006 publicado por el Observatorio de CD UE-AL.

Fortalezas

- Único Programa descentralizado horizontal y cofinanciado de cooperación internacional, que focalizaba municipios y colectividades locales de América Latina y la Unión Europea, en cuestiones urbanas.
- Presentó objetivos estratégicos que abrieron un amplio campo de autonomía y responsabilidades para los gobiernos locales en multifacéticos aspectos de la gestión territorial y urbana, sin interferencias de los gobiernos nacionales.
- Novedosa metodología de actuación del Programa a través de redes y proyectos comunes entre ciudades de AL/UE, abriendo la participación en intercambio de experiencias y modalidades de acción y gestión, en un marco internacional, a los gobiernos y colectividades locales. Además, proponía nuevas formas de organización, estructurando espacios relacionales y espacios regionales, definidos por los núcleos urbanos y no por delimitaciones administrativas.
- Más de 1400 ciudades y colectividades locales involucradas en 13 redes temáticas y más de 180 proyectos comunes aprobados.
- Elaboración, a través de los proyectos comunes de productos tangibles como manuales, videos, estudios, guías de buenas prácticas, páginas web de comunicación interna y externa, etc. y de resultados intangibles de gran significación para las ciudades: experiencias compartidas, análisis de problemas urbanos, sensibilización y movilización de los actores alrededor de temas de la agenda urbana, fortalecimiento de relaciones interregionales entre los gobiernos locales, latinoamericanos y europeos, participación en el campo de la cooperación internacional.
- Apertura de nuevos escenarios urbanos para la democratización de la gestión municipal y la gobernabilidad local. A través de las redes temáticas se encararon una multiplicidad de dimensiones del desarrollo territorial y urbanístico, incluyendo aspectos patrimoniales, ambientales, económicos y sociales a resolver en las ciudades, inclusive una primera indagación en problemáticas como droga y ciudad.
- Capacidad de generar permanentemente campos de autonomía local y regional para los municipios: organizando las asociaciones de ciudades para sus presentaciones a subsidios; delegando a los municipios la total responsabilidad del diseño, formulación y presupuestación de las acciones.

Debilidades

- Falta de interés de los proyectos comunes (gobiernos locales) de formular e implementar estrategias de movilización ciudadana para la incorporación de la sociedad civil como un actor de relevancia en las intervenciones URB-AL. La participación ciudadana hubiera fortalecido los objetivos estratégicos del Programa y la actuación de las redes temáticas (pobreza, gobernabilidad, ambiente, género, información y sociedad). En los niveles locales, hubiese sido un soporte efectivo para la incidencia en las políticas públicas urbanas (“lobbying institucional-ciudadano”).

* Escasa visibilidad de las acciones del Programa, salvo para el grupo territorial directamente involucrado y para un interés específico. Faltó desarrollar una estrategia transversal de comunicación para movilizar a los actores locales, informar a la sociedad civil e incidir en las políticas públicas urbanas.

* Tendencia a una cierta uniformidad conceptual en la presentación de los proyectos comunes con independencia de los temas que encaran y pertenencia a diversas redes temáticas.

* El desarrollo y amplitud creciente del Programa y el volumen de producción alcanzado requerían la implementación de un Sistema de Evaluación, Seguimiento y Monitoreo. En este aspecto el Programa mostró una gran debilidad, que se puso especialmente de manifiesto en su segunda fase.

* Necesidad no atendida de desarrollar un enfoque (pensamiento) común de criterios urbanos, identificando las divergencias de las miradas urbanas y modalidades de gestión local en las ciudades de AL y UE.

Como avanzábamos en líneas anteriores, el nuevo URBAL (URBAL III, situado en el horizonte temporal 2007-2013 y con un montante indicativo de 100 millones de euros) introduce bastantes cambios respecto a su predecesor, como la concentración en un número reducido de proyectos que tengan, sin embargo, un gran impacto y capacidad de profundizar en procesos replicables, la focalización temática en cinco dimensiones vinculadas a la cohesión social y territorial y la concentración de los recursos en los países de América Latina para dar más visibilidad y credibilidad a las acciones.

También en el ámbito de los organismos multilaterales, esta vez en el marco del sistema de Naciones Unidas, hemos sido testigos en los últimos años del auge de la llamada cooperación “**multi-bilateral**”, como analiza Freres (2008), en la que algunos donantes bilaterales apoyan con recursos programas o actividades concretas impulsadas por las agencias de Naciones Unidas, una modalidad en la cual Italia ha sido especialmente activa. Iniciativas como el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), Universitas, y otros, fueron impulsados desde

su inicio desde el gobierno italiano, aunque con el tiempo han conseguido una dinámica propia y han evolucionado a programas emblemáticos en el campo de la cooperación descentralizada como **ART** (Articulando Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano), que asocia programas y actividades de diversas organizaciones de Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, UNIFEM, OMS, UNOPS y otras).

Se trata de una iniciativa emblemática, ya que promueve un nuevo tipo de multilateralismo en el cual el sistema de Naciones Unidas trabaja con los gobiernos favoreciendo la participación activa de los gobiernos locales y del conjunto de actores sociales. Actualmente más de 300 partenariados de cooperación descentralizada están en curso en diferentes países e involucran, en el Norte, a gobiernos regionales y locales de países como Canadá, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Suiza. Los proyectos de cooperación descentralizada impulsados se conciben como laboratorios para la innovación social, animados por un espíritu de reciprocidad y aprendizaje mutuo.

Cuadro 42 / Ejemplo de colaboración entre la FAO y el Gobierno Italiano para la promoción de las prácticas de cooperación descentralizada.¹⁰¹

Desde el año 2003, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) dispone, en colaboración con el Gobierno italiano, de un programa de cooperación descentralizada con el que pretende impulsar una nueva forma de luchar contra el hambre en los países en vías de desarrollo, que suponga una mayor implicación de las entidades locales para garantizar eficazmente la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. En virtud del acuerdo, un fondo fiduciario italiano de 2,3 millones de dólares permite la puesta en marcha de proyectos pilotos en beneficio de las comunidades rurales de varios países en desarrollo.

Se trata de un nuevo enfoque en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en el que participan no sólo los gobiernos centrales de los países más ricos, sino también las administraciones regionales, provinciales y municipales, así como sus homólogas en los países en vías de desarrollo. En última instancia, el objetivo del programa es movilizar los recursos sociales, humanos y financieros de las administraciones locales italianas en favor de la lucha contra el hambre y la malnutrición.

“La cooperación descentralizada se encuadra en el ámbito de un contexto internacional donde la sociedad civil y las entidades locales desempeñan un papel cada vez más importante en la lucha contra el hambre y la pobreza”, afirma la agencia de la ONU. Además, a su juicio, la participación directa de las administraciones locales refuerza el concepto de democracia participativa, condición necesaria para un desarrollo duradero.

Esta nueva forma de colaboración “triangular” (FAO, entidades locales de los países desarrollados y de países en vías de desarrollo), parte entre otras cosas del compromiso de los participantes en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después”, celebrada en junio de 2002, de fortalecer y aunar esfuerzos en el marco de una alianza mundial contra el hambre.

En todo caso, como propone Freres (2008) con la salvedad de ART, algún programa de UN-Habitat y la actividad de formación de UNITAR (Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación), la mayoría de las incursiones de la cooperación multilateral en este campo tienen un carácter bastante puntual,¹⁰² que refleja una visión “oportunista” de muchas organizaciones.

Otros programas de corte municipalista o en apoyo a los actores no estatales

A este tipo de programas impulsados bilateral y multilateralmente debemos añadir un tercer grupo de ini-

ciativas, que sin ser actuaciones concebidas directamente en apoyo a la cooperación descentralizada, **se dirigen preferentemente a los gobiernos y actores locales**. Nos referimos a una amplia gama de programas e iniciativas que van desde programas de desarrollo local a las iniciativas en apoyo a la sociedad civil y los actores no estatales en general (categoría que incluye también, según la Unión Europea, a las colectividades territoriales), los programas de fortalecimiento institucional dirigidos a municipios y otros gobiernos subnacionales –que incluyen generalmente actividades de capacitación, intercambio técnico, dotación de recursos, etc.–, los programas en apoyo a la

101 <www.fao.org/tc/donor_italy_es.asp>

102 Un ejemplo podría ser el EURAL Forum promovido por UNESCO

descentralización político-administrativa y los programas e iniciativas en materia de gobernabilidad democrática y reforma del Estado, entre otros.

En efecto, un rápido análisis de las políticas, estrategias y programas de cooperación de los principales actores, tanto multilaterales,¹⁰³ (Unión Europea, Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) como bilaterales (GTZ, AECI, DFID, SIDA, CIDA, JICA; etc.), pone de relieve el creciente interés que existe en temáticas como la descentralización, el desarrollo local y la participación ciudadana —expresada frecuentemente de manera más limitada como la participación de las ONG y otros actores de la sociedad civil articulada—. Estos temas, junto con la gobernabilidad, tanto económica como política, han recibido gran atención de la comunidad internacional en los últimos años, reflejando en ambos casos distintas ideas, motivaciones y enfoques.

Salvando las diferencias de enfoques y perspectivas parece existir un cierto consenso en torno a **la importancia del ámbito local en materia de gobernabilidad democrática**, en razón de su potencial para alcanzar un desarrollo humano más incluyente y próximo a las necesidades del territorio, y para sentar las bases de un ejercicio democrático amplio, efectivo para una ciudadanía activa y organizada. Como afirman numerosos expertos, es precisamente en el nivel local donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad, partiendo de la negociación de las aspiraciones e intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política consensuados.

Aunque, como precisábamos más arriba, estos programas de acompañamiento **no son programas de promoción de la cooperación descentralizada**, sino programas —o componentes dentro de un programa más amplio— de fortalecimiento municipal y/o apoyo al desarrollo y la gobernabilidad local, no debe menospreciarse **el potencial que tienen para fortalecer las instancias**

municipales locales, obtener financiación y asistencia técnica, mejorar la concertación local y contribuir a desarrollar un marco institucional proclive al desarrollo municipal y la promoción de la gobernabilidad local.

Incluso los **programas de apoyo a la sociedad civil**, en el sentido amplio del término (adoptando la noción de cooperación descentralizada de la UE) pueden ir en esta línea, siempre y cuando fomenten la complementariedad y no la sustitución entre actores.

3.4.2. Consideraciones prácticas a la hora de participar en iniciativas y programas multilaterales y bilaterales de cooperación

Las administraciones territoriales deberían tomar conciencia de esta amalgama de programas e iniciativas ofrecidos desde los gobiernos nacionales y los marcos oficiales de cooperación, determinados por actores sólidamente establecidos y con principios de intervención claros. Las posibilidades son múltiples y diversas, cada una de ellas con objetivos, características y pautas de funcionamiento diferenciados, de los que las autoridades locales deben tomar buena nota, si quieren participar en dichos marcos.

No se trata ahora de hacer un listado exhaustivo de los recursos más interesantes para las autoridades locales deseosas de vincularse a iniciativas nacionales, bilaterales y multilaterales existentes.¹⁰⁴ Dichas informaciones pueden ser consultadas en el **Centro de Recursos on-line (CdR)**,¹⁰⁵ del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL que evocábamos en líneas anteriores. Además los programas bilaterales y multilaterales tienen una duración determinada (generalmente entre tres y cinco años) y evolucionan con el tiempo, de manera que las informaciones facilitadas a su respecto deben ser actualizadas regularmente. De ahí la sugerencia de consultar el Centro de Recursos donde las informaciones se actualizan regularmente.

103 Para una información más completa sobre estas iniciativas véase *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*. Capítulo 6. “Dónde obtener apoyo, información y contactos”.

104 Para información más completa sobre estas iniciativas véase *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*. Capítulo 6. “Dónde obtener apoyo, información y contactos”. Muy útil por lo clarificador, aunque algo datado, es también el análisis de programas e iniciativas en apoyo a la cooperación descentralizada aportado por Marie Virapatirin en *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, Editores Víctor Manuel Godínez Zuñiga y María del Huerto Romero. 2004. Págs. 53-122

105 <<http://www.observ-ocd.org/default.asp>>

Más que conocer los programas nos parece más útil y estratégico, tal como ya proponía el primer Manual, **conocer los actores con un renovado interés en la cooperación descentralizada y la gobernabilidad local**, y saber dónde y cómo obtener información sobre sus estrategias y programas.

Finalmente se quieren dar algunas recomendaciones a aquellos municipios que decidan **“aventurarse” en el mundo de la cooperación impulsada por los gobiernos y las agencias bilateral y multilateral**:

(i) En primer lugar parece necesario **analizar previamente y de manera exhaustiva las lógicas y modalidades de intervención de los programas de las distintas agencias, bilaterales y multilaterales presentes en la región, y hacerlo en función de las prioridades estratégicas identificadas** (y no al revés, es decir, proponer acciones en función de las posibilidades de financiación existentes). Gran parte de esta información es accesible en Internet y directamente en las oficinas y representaciones que estas agencias tienen en los distintos países. Con frecuencia las estructuras de segundo nivel (federaciones, asociaciones municipalistas, etc.) ofrecen también servicios de información a los municipios más pequeños. En cualquier caso hay que agotar todas las fuentes de información posibles a la hora de identificar las fuentes de financiación más adecuadas teniendo en cuenta la realidad, contexto y prioridades del municipio.

(ii) En segundo lugar, **cabe evitar adoptar un enfoque que bien podría calificarse de “a la caza de financiación”** y que consiste en “probar suerte”. Es importante recordar que la mayoría de programas multilaterales funcionan en base a criterios y condiciones técnicas y financieras sólidamente establecidas, y requieren un mínimo de competencias en materia de formulación, gestión y seguimiento de proyectos, de manera que no queda lugar para “la improvisación” o “el aprendizaje sobre la marcha”.

(iii) En tercer lugar es importante saber que en la mayoría de programas y proyectos de cooperación descentralizada,

la co-financiación se ha convertido en una regla, como manera “debido a la naturaleza de los socios y a la necesidad de alejar la colaboración entre administraciones locales de las nociones de paternalismo y de asistencialismo de ricos hacia pobres.¹⁰⁶ En la práctica, la co-financiación supone que:

- Los proyectos siempre deben contar con una aportación local, ya sea monetaria o en especie (horas de trabajo de personal de la Institución, servicios aportados al proyecto, costes indirectos que son necesarios para el funcionamiento del proyecto, etc.).

- Los porcentajes varían según los donantes y los programas, pudiendo exigir entre el 50 y el 10%. En general, cuantos más recursos locales se dediquen al proyecto más fácil será conseguir el resto. Sin embargo, hay que ser cauteloso y evitar plantear programas y proyectos excesivamente ambiciosos, que comprometan demasiados recursos de la autoridad local.

(iv) En cuarto lugar, es importante **tener en cuenta las condicionantes y particularidades intrínsecamente ligadas a la realidad institucional local**. Por ejemplo, en algunos países de América Latina los gobiernos locales y otros niveles subnacionales no pueden obtener recursos de organismos financieros extranjeros o llevar la contabilidad en divisas. Con frecuencia los gobiernos locales que participan en programas e iniciativas de cooperación internacional **se ven obligados a crear estructuras administrativas ad-hoc (fundaciones, fideicomisos, empresas mixtas, etc.)** para la gestión de los recursos del proyecto, o incluso tienen que delegar en organismos externos.

(v) En quinto y último lugar, es importante recordar que tratándose de financiación pública (“dinero del contribuyente”) la mayoría de agencias cuenta con **estrictos y complejos sistemas de contabilidad y de seguimiento administrativo**. Existen normas muy claras sobre la

106 Zapata, Eugene. “Financiación”, Contenido del Módulo 4 del Curso de Formación on-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña, 2006.

manera de gestionar la financiación recibida y también criterios precisos sobre los gastos que son o no elegibles y, por tanto, aceptables o no. Antes de decidir participar en un programa bilateral o multilateral en apoyo a la cooperación descentralizada es importante plantearse si existe la capacidad institucional mínima para gestionar debidamente el programa, además de una cierta holgura

financiera, teniendo en cuenta que muchos programas requieren una cierta pre-financiación, en razón de los largos plazos de decisión en este tipo de organizaciones. La experiencia ha puesto de manifiesto que los períodos inicialmente previstos entre la solicitud de financiación y la recepción de los recursos rara vez son respetados y los meses pueden fácilmente convertirse en un año.

Cuadro 43 / Ejemplo de normas relativas a la elegibilidad de los gastos.¹⁰⁷

Son **costes directos** elegibles aquellos que cumplan las siguientes características:

- Son necesarios para la ejecución de la acción, están previstos en el presupuesto y están vinculados claramente a las actividades.
- Son hechos efectivos durante el período de ejecución de la acción. Esto no afecta generalmente la elegibilidad de los costes relativos a la evaluación y auditoría finales, en caso de ser solicitados tales informes.
- Están consignados en la contabilidad o en los documentos fiscales de las entidades e instituciones responsables de la ejecución de la acción, son identificables y comprobables y están justificados con documentos originales.

Generalmente son elegibles los siguientes **costes directos**:

- Gastos del personal asignado a la acción, correspondientes a los salarios reales más las cargas sociales y otros costes que formen parte de la remuneración, de acuerdo con las políticas habituales de las entidades solicitantes. Generalmente sólo se admiten los gastos de aquel personal que forma parte del plan operativo, sin el cual la intervención no podría llevarse a cabo. La imputación puede ser parcial o total, en función de la dedicación.
- Gastos de viaje y dietas del personal y otras personas participantes en la acción, siempre que se ajusten a los practicados habitualmente por las entidades solicitantes.
- Gastos de adquisición o alquiler de material y equipamiento (nuevo o de segunda mano) específico para la acción y costes de servicios, siempre que correspondan a los costes del mercado.
- Gatos de construcción y/o rehabilitación, siempre y cuando sean indispensables para la ejecución directa de la acción.
- Gastos de material fungible.
- Servicios técnicos y profesionales requeridos para la realización de capacitaciones, seminarios, diagnósticos, informes, publicaciones, control de gestión u otras necesidades contempladas en la formulación de la intervención.
- Costes de funcionamiento en el terreno.
- Costes directamente derivados de las condiciones de la subvención (por ejemplo difusión de información, evaluación específica de la acción, auditorías, traducciones, impresión, seguros, etc.), incluidos los gastos de servicios financieros (en particular, el coste de las transferencias y las garantías financieras).

Reserva para imprevistos

Algunos donantes admiten consignar en el presupuesto de la acción una “reserva para imprevistos”, generalmente limitada a un porcentaje de los costes directos elegibles. Su utilización puede estar sujeta a la autorización previa del donante.

.....
¹⁰⁷ Elaborado a partir del análisis de convocatorias de programas bilaterales y multilaterales.

Costes indirectos (gastos de administración) elegibles

Los donantes generalmente admiten consignar en el presupuesto una cantidad a tanto alzado –a veces hasta un límite equivalente al 5, 7 o 10 % del importe de los costes elegibles totales de la acción– a título de costes indirectos correspondientes a los gastos generales de administración del mismo asumidos por la entidad solicitante y sus socios locales.

Costes no elegibles

No suelen ser elegibles los siguientes costes:

- deudas y provisiones para posibles pérdidas o deudas,
- intereses adeudados, recargos, sanciones administrativas y penales,
- gastos ya financiados en otro contexto,
- gastos de identificación del proyecto,
- adquisición de propiedades inmuebles, salvo si son absolutamente indispensables para la ejecución directa de la acción, en cuyo caso la propiedad deberá transferirse a los beneficiarios finales o a los socios locales a más tardar al finalizar la acción,
- pérdidas debidas al cambio de divisas,
- impuestos, teniendo en cuenta que la financiación para la cooperación al desarrollo está generalmente exenta de impuestos. Sin embargo no todas las legislaciones nacionales aplican este principio. La práctica entre donantes además varía,
- créditos a terceros.

4. ¿Cómo organizarse? El marco institucional: estructura organizativa y sistema relacional

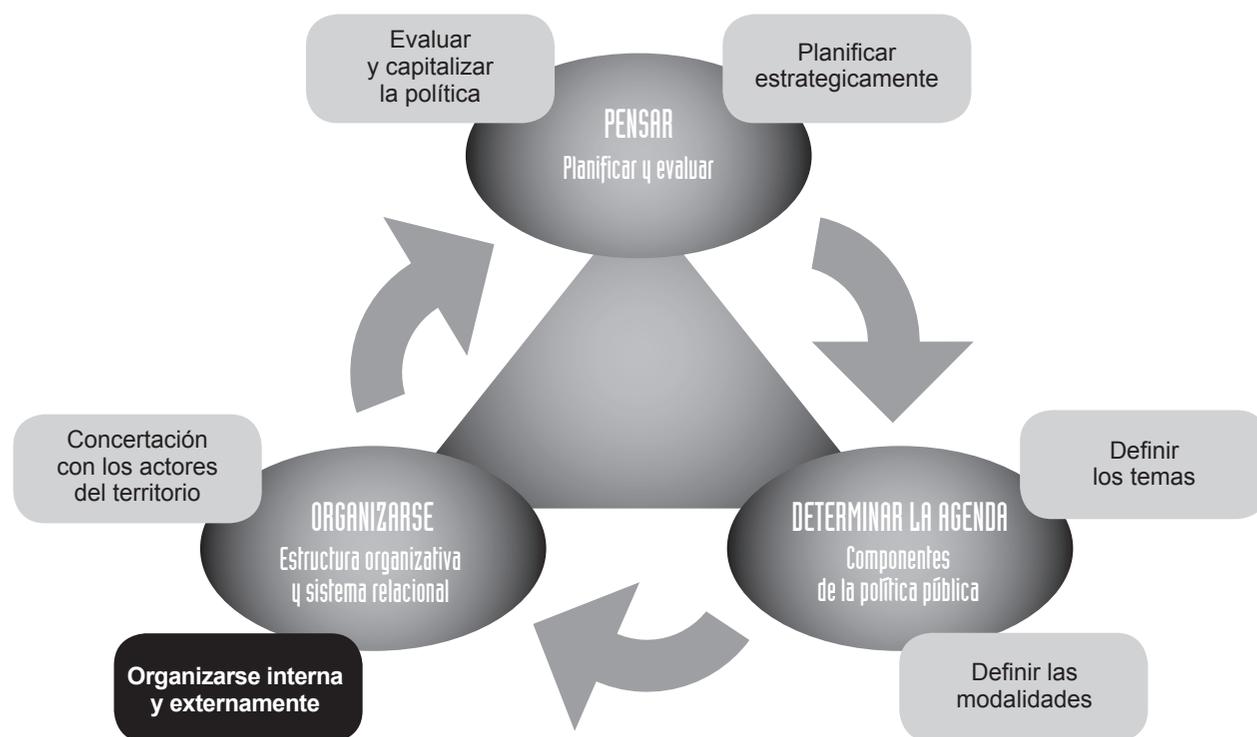
Breve descripción de los contenidos del capítulo

Este capítulo aborda **la cuestión del marco institucional, desde una perspectiva tanto interna como externa a la organización**; esto es, la definición, en primer lugar, de una estructura organizativa y de gestión adecuada a los objetivos de la cooperación descentralizada y, en segundo lugar, los esfuerzos, mecanismos y estructuras de coordinación, articulación y apoyo a los gobiernos locales,

destinados a generar economías de escala y mejorar con ello la eficacia y eficiencia de la cooperación.

El reto planteado, al que se intenta aportar elementos de respuesta, es precisamente **la transición hacia una estructura organizativa y de gestión transversal y relacional que permita la gestión de la política pública local de cooperación descentralizada.**

Situación en la estructura del Manual



4.1. Las estructuras de gestión de las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada.¹⁰⁸

La mayor parte de las Corporaciones Locales y algunas Comunidades Autónomas no han desarrollado suficientemente sus objetivos, directrices y prioridades geográficas. La cooperación descentralizada ha ido mejorando progresivamente la identificación de sus proyectos, sus sectores), y también profesionalizando sus unidades administrativas de gestión. Sin embargo, salvo en algunos casos, no ha alcanzado las estructuras mínimas necesarias para progresar hacia una cooperación descentralizada perdurable y eficaz.¹⁰⁹

Estas palabras integraban el análisis que elaboró el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) a comienzos de esta década sobre la cooperación descentralizada. Aun cuando han pasado ocho años desde la publicación del estudio, y se han registrado avances y transformaciones importantes en la práctica de la cooperación descentralizada, lo cierto es que un rápido y somero balance de las estructuras de gestión de la acción internacional y la cooperación municipal arroja resultados no tan dispares a las conclusiones avanzadas por el mencionado estudio.

La estructura y los procedimientos organizativos para gestionar **las relaciones de cooperación desde la instancia municipal**, y más genéricamente para accionar el quehacer internacional, una vez que existen el compromiso y liderazgo políticos, constituyen **uno de los factores de éxito clave para el cumplimiento de los objetivos marcados y la mejora de la calidad de la cooperación**. Una estructura adecuada al marco estratégico elaborado para vertebrar la acción internacional y, más específicamente, la cooperación descentralizada, coherente con la agenda

propuesta para la política en cuanto a los ámbitos temáticos y las modalidades de actuación, puede ser un factor potenciador de la misma; mientras que una estructura inadecuada y/o falta de capacidades puede acabar por dismantelar las mejores intenciones y los mejores planes y estrategias.

Como ya apuntaba el primer Manual, que abordaba de manera sintética la necesaria adecuación de la Institución y los procesos municipales a la hora de definir e instrumentalizar una estrategia de relaciones internacionales desde el mundo local:¹¹⁰ “Ni la visión de futuro ni el establecimiento de prioridades y objetivos o el cumplimiento de la ley darán lugar a una buena estrategia internacional si no se cuenta con la estructura correcta y los procedimientos adecuados en la administración local para operarla satisfactoriamente”.

4.1.1. Los factores clave para la definición de las estructuras y procedimientos

Se trata de una cuestión de suma importancia, que necesita ser abordada, en respeto de la normativa legal existente, de manera integral, incorporando en la reflexión el conjunto de elementos que configuran la estructura y procedimientos organizativos, y poniéndolos en relación con la estrategia y agenda elaboradas para la política de cooperación descentralizada. Seis son entonces **las cuestiones que necesitan ser analizadas** al configurar la organización interna que permitirá implementar la política de cooperación:

- (i) la **identificación y asignación de responsabilidades** en el seno de la instancia municipal,
- (ii) la **definición de los procesos** para la toma de decisiones, las líneas de autoridad y los flujos y mecanismos para la circulación de la información,
- (iii) la **definición de instrumentos normativos y legales** para el establecimiento de relaciones y formalización de vínculos internacionales,

¹⁰⁸ Parte de lo que se desarrolla en este apartado se inspira del trabajo realizado por Sánchez, Javier (2006). “Contexto general. La acción internacional de las autoridades locales”, Contenido del Módulo 1 del Curso de Formación On-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

¹⁰⁹ Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (2000). *La cooperación descentralizada para el Desarrollo Humano*. Madrid: Aieti.

¹¹⁰ Véase apartado 2.2.2. “Adecuar la institución y los procesos” de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual Práctico para internacionalizar la ciudad*.

- (iv) la **definición de perfiles y puestos de trabajo**,
- (v) la **definición y establecimiento de procedimientos de trabajo**,
- (vi) el **establecimiento de las líneas de comunicación y cooperación** con otros departamentos y áreas del gobierno local, entre otros.

Se trata de **redefinir el organigrama municipal** para dar cabida a la cooperación descentralizada y a la acción internacional, y determinar la estructura, competencias, términos de referencia y flujos más adecuados para la gestión de la misma.

Las opciones, como ya anunciaba el primer Manual, son tan diversas como la realidad de los municipios en América Latina y en Europa. Decidir sobre una de ellas como modalidad de estructura y de gestión resulta una tarea compleja, que exige un análisis previo, en el que cabe considerar un conjunto de factores que hemos clasificado en dos grandes grupos: **los factores fundamentales y otros factores relevantes**.

Cinco son los **factores fundamentales** que cabe analizar:

- (i) la **voluntad y liderazgo políticos**. El grado de compromiso y dedicación del Alcalde y del equipo de gobierno es clave a la hora de configurar la estructura organizativa, particularmente en los relativo a la posición de la oficina o departamento en el organigrama municipal y su “proximidad” al centro de decisiones político,
- (ii) la **dimensión del Municipio/gobierno subnacional** y el **nivel de recursos** disponibles, a partir de elementos como el nivel de recursos financieros (propios al Municipio y accesibles por medio de la cooperación descentralizada), el personal capacitado disponible y su nivel de competencias y habilidades, la posibilidad de contratar a nuevo personal, etc.,
- (iii) la **existencia o no de un proyecto de ciudad in-**

ternacional y de una política internacional formulada y explicitada en un marco estratégico, elaborado a partir de un análisis de las necesidades y potencialidades del territorio,

(iv) el **posicionamiento pretendido y el objetivo principal o preponderante, así como el ámbito temático priorizado**, en el conjunto de líneas de actuación desarrolladas para la proyección al exterior del Municipio y más específicamente para su acción de cooperación descentralizada. Recordemos que pueden ser de muy diversa índole:

- Establecer relaciones con otros municipios y homólogos para el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de la instancia local.
- Promover el desarrollo económico local mediante la atracción de recursos financieros y técnicos que permitan hacer avanzar el plan estratégico municipal.
- Aunar esfuerzos con otros gobiernos locales para una mayor incidencia política en las agendas nacionales regionales y/o internacionales
- Sensibilizar y contribuir a educar a los ciudadanos en valores de solidaridad internacional y apoyar a la ciudadanía activa organizada activa en iniciativas de solidaridad internacional,
- etc.

Es importante tener en cuenta que el posicionamiento buscado y el abanico de objetivos y prioridades temáticas tendrán un impacto cierto en el número y tipología de las funciones encomendadas a la estructura u oficina de relaciones internacionales y /o de cooperación de descentralizada,

(v) las **modalidades de cooperación seleccionadas**. Aunque es frecuente que los municipios opten por un mix en su política de cooperación, integrando un conjunto de modalidades –suscripción de algún(os) hermanamiento(s), participación en redes, proyectos puntuales y, en el caso de los municipios europeos, recurso a la cooperación indirecta por medio del tejido asociativo– lo cierto es que la

modalidad o modalidades preponderantes tienen también un impacto certero en las estructuras organizativas, particularmente en relación a las competencias y habilidades requeridas para su gestión. En el caso, por ejemplo, de una cooperación fuertemente delegada al tejido asociativo local (fórmula de cooperación indirecta), pocas competencias son necesarias en el seno de la instancia local más allá de un seguimiento administrativo y contable de los proyectos. Por el contrario, a medida que la autoridad local recupera el liderazgo también en la gestión de su cooperación, se sofistican las habilidades requeridas en el seno de la Institución para hacer frente a los retos que plantea la cooperación, particularmente en el marco de los nuevos modelos y visiones hacia los que se quiere avanzar.

Otros **factores relevantes** que también inciden en las decisiones relativas a la estructura y procedimientos organizativos son:

- (vi) la **experiencia acumulada** (el histórico) en materia de relaciones internacionales y cooperación descentralizada y su percepción en el seno de la institución, en otras áreas y departamentos,
- (vii) la **institucionalidad local vigente**, que abarca factores como el grado de descentralización existente, el número y tipo de las competencias locales, la tradición en materia de verticalidad-horizontalidad de las jerarquías, etc.,
- (viii) el **nivel de competencias existente** en el gobierno local en materia de cooperación descentralizada,
- (ix) la **relación con la ciudadanía organizada** y la experiencia en cooperación y relaciones con otros pueblos del **tejido asociativo** local.

La **voluntad y liderazgo políticos, la dimensión del municipio, el nivel de recursos, el posicionamiento y la orientación de la cooperación** (en relación a los temas y las modalidades) son **factores claves** a la hora de decidirse por un tipo u otro de estructura y determinar los perfiles necesarios para la gestión de la cooperación y, más genéricamente, de las relaciones internacionales.

Mientras que la influencia de la dimensión, el nivel de recursos y el grado liderazgo político es bastante evidente (teniendo en cuenta que la relación es directa:

a mayor liderazgo político, mayor dimensión y mayor nivel de recursos, mayores posibilidades para disponer de una estructura “profesionalizada” para la gestión de la política de cooperación descentralizada), la relación no es tan directa en el caso del posicionamiento y orientación de la cooperación, y necesita de un examen más detallado. Examinemos algunos ejemplos:

Cuando la cooperación está bastante focalizada en el desarrollo económico local y la captación de recursos internacionales, técnicos y financieros para el avance del plan estratégico municipal, la estructura para la gestión de la cooperación descentralizada se sitúa generalmente cerca de la instancia encargada de gestionar el plan estratégico de la municipalidad, en el área económica o de desarrollo local. Además los técnicos se especializan generalmente en ámbitos como la captación de recursos internacionales y la gestión de proyectos y la municipalidad se prepara para la recepción de visitas de seguimiento de proyectos.

En cambio, si la principal línea de trabajo de la municipalidad es la diplomacia local y la promoción del liderazgo municipal a nivel internacional, la estructura se sitúa idealmente cerca del electo local - que es en definitiva el auténtico agente de la proyección exterior -, y se dota de un aparato de protocolo profesional, conocedor del sistema de política internacional y sus actores, y con competencias en la gestión de espacios y relaciones de cabildeo e influencia política.

Si el objetivo es promover y desarrollar proyectos de cooperación directa, con la participación activa de las distintas áreas o departamentos del Municipio, es necesario enfatizar orgánica e institucionalmente la transversalidad de la política pública de cooperación, como apuntábamos en el primer capítulo al analizar la esencia de una política pública local de cooperación descentralizada, situando la oficina o estructura como staff de la autoridad para poder ejercer funciones interdepartamentales, motivando e implicando a los distintos departamentos o áreas de la institución.

Cuando el objetivo fundamental es fomentar la participación y la concertación ciudadana y dinamizar,

en último término, el tejido asociativo, prestando apoyo a las iniciativas ciudadanas en materia de cooperación y sensibilización –sin que ello conlleve sacrificar los objetivos de coherencia de la política pública de Cooperación–, idealmente la estructura debe situarse bien directamente o en estrecho contacto con el área social, encargada de gestionar las políticas locales de participación ciudadana.

Veamos a continuación algunas de las fórmulas más habituales para ofrecer algunas pautas operativas comunes y finalizar analizando con mayor detenimiento el aspecto de la transversalidad.

4.1.2. Las fórmulas de organización más habituales y las funciones delegadas. Análisis de sus puntos fuertes y de los riesgos asociados

La oficina de RRII (y de cooperación descentralizada) como órgano staff de la Presidencia/Alcaldía

Se trata en este caso de privilegiar la **visión transversal de las relaciones internacionales**, y más específicamente de la cooperación descentralizada, permitiendo y

coordinando el trabajo interdepartamental. Entre las funciones típicas de una oficina de estas características encontramos:

- la **asesoría y acompañamiento al Alcalde y al equipo de gobierno** en sus relaciones internacionales,
- la **coordinación de la actividad internacional de los diferentes departamentos y áreas del municipio** y el apoyo a los mismos para motivar y fomentar su participación en la política de cooperación descentralizada, ofreciendo un marco común y coherente,
- la **programación y desarrollo de las relaciones de cooperación descentralizada** (coordinación de la participación en redes, gestión de los hermanamientos, etc.),
- el seguimiento de la participación de la administración local **en las asociaciones municipales y organizaciones internacionales**,
- la **gestión de las relaciones con instituciones internacionales de desarrollo**,
- la **gestión de encuentros y visitas internacionales**.

Gráficamente puede verse en el cuadro siguiente la posición de una estructura de este tipo en el organigrama municipal.



111 Sánchez, Javier (2006).

Más allá de la transversalidad, que analizaremos más adelante en el capítulo, esta opción permite a la oficina de relaciones internacionales y de cooperación descentralizada **trabajar con cierta autonomía respecto al resto de la municipalidad**, legitimando además la existencia de procedimientos más acordes con el quehacer internacional, y tener acceso directo y privilegiado a la presidencia o alcaldía. Sin embargo, estas mismas ventajas pueden convertirse en inconvenientes si no se presta suficiente atención a la comunicación y concertación con el resto de la Institución. Para evitar el aislacionismo es necesario dedicar tiempo y recursos a las tareas de información y concertación con el resto de niveles y áreas del gobierno local.

Es importante señalar que esta modalidad de organización es una de las más frecuentes, teniendo en cuenta que se adecua a municipalidades con realidades muy diversas e incluso opuestas. Nos referimos tanto a municipalidades que empiezan a caminar “internacional-

mente” y que cuentan con un pequeño equipo (a veces incluso una sola persona a tiempo completo) dedicada a la acción internacional, como a grandes municipalidades que quieren evitar una excesiva burocratización y enfocan su quehacer internacional desde una perspectiva fundamentalmente transversal, haciendo participar a las distintas áreas y departamentos.

Mientras en el primer caso este tipo de estructura permite introducir progresivamente las relaciones internacionales en el quehacer municipal, en el segundo caso la estructura, al estar situada orgánicamente fuera de la lógica funcional que rige el resto de áreas o departamentos, puede trabajar de manera pluri-disciplinar y tener acceso a dichas áreas de manera selectiva según las actividades y proyectos emprendidos.

Un ejemplo de este tipo de organización lo encontramos en la municipalidad de Milán como se muestra a continuación.



Cuadro 44 / La Oficina de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Milán.¹¹²

La Oficina de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Milán

Milán fue la primera ciudad en Italia en dotarse de una oficina de cooperación internacional. Así, en concordancia con la ley 49/1987 (Ley principal sobre cooperación italiana con los países en vías de desarrollo), creó el S.O.C.I. (Servicio de Orientación a la Cooperación Internacional).

Al principio la oficina se preocupaba exclusivamente de la educación y sensibilización de la ciudadanía milanesa en temas de cooperación al desarrollo. Progresivamente, y en consonancia con la Ley 68/93 (que consiente a los Municipios y a las Provincias destinar hasta el 0,8% de los ingresos corrientes del presupuesto a proyectos de cooperación al desarrollo y actividades de solidaridad internacional) ha ido ampliando sus funciones hasta convertirse hoy en día en una oficina entre cuyas actividades se cuentan:

112 <www.comune.milano.it>

- Actuar como punto de información y orientación en la ciudad sobre los temas de cooperación y de voluntariado internacional.
- Aportar apoyo a las iniciativas realizadas en Milán destinadas a favorecer el conocimiento y la difusión de las culturas extra-europeas.
- Publicación de material de información y sensibilización como la “Guía sobre las ONG”, la “Guía sobre la Cooperación y el Voluntariado Internacional”, un vademécum de todas las ONG italianas presentes en el territorio, con sus respectivos proyectos, sectores de intervención y competencias requeridas a los colaboradores, etc.
- Promover y apoyar proyectos de cooperación internacional descentralizada.

Institucionalmente, desde el año 2000, el S.O.C.I. forma parte del Sector Relaciones Internacionales, un nuevo departamento que depende administrativamente del Gabinete del Alcalde, mientras que el mandato político depende de un Asesor de la Junta Municipal. Antes se trataba del Asesor encargado de la cartera cultura. Hoy en día que se trata del Asesor que cubre el turismo, la moda y los grandes eventos. Desde el año 2000, el SOCI ha contado con un presupuesto anual ordinario de 400.000 euros aproximadamente, subdividido en dos partes: (i) el 80% se dedica a financiar proyectos de ONG y otros actores de la solidaridad internacional, (ii) el 20% se destina a la cooperación directa.

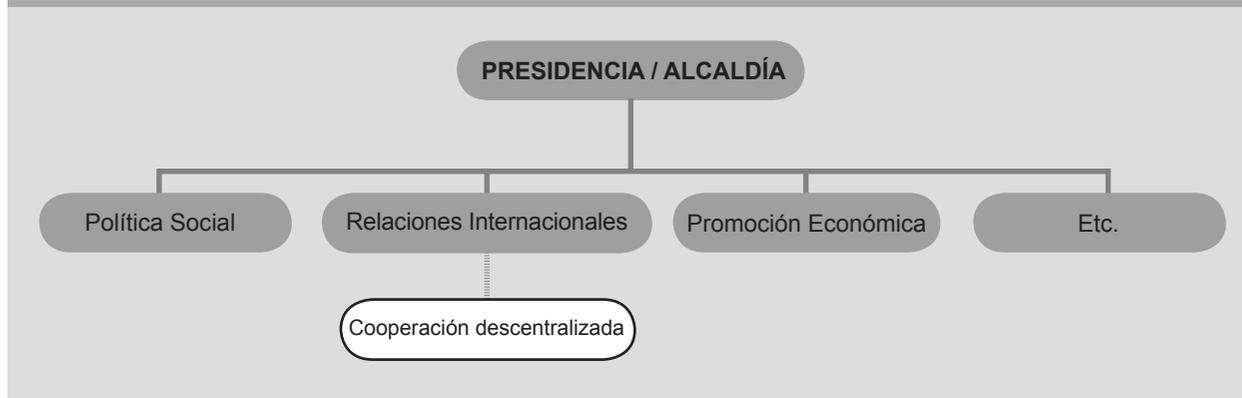
La Oficina de Relaciones Internacionales, que incluye la CD, como departamento/servicio al mismo nivel que los otros

En este caso, la oficina, departamento o concejalía se sitúa al mismo nivel que las otras oficinas/departamentos/concejalías del gobierno local, siendo la cooperación

descentralizada una de las sub-áreas tratadas en el marco de la acción internacional de la municipalidad.

Gráficamente puede verse la posición de una estructura de este tipo en el organigrama municipal en el cuadro siguiente:

Ilustración 7 / La oficina de RRII como departamento al mismo nivel que los otros



Es importante tener en cuenta que esta opción es factible en aquellos gobiernos locales donde el quehacer internacional y la cooperación descentralizada **están firmemente arraigados en la realidad local, existe un liderazgo político remarcable y el municipio cuenta con una política pública autónoma en la materia consolidada o en construcción**, al igual que sucede con las otras áreas de su competencia local (bienestar social, promoción económica, etc.).

En términos de funciones, la estructura es la encargada del desarrollo de la política de cooperación descentralizada, de acuerdo con las prioridades, objetivos, ámbitos temáticos y modalidades definidas, lo que supone:

- La **gestión de las relaciones de cooperación directa** (participación en redes, hermanamientos, etc.) y, en caso de existir, la coordinación y supervisión de la cooperación indirecta,
- El apoyo a **la actividad de cooperación descentralizada de los diferentes departamentos y áreas del municipio**, para motivar y fomentar su participación en la política de

cooperación descentralizada, ofreciendo un marco común y coherente,

- el seguimiento de la participación de la administración local **en las asociaciones municipales y organizaciones internacionales**,
- la gestión de las relaciones con **instituciones internacionales de desarrollo**,
- la **asesoría y acompañamiento al Alcalde y al equipo de gobierno** en sus relaciones internacionales,
- la gestión de **encuentros y visitas internacionales**.

Aun cuando esta fórmula permite una firme institucionalización de las relaciones internacionales en el quehacer de la autoridad local, cabe advertir que también revierte riesgos, entre los que destaca el peligro de una cierta “sectorialización” y funcionarización” de las relaciones internacionales y una falta de transversalidad en las mismas, si no se vela por crear mecanismos para asegurar la concertación y participación de otras áreas y departamentos.

Un ejemplo de este tipo de estructura lo encontramos en el Gobierno de Chiapas:



Cuadro 45 / La Coordinación de RRH del Gobierno de Chiapas.¹¹³

La Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas

Desde 2001, en Chiapas se aplica una política de puertas abiertas, la cual tuvo sus primeros frutos en el establecimiento de relaciones directas con diversos países y organizaciones del mundo. El resto fue lograr la inserción y posicionamiento de la entidad en el exterior; de esta forma, y aprovechando las riquezas que tiene, se planteó convertir la cooperación internacional en instrumento complementario a los esfuerzos de desarrollo interno. Para tal efecto se creó la Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI) dentro del Gabinete Político y de Seguridad, uno de los cuatro gabinetes que existen en el gobierno de Chiapas (los otros tres son: Social, Infraestructura y Económico).

113 <www.chiapas.gob.mx>

Esta oficina se encarga de elaborar, manejar e impulsar las relaciones internacionales de la entidad, para servir a todo tipo de iniciativa que permita la inserción de Chiapas en el escenario mundial. Además de la función política, es el vehículo de intercambio de información y experiencias con organismos similares, en la búsqueda de tecnología y recursos que se orienten a mejorar el bienestar de la población y a compartir los avances científico-técnicos y culturales.

Su estructura y situación en el organigrama municipal es la siguiente:



Unidad	Funciones
Coordinación general	Dirigir, supervisar y evaluar el funcionamiento de las diferentes áreas de la CRI, coordinar los planes, programas y proyectos que en materia de relaciones internacionales son presentados al ejecutivo estatal.
Delegación Administrativa	Establecer una coordinación permanente con las demás áreas que integran la CRI, en materia de requerimientos financieros, personal y bienes materiales.
Política Internacional	Establecer y fomentar relaciones políticas con gobiernos y organismos internacionales diversos, para la firma de convenios y acuerdos, así como buscar la cooperación para el desarrollo de proyectos en beneficio del Estado.

Información, análisis y difusión internacional

Elaborar informes sobre temas de impacto mundial, visita de diplomáticos y demás agentes internacionales, así como promover y difundir hacia el exterior las acciones relevantes realizadas por el Gobierno del Estado.

Atención a inmigrantes

Coordinar y evaluar la política migratoria del Estado de Chiapas, fomentar la concertación de programas y convenios para la ejecución de acciones en beneficio de los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes.

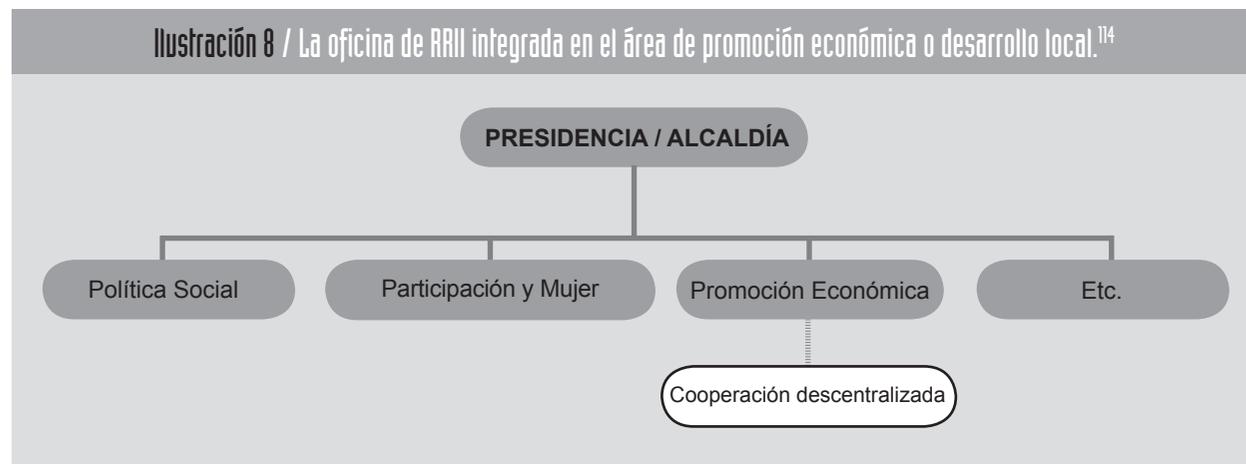
La Oficina de RRII, englobando también la CD, integrada en el área de promoción económica o desarrollo local

En este caso, la oficina de Relaciones Internacionales, que también incluye la cooperación descentralizada, se sitúa bajo la tutela del área de promoción económica o desarrollo local, entendiendo que la proyección exterior de la ciudad constituye una fuente privilegiada de recursos y de crecimiento para el municipio. Entre las funciones de una oficina de estas características se destacarían:

- la coordinación de los recursos internacionales integrados en el plan de desarrollo municipal,

- la promoción de la inversión extranjera y la facilitación de la instalación de empresas extranjeras,
- la creación de plataformas público-privadas para la promoción de sectores estratégicos locales,
- la atracción de eventos y sedes internacionales,
- el apoyo a ferias y congresos internacionales de la ciudad,
- la organización de misiones empresariales en el extranjero, etc.

Gráficamente el siguiente cuadro muestra el organigrama municipal con una oficina de este tipo:



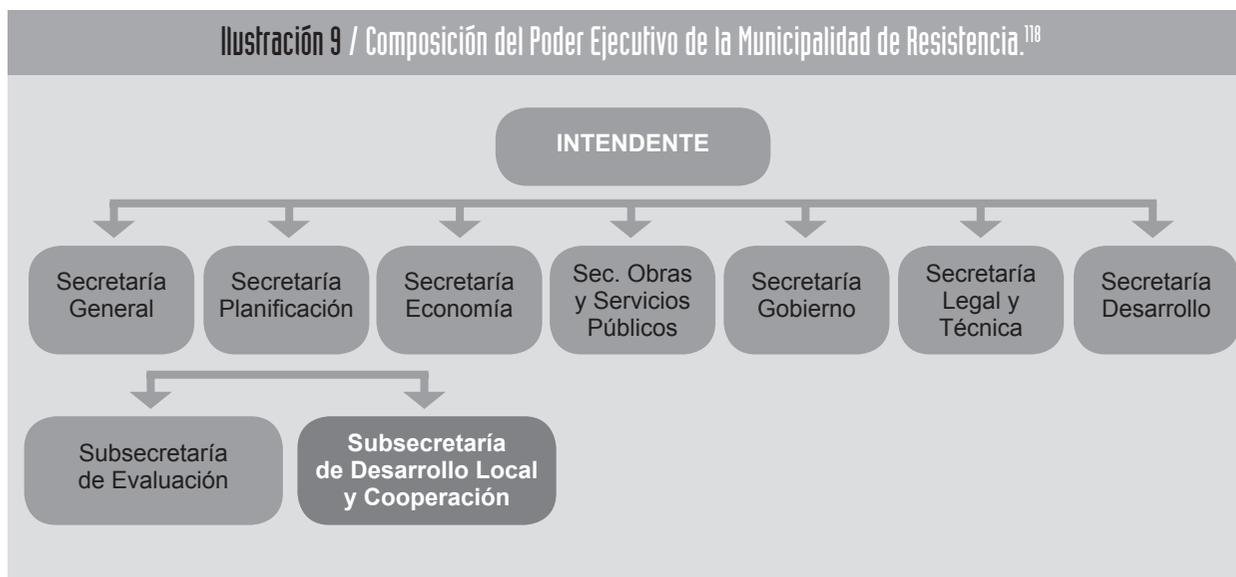
114 Sánchez, Javier (2006).

Esta opción es muy pertinente cuando el quehacer internacional y las relaciones de cooperación descentralizada se focalizan fundamentalmente en proyectar la ciudad en la escena internacional para conseguir inversiones y recursos privados que se integren en el plan de desarrollo municipal y fomenten el crecimiento de la ciudad.

Es lo que algunos expertos han venido a llamar “el marketing territorial o de ciudad” como analiza Javier Sánchez (2006), una propuesta que concibe fundamentalmente la ciudad como una oferta:¹¹⁵ “A sus ciudadanos, obviamente, pero también a los usuarios de la metrópolis, de la región, de unos territorios de geometría variable que pueden ser en algunos aspectos el continente, el mundo. Y la

ciudad es una oferta para atraer inversores, visitantes, congresistas. Para negociar con poderes políticos y económicos. ¿Para venderse? No exactamente. Para intercambiar de la manera más positiva para sus ciudadanos y para su país”.

Existen numerosos ejemplos de este tipo de estructuración organizativa. Es el caso de la Municipalidad de Guayaquil,¹¹⁶ en Ecuador, donde las relaciones internacionales son tratadas en la misma dirección de turismo y competitividad, de la Municipalidad de Santo André,¹¹⁷ en Brasil, donde las relaciones Internacionales se enmarcan en la secretaría de desarrollo y acción regional o de la Municipalidad de Resistencia, en Argentina, cuyo organigrama se adjunta a continuación.



La Oficina de Cooperación integrada en el área de participación y ciudadanía

En este último escenario, la oficina de Cooperación se encuentra inserta en el área de participación

y concertación con la ciudadanía y la sociedad civil. Se trata de una visión “muy participativa” de la cooperación municipal, que privilegia el diálogo con el tejido asociativo y supone, generalmente, una cooperación descentralizada en la que el tejido local tiene una importante rol.

115 Borja, J. (2003). “La ciudad como oferta y la innovación urbanística”. En *Agencia transfronteriza para el desarrollo de la eurociudad vasca, El marketing de ciudades como estrategia de desarrollo metropolitano*. San Sebastián, Alberdania.

116 <<http://www.guayaquil.gov.ec>>

117 <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>

118 Fuente: Grafico elaborado por Maria José Roibon, Directora de Programas de la Dirección de Relaciones Institucionales y Desarrollo Local de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, en base a datos del Municipio en el marco de la cuarta edición del curso on-line “Especialista en cooperación descentralizada Europa-América Latina. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

Entre las funciones tipo de una oficina de estas características destacaríamos:

- la **planificación de la política municipal de cooperación descentralizada**, incluyendo la elaboración de un Plan Director de la Cooperación,
- la **ejecución de la cooperación directa “ciudad-ciudad”**, coordinando para ello las diversas áreas municipales que deberían estar asociadas,
- la **gestión de las iniciativas de sensibilización ciudadana**,
- la **gestión de los recursos en apoyo a la labor desarrollada por las ONGs y otros actores de la ciudadanía** por medio de convenios, subvenciones y provisión de un equipamiento específico,
- la **gestión de las relaciones con instituciones internacionales de desarrollo**,
- la coordinación con otras instituciones públicas para proyectos de emergencia humanitaria, etc.

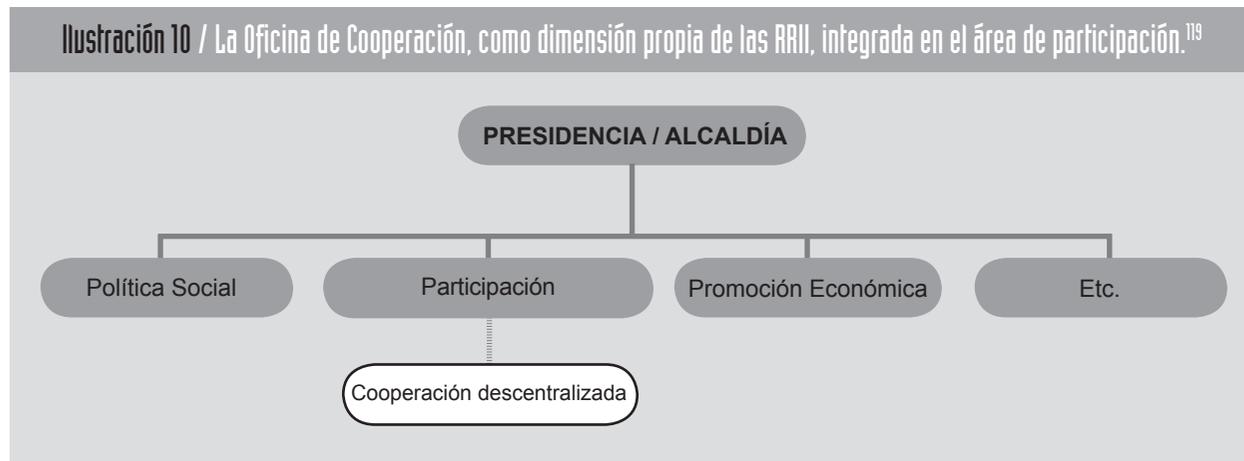
En algunos municipios de pequeña escala, donde la implicación de los mismos en acciones de cooperación ha sido motivada en gran medida por la presión ciudadana, puede optarse por esta fórmula, como manera de no complicar excesivamente el organigrama municipal con una nueva área o sección, e identificar la representación de la

municipalidad en una figura con un perfil bien definido, reconocible por los ciudadanos, que además se encargue de la vinculación con las distintas áreas municipales a las que puede afectar el programa de cooperación descentralizada y la gestión de la participación ciudadana.

También es frecuente encontrar este tipo de estructura en aquellos municipios del Norte, cuyo interés por la cooperación ha crecido con la llegada de inmigrantes al Municipio y el impulso de políticas de integración ciudadanas y en aquellos comprometidos particularmente con la labor de sensibilización y educación de la ciudadanía.

En este tipo de estructuración, hay que tener cuidado que el programa de cooperación municipal no se convierta única y exclusivamente en un sistema de financiación de las ONG del territorio, sin que exista un proyecto de ciudad y una línea de intervención clara, anclada en la particularidad municipal. Como si el programa de cooperación fuera únicamente un incentivo para las ONG y la política de cooperación fuese en definitiva, una política de dinamización del tejido asociativo local.

Gráficamente la estructura aparece como se muestra en el cuadro siguiente:



119 Sánchez, Javier (2006).

Un ejemplo de este tipo de estructura organizativa lo encontramos en el Ayuntamiento de Badalona.



Ajuntament de Badalona

Cuadro 46 / El Departamento de Cooperación del Ayuntamiento de Badalona.¹²⁰

El Departamento de Cooperación del Ayuntamiento de Badalona

El Departamento de Cooperación está adscrito a la Concejalía de Ciudadanía y Convivencia, que constituye una concejalía delegada del Ámbito de Gobierno.

La Concejalía de Ciudadanía y Convivencia impulsa y garantiza el pleno desarrollo en la ciudad de los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas, y garantiza la convivencia en un marco de inmigración y multiculturalidad, gestionándola desde una voluntad de integración. Todo ello en el marco de una concepción de sociedad que se fundamenta en unos principios y valores respetuosos con la diversidad entre las personas y las culturas.

La Concejalía tiene por misión la promoción de la participación y la complicitad del tejido social en la asunción de estos objetivos de ciudad, y garantizar la coordinación de las acciones de gobierno de manera integral, transversal y compartida con el resto de ámbitos de la administración municipal.

Es misión también de esta Concejalía impulsar la sensibilización, desde la organización municipal hacia la ciudadanía, en relación con los problemas de la relación Norte-Sur y la necesidad de desarrollar una cultura de paz y la solidaridad entre los pueblos, así como definir, desarrollar y coordinar la ejecución de las políticas propias de cooperación de la ciudad, tanto las gestionadas directamente desde el Ayuntamiento como las impulsadas por las ONGs locales, así como el seguimiento y la gestión de los hermanamientos.

4

4.1.3. Consideraciones finales relativas al equipo humano y los procedimientos para la gestión de la CD

En definitiva **la elección del tipo de estructura y del conjunto de funciones delegadas a la misma no es neutra**, sino que viene determinada, en primer lugar, por un conjunto de factores, entre los que queremos destacar

particularmente, más allá de la dimensión del municipio y el nivel de recursos existentes (que son variables dadas) el liderazgo y compromiso políticos con la cooperación descentralizada y por ende, el marco estratégico definido, así como los **objetivos y agenda propuesta** para la política de cooperación descentralizada. **Elementos sobre los que es posible incidir a partir de una sensibilización y una**

.....
120 <www.badalona.cat>

progresiva construcción y vertebración de la política, como venimos defendiendo en las páginas del Manual. En segundo lugar, la opción de estructura y de las funciones encomendadas a la misma no es neutra porque tiene implicaciones certeras **en el contenido de la cooperación que la autoridad local impulsará**.

En este sentido, si las autoridades locales asumen el reto de hacer evolucionar su práctica de cooperación descentralizada, y más genéricamente de acción internacional, para situarse progresivamente en el marco de los nuevos modelos y visiones que sobre la cooperación internacionalizada empiezan a consolidarse, de manera de provechar todo su potencial, **deberán también adecuar sus estructuras y modus operandi, para avanzar en la construcción e instauración de una política pública que reúna las condiciones que proponíamos al describir su esencia en el capítulo uno: una política pública local autónoma, que sea además transversal e inclusiva**.

Ciertamente cambiar los organigramas municipales puede resultar una ardua y difícil tarea, que no todos los municipios están en posición de acometer. Se trata de una reforma sustancial, con incidencia en los arreglos político-administrativos, y su viabilidad debe ser analizada en el marco de la complejidad normativa y estructural que caracteriza a cada autoridad local.

Pero más allá de la configuración e institucionalización de la cooperación descentralizada, y más genérica-

mente de las relaciones internacionales, en las estructuras locales, y su grado de idoneidad para el impuso de una política de cooperación adecuada, existen otros factores relevantes, sobre los que es más fácil incidir y por tanto modificar, que también juegan un rol importante en el impulso de la cooperación descentralizada y su progresiva consolidación como política local. Nos referimos a cuestiones como **el equipo humano o los procedimientos administrativos para la gestión de la cooperación**.

Independientemente de la fórmula adoptada y sus especificidades existe un conjunto de características y condiciones que toda oficina debe intentar reunir y poder garantizar. Destacamos las siguientes:

Sobre los recursos humanos

En primer lugar el área/departamento/dirección o concejalía designada **será la encargada de la ejecución, y a veces también del diseño, de la estrategia de cooperación descentralizada**. Para ello es necesario que la unidad disponga de las competencias técnicas necesarias: el equipo humano y técnico, que le permitirá llevar a cabo las funciones encomendadas a la oficina de relaciones con el exterior.

El siguiente cuadro aporta algunas ideas sobre el tipo de funciones y competencias requeridas más frecuentes en una oficina de cooperación descentralizada y en el ámbito de las relaciones internacionales.

Cuadro 47 / Funciones y competencias tipo para la CD

FUNCIONES	COMPETENCIAS REQUERIDAS
Funciones de análisis y gestión	Asistir en la preparación, gestión, seguimiento y evaluación de propuestas y acciones de cooperación internacional, en cooperación con los organismos técnicos competentes de la administración local y las organizaciones de la sociedad civil local.

	<p>Analizar y evaluar los recursos provenientes de la cooperación internacional para contribuir al desarrollo socio-económico y cultural del Municipio y/o contribuir a la integración del gobierno local en el mundo.</p> <p>Diseñar estrategias y acciones conjuntas con el sector público y/o privado, para optimizar los recursos provenientes de la cooperación.</p>
Funciones de coordinación	Participar en la coordinación de las acciones de los organismos técnicos competentes de la administración local en materia de acuerdos internacionales (mecanismos bilaterales, regionales o multilaterales) y programas de cooperación para el desarrollo.
Funciones de representación	<p>Representar al gobierno local ante el gobierno nacional y los organismos internacionales, públicos o privados en temas de relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo.</p> <p>Participar, en coordinación con otros organismos técnicos competentes de la administración provincial, en eventos internacionales de interés para el gobierno local.</p>
Funciones de negociación	Intervenir en la negociación, celebración, modificación u otros actos jurídicos relativos a convenios u otros instrumentos internacionales.
Funciones de relación	Relacionarse con las organizaciones de la Sociedad Civil, organismos de orden académico, de investigación y desarrollo e instituciones privadas activos en materia de asuntos internacionales y cooperación al desarrollo.

Esta descripción genérica debe ser **adaptada al contexto específico de cada autoridad local, de acuerdo fundamentalmente con los objetivos, ámbitos temáticos y modalidades que configuren la estrategia de cooperación descentralizada**. Dependiendo de dichos objetivos y de la agenda, algunas de las funciones deberán ser profundizadas y ampliadas, mientras que otras pueden pasar a un segundo plano. Lo que resulta imprescindible es que exista una adecuación entre el marco estratégico y los recursos humanos disponibles de carácter técnico para llevarlo a la práctica. De nada sirve, por ejemplo, plantear una reforma sustancial de la cooperación, en el sentido de apostar por una cooperación directa, en detrimento de la cooperación indirecta vía las ONG y otros actores del tejido asociativo, si el gobierno local no dispone de los medios adecuados, además de la voluntad y el compromiso políticos, para asegurar su correcta gestión.

Y más allá de esta adecuación con los objetivos propios de cada gobierno local en su práctica de cooperación descentralizada, **resulta además indispensable que los técnicos y especialistas de la cooperación puedan conocer y ser incluso capacitados en los nuevos modelos y visiones que sobre la cooperación descentralizada se están afianzando**, de manera de consolidar progresivamente una visión homogénea y compartida para avanzar en la construcción de una política pública local. En este ámbito se destaca particularmente la labor de formación impulsada por el Observatorio de CD UE-AL, desde sus inicios, por medio de una serie de cursos presenciales y de una formación on-line dispensada en colaboración con la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), dirigidas a un público mixto euro-lationamericano.

En segundo lugar, y regresando a la realidad municipal, **es necesario prever el soporte administrativo requerido para la ejecución y seguimiento de las relaciones y programas de Cooperación**, por pequeños que sean.

Sobre los procedimientos

En relación al soporte administrativo es deseable, respetando la normatividad existente y siempre que sea posible, que la oficina cuente con un **sistema autorización de gasto más ágil** que otras secciones, para evitar una excesiva burocratización de la cooperación. La simplificación y aceleración de los trámites burocráticos, y la reducción de los costes de gestión, siempre respetando el marco legal e institucional existente, puede contribuir a superar la fragmentación en la toma de decisiones y la financiación, de manera de “ofrecer certidumbres” –en términos de “cómo y cuándo”– a los actores locales implicados en las relaciones de cooperación descentralizada.

Por otra parte la oficina debería dotarse de **buenos sistemas de comunicación**, siendo las funciones de información y comunicación aun más importantes que en

implantación progresiva de una **metodología de trabajo transversal** con el resto de áreas y departamentos para construir un pacto alrededor de la acción internacional local, hacer participar a las distintas áreas cuando sus competencias y experiencia sean requeridas y permitirles enriquecerse de los contactos e intercambios internacionales.

Hoy en día queda todavía mucho camino por recorrer en la transversalización de las políticas de cooperación descentralizada y son todavía pocos los municipios que, disponiendo de una estructura de gestión y de un plan de relaciones internacionales y cooperación, han logrado interiorizar una concepción y un accionar transversal, más allá de experiencias concretas de asociación de otras áreas y departamentos en algunas de las iniciativas de cooperación directa impulsadas. De ahí la necesidad imperiosa de plantear una sólida reflexión que lleve a propuestas concretas sobre cómo avanzar en la elaboración de planes que integren esta dimensión.

Con vistas a profundizar la reflexión, proponemos un conjunto de premisas que pueden ayudar a las autoridades locales en sus esfuerzos de transversalización de estructuras y programas de cooperación:

Cuadro 48 / Pistas para hacer avanzar la reflexión sobre la transversalización de la cooperación.¹²¹

- Es necesario llegar a un consenso **terminológico, conceptual y metodológico** en torno a elementos claves en el ámbito de las Relaciones Internacionales y la cooperación descentralizada en toda la organización. De ahí la importancia de crear “espacios operativos” de encuentro en la organización.
- La transversalidad aplicada en el ámbito de la cooperación necesita ubicarse en un **entorno institucional favorable**. Existen además varios niveles de **transversalidad**. Las posibilidades de avanzar al 2º o 3er nivel dependerán de cada contexto y de cuan preparada esté la institución:
 - Un primer nivel consiste en **hacer visibles las actividades que los departamentos han llevado a cabo** por iniciativa propia en materia de cooperación y contabilizar los esfuerzos correspondientes como parte del programa municipal de cooperación.

121 Elaborado a partir de la ponencia “La transversalidad como impulsora de mejoras en las políticas públicas en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales. Sant Boi”. Módulo sobre la Cooperación Descentralizada. Master en Políticas Europeas de Cooperación al Desarrollo. IEE. UAB. Master Abril 2008.

- Un segundo nivel tiende a **implicar más los departamentos en las tareas que hasta el momento han sido competencia del ámbito de cooperación** como, por ejemplo, los hermanamientos o la participación en redes.

- Un tercer nivel consiste en **intentar que los departamentos se impliquen en la definición y puesta en práctica de una estrategia de cooperación integral**, reflexionando sobre las implicaciones correspondientes y revisando cada uno su propia política sectorial (ej. compra ética, cuestiones de responsabilidad social, etc.).

- Deben existir **estructuras orgánicas especialmente dedicadas a trabajar, impulsar y velar por la transversalidad** aplicada en el ámbito de las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada.
- Deben desarrollarse **instrumentos de planificación adaptados**: programas transversales como instrumento para la planificación de los objetivos.
- Es fundamental **hacer partícipes a todos los agentes implicados** desde el primer momento e identificar los referentes que pueden producir efecto multiplicador en el proceso (buscar “aliados”, sensibilizados con la cooperación).
- Se debe **visibilizar la transversalidad desde la ejemplificación práctica**, empezando con algunas iniciativas piloto que puedan tener un efecto demostrativo.
- Es necesario **capitalizar las experiencias de transversalidad informal** ya existentes (como las actividades que los departamentos han llevado a cabo por iniciativa propia en materia de cooperación y aplicar progresivamente las estrategias necesarias para que se formalicen.
- Por último, la transversalidad puede fomentar, y recíprocamente ser fomentada, a partir del desarrollo de mecanismos de participación y concertación con los actores del territorio. La transversalidad puede reforzar, y

Veamos por último el ejemplo del Plan de Cooperación y Solidaridad de Sant Boi, que constituye un referente en materia de transversalidad.



Cuadro 49 / La transversalidad en el Plan de Cooperación y Solidaridad del Ayuntamiento de Sant Boi

El plan distingue tres niveles posibles en el proceso de transversalización de la política de cooperación del desarrollo municipal:

- Un primer nivel consiste en **hacer visibles las actividades que los departamentos han llevado a cabo por iniciativa propia en materia de cooperación y contabilizar los esfuerzos correspondientes como parte de**

del programa municipal de cooperación. El simple hecho de constatar que la solidaridad se expresa desde los diferentes campos y no es monopolio del área especializada en la gestión de las acciones ayudaría a concienciar acerca de la dimensión transversal.

- Un segundo nivel tiende a **implicar más los departamentos en las tareas que hasta el momento han sido competencia del ámbito de cooperación** como, por ejemplo, los hermanamientos, puesto que pueden contribuir a enriquecer el contenido y a proponer nuevas modalidades de intervención en materia de salud, juventud, género, etc.

- Finalmente, un tercer nivel consiste en intentar que los **departamentos se impliquen en la definición y puesta en práctica de una sociedad local solidaria**, reflexionando sobre las implicaciones correspondientes y revisando cada uno su propia política sectorial desde este punto de vista. El objetivo sería construir realmente un Sant Boi solidario, en los diferentes campos que son competencia del Ayuntamiento, como por ejemplo nueva ciudadanía, vivienda, urbanismo, etc.

Teniendo en cuenta la trayectoria del Municipio en materia de cooperación, y la voluntad existente de apoyar las actividades (nivel 2) más que de incorporar el principio de solidaridad en las tareas de los diferentes servicios y áreas, el Plan opta por situar la transversalidad en los dos primeros niveles y avanzar progresivamente para una mayor concienciación de la Institución que permitirá en el futuro situarse en el tercer nivel.

Combinación de ejes, objetivos, áreas y ámbitos identificados en el plan de cooperación:

Ejes	Objetivos generales	Áreas Clave	Ámbitos
1. Mejora de la calidad de la cooperación directa y delegada	1.1. Apoyo integral a los municipios hermanados	Gobernabilidad municipal Servicios básicos Promoción económica e infraestructuras	Todos
	1.2. Participación en redes y difusión de nuevas modalidades de cooperación	Trabajo en redes y nuevas modalidades de cooperación	Programas Transversales Medio Ambiente
2. Coherencia de las políticas municipales	2.1. Participación activa de los departamentos en las acciones de cooperación y solidaridad	Compra pública ética, comercio justo y consumo responsable Sostenibilidad Turismo solidario Interculturalidad	Compras Medio ambiente y Agenda 21 Economía Cultura Educación
	2.2. Compromiso político del consistorio e implementación de los valores solidarios asumidos por el conjunto del gobierno municipal.	Mociones municipales Recursos financieros Principio de coherencia	Equipo gobierno Economía
	2.3. Tratamiento coordinado de los temas de cooperación e inmigración	Acogida Co-desarrollo	Nueva Ciudadanía Comunicación Agenda 21

Ejes	Objetivos generales	Áreas Clave	Ámbitos
3. Educación para la solidaridad y la paz. Apertura de la ciudadanía al mundo	3.1. Elaboración de una estrategia municipal de formación y sensibilización	Estrategia municipal de sensibilización: - Ferias y acciones puntuales - Plan de acción en las escuelas - Centro de Recursos y documentación	Educación Juventud Civismo Agenda 21
	3.2. Canalización de las demandas de solidaridad inmediata	Emergencias Recogidas de material	Comunicación Deportes Educación Agenda 21
4. Articulación con los agentes sociales y la sociedad civil	4.1. Apoyo al tejido asociativo solidario Política de subvenciones	Apoyo técnico Cesión instalaciones	Comunicación Economía Participación Ciudadana Deportes
	4.2. Mecanismos de participación y articulación	Instrumentos de participación	Impulso al asociacionismo Promoción del voluntariado Participación ciudadana Juventud Educación
5. Prospección, análisis de datos y seguimiento de políticas	5.1. Observatorio	Monitoreo Prospección y análisis de datos Seguimientos específicos	Todos los ámbitos Recursos Humanos

Más información en: <<http://www.stboi.es/castellano/Welcome.html>>

4.2. Los mecanismos y estructuras para la articulación, coordinación y apoqa los gobiernos locales

La cooperación descentralizada, para producir efecto y tener un impacto sostenido, exige una **formulación y liderazgo de las iniciativas integral, estructurado y sostenido en el marco de una estrategia vertebradora.**

Necesita **recursos financieros y humanos competentes, muchas veces superiores a los disponibles en la estructura y el presupuesto de un único gobierno local.** Es especialmente pertinente para los pequeños municipios, cuya vocación internacional y voluntad de cooperación están frecuentemente reñidas con su capacidad real en términos de competencias disponibles y posibilidades financieras.

Esta constatación no debe suponer un obstáculo insalvable para la práctica internacional de estos municipios, por pequeños que sean. Como se analizará en el presente apartado, **la cooperación intermunicipal y la articulación de esfuerzos a nivel supra-municipal**, a diferente escala y revistiendo diferentes modalidades, posibilita la generación de las condiciones necesarias para que los gobiernos locales, especialmente los de pequeño porte, en el ejercicio de su autonomía, compartan recursos, sumen esfuerzos con sus semejantes y ejecuten programas que operacionalicen sus directrices políticas en el ámbito de las relaciones internacionales, y más concretamente de la cooperación descentralizada.

Existen innumerables esfuerzos de articulación y de cooperación, tantos como contextos diferenciados y diversidad de posibilidades de relación entre las autoridades locales. Como analiza Zapata (2008):¹²² “Hay esquemas más institucionalizados que otros, organizaciones y asociaciones más sólidas que otras, redes viejas y redes jóvenes, esfuerzos o iniciativas que dependen o no de programas o proyectos puntuales, etc. El arco iris de iniciativas es muy variado y dinámico, y no sorprende constatar que cada año surjan decenas de nuevas redes, asociaciones y fórmulas de articulación innovadoras.”

La pregunta que surge entonces es: **¿Cómo clasificarlas para hacer una presentación ordenada que pueda servir para aportar ideas a las ciudades y autoridades locales que estén planteándose una mayor y más estrecha articulación con sus homólogos o el recurso a unidades de apoyo externas para potenciar sus esfuerzos de cooperación descentralizada y generar economías de escala?**

Existen diversos criterios para clasificar los esfuerzos de articulación y coordinación, teniendo en cuenta

.....

122 Zapata, E. “Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro”. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, España, 26 al 28 de mayo 2008.

que se trata de una forma de relación entre ciudades y autoridades locales y que, como analizábamos en el capítulo tercero, las formas de relación son plurales y multifacéticas. Pueden ser formales o informales, surgidas de la voluntad de la base o propuestas desde otros niveles de gobierno regional y nacional, establecidas para coordinar esfuerzos operativos y generar economías de escala para una mayor eficiencia de las acciones o destinadas a coordinar las acciones de cabildeo e incidencia política, formuladas desde una lógica territorial de proximidad o bien desde una lógica temática, etc.

Como analiza Zapata (2008), cualquiera que sea el criterio por el que se opte, no es posible dibujar una línea clara que determine la naturaleza de cada iniciativa ya que, en la práctica, casi todas las asociaciones, redes y herramientas de coordinación cumplen, en un momento u otro, distintas funciones.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este apartado es proporcionar **pistas para una mejor articulación y mutualización de los esfuerzos municipales de cooperación descentralizada**, de manera de compensar las limitaciones propias a la estructura organizativa de institución local, y a sabiendas que las articulaciones en red, para una acción de cabildeo e incidencia política, han sido abordadas en el capítulo tercero, centraremos la atención en cuatro fenómenos e instrumentos de articulación y potenciación de la cooperación descentralizada. Los dos primeros surgidos como iniciativa de los propios gobiernos locales y los dos segundos relacionados con otros niveles de gobierno y actores que pueden apoyar la articulación de esfuerzos municipales. El presente apartado se centrará en:

1. Las asociaciones territoriales y otras instancias mancomunadas de articulación operativa,

2. La articulación a través del trabajo en red,

3. Los mecanismos de articulación y el apoyo técnico ofrecido desde otros niveles de gobierno sub-nacionales (provincias y regiones),¹²³

4. Otros instrumentos técnicos y actores en apoyo a la articulación municipal.

4.2.1. Las asociaciones territoriales y otras instancias mancomunadas de articulación operativa

Las mancomunidades, federaciones de municipios, consorcios y asociaciones de poderes locales constituyen **organizaciones de segundo nivel surgidas de la cooperación entre un conjunto de autoridades locales, a partir de una lógica territorial.**¹²⁴ Concebidas como organizaciones “paraguas”, es decir, entidades locales superiores, se trata de instancias libres surgidas de la cooperación municipal en un territorio delimitado, establecidas a nivel inter-municipal o en el interior de un espacio geográfico más amplio –de un gobierno intermedio o nacional– a las que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, de manera de centralizar una serie de servicios que la nueva entidad presta en conjunto a todos sus miembros. Su vocación principal es la de ser **instrumentos al servicio de los entes locales**, para trabajar conjuntamente en temas de interés propio municipal, articular las voces municipales y actuar como portavoz frente a otros actores –gobiernos, otras instituciones del Estado e instancias supranacionales–, intercambiar experiencias, aumentar la capacidad técnica de los municipios, velar por el cumplimiento y el respeto de las competencias municipales y obtener viabilidad, legitimación y visibilidad.

Haciendo un balance genérico de la tarea desarrollada por este tipo de instancias,¹²⁵ es importante reconocer la labor que han desempeñado en tres grandes ámbitos:

.....
123 Las iniciativas en apoyo a la cooperación descentralizada lanzadas desde los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales han sido abordadas en el capítulo tercero, al analizar los marcos de referencia bilaterales y multilaterales existentes en apoyo a la cooperación descentralizada.

124 El capítulo 6 del primer Manual incluía una descripción detallada de las principales asociaciones nacionales de gobiernos locales existentes en Europa. No se trata por tanto ahora de repetir dicha información sino de analizar la lógica de funcionamiento de dichas organizaciones en general.

125 En el caso de Europa, por ejemplo, como analiza Nicolas Moret en su artículo “Inter municipalismo y cooperación descentralizada” publicado en el *Anuario 2007* del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, es de notar que en la mayoría de países, salvando la diferencia de modelos de estado existentes y el grado de autonomía local, la cooperación intermunicipal gana relevancia como modelo necesario, ante las realidades a las que se enfrentan los entes territoriales. En Francia, por ejemplo, país que conoció recientemente un importante proceso de descentralización, el intermunicipalismo fue promovido como la forma más adecuada para el desarrollo de los territorios. En el mismo sentido, la reciente declaración del CCRE a propósito de la Agenda Territorial Europea propone el intermunicipalismo como la forma legítima de atención de servicios a los ciudadanos. Para mayor información, consultar dicho artículo en: <www.observ-ocd.org/Libreria.asp> y los resultados de la encuesta realizada por el CCRE en: <www.ccre.org/communique_de_presse>

126 <www.salaida.se>

i. la socialización y maximización de recursos municipales,

ii. el fortalecimiento progresivo del papel y presencia de la administración local en los debates nacionales de interés,

iii. la defensa de los intereses municipales, tanto dentro en los límites nacionales, como más recientemente, a nivel internacional.

Teniendo en cuenta el creciente interés y presencia internacional de los municipios y las experiencias cada vez más consolidadas en cooperación descentralizada, son numerosas las federaciones y asociaciones europeas, particularmente a nivel nacional, que **han decidido acoger en el seno de su misión esta realidad, creando secciones, comisiones y departamentos específicos para contribuir a articular y coordinar la acción internacional de sus miembros**, de manera de aunar esfuerzos, crear espacios de información y gestión compartidos y generar economías de escala.

Algunas asociaciones han llegado incluso más lejos, creando **entidades administrativas autónomas, para apoyar técnicamente y de manera profesional la labor desempeñada en este campo por los municipios asociados.** Es el caso de la Agencia de Cooperación Internacional de la **Asociación de Municipios Holandeses (VNG)** o la agencia **SALA IDA en Suecia**,¹²⁶ que gestiona y lleva a cabo proyectos de cooperación de desarrollo en apoyo a la autonomía y la democracia local y es responsable también de administrar los fondos gubernamentales de proyectos de hermanamiento entre municipios suecos y sus ciudades hermanadas en países de desarrollo del mundo entero.



Cuadro 50 / La Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios Holandeses.¹²⁷

La tarea clave de VNG Internacional es el fortalecimiento de los gobiernos locales democráticos alrededor del mundo. VNG Internacional es una pequeña y dinámica compañía que anualmente administra más de 60 proyectos y programas con un enfoque en la descentralización y el fortalecimiento institucional. VNG Internacional apoya a los gobiernos locales, sus asociaciones e instituciones de capacitación en los países en vías de desarrollo y aquellos en transición.

VNG Internacional se fundó en 1993 para explorar la experiencia de los gobiernos locales de los Países Bajos a partir de la experiencia de la asociación VNG, que existe desde 1912 y constituye hoy en día una de las asociaciones de gobierno local más antiguas y fuertes del mundo con un personal que supera los 500 y una gran cantidad de recursos de experiencia.

VNG Internacional se ubica en las oficinas centrales de la VNG y hay fácil acceso a todo su conocimiento, experiencia y facilidades. Cuenta con 38 empleados en La Haya y otros siete en las oficinas internacionales de proyectos. Además, VNG Internacional moviliza la experiencia de gobiernos locales a través de una amplia red de profesionales tanto en los Países Bajos como fuera de ellos.

La labor de VNG Internacional es financiada, entre otros, por el Ministerio de Asuntos Exteriores e Interiores de los Países Bajos, la Unión Europea, el Banco Mundial y varias agencias de las Naciones Unidas.

Podemos decir que la labor de apoyo y acompañamiento de dichas instancias en el ámbito de las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada, puede ir desde la **simple provisión de información** –actuando como centro de recursos para los gobiernos locales del territorio– y la **sensibilización de los gobiernos locales**, hasta la **definición conjunta de prioridades, la formación y asistencia técnica para el montaje de proyectos, individuales o conjuntos, la co-financiación de iniciativas y el apoyo y asesoramiento para la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas municipales de cooperación descentralizada.**

Con un amplio abanico de temáticas por abordar de acuerdo con sus mandatos genéricos de carácter mu-

nicipalista, el lugar que ocupa en sus agendas el ámbito de la cooperación descentralizada y más concretamente el apoyo a la articulación municipal dependerán, caso por caso, de diversos factores como la tradición y experiencia internacional existente, el proceso de génesis de la entidad, su aceptación, enraizamiento y legitimidad a nivel local, nacional e internacional y el nivel de competencias delegadas tanto obligadas como asumidas voluntariamente.

Mientras en Europa se trata de instrumentos cada vez más generalizados, en América Latina apenas empiezan a ver la luz. Como analiza Zapata (2008), aun cuando proliferan las asociaciones nacionales de municipios latinoame-

.....
127 <www.vng-international.nl>

ricanos con fuertes vínculos en el extranjero, todavía **son pocas las asociaciones que cuentan con instrumentos y herramientas que doten de coherencia y coordinación operativa a las acciones internacionales individuales de sus miembros**. Algunas iniciativas son prometedoras. Nos referimos por ejemplo, a la **Asociación de Municipalidades**

de Ecuador (AME),¹²⁸ que ha desarrollado un sistema de información sobre la oferta de cooperación (SIOC) y a la **Federación de Municipios Libres del Perú (FEMULP)**, que cuenta en su mandato con el fomento de prácticas de solidaridad y hermanamiento entre municipios peruanos y con sus similares de otros países.



Cuadro 51 / La FEMULP en Perú.¹²⁹

La Federación de Municipios Libres del Perú está conformada, al amparo de la Constitución Política del Perú, de la Ley Orgánica de Municipalidades, y del Código Civil.

El carácter orgánico de FEMULP, con el explícito propósito de agremiar a Municipalidades del Perú para establecer lazos de intercooperación y solidaridad municipalista entre ellas y con sus similares de otros países, le permite válidamente ejercer la capacidad de representación directa ante los órganos de gobierno del Estado Peruano y otras instancias municipalistas regionales y mundiales, de segundo y tercer nivel.

Sus objetivos más destacados son:

- **Fomento de la autonomía y unidad municipal** en el marco del Estado Peruano.
- **Representación y defensa** de los intereses generales de los municipios ante las administraciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- **Fomento de prácticas de solidaridad y hermanamiento** entre municipios peruanos y con sus similares de otros países.
- **Prestación de servicios técnicos y formativos** a los municipios, mancomunidades de municipios, empresas municipales y demás sectores del entorno municipal.
- **Impulso de proyectos** de desarrollo local de interés común bajo formas de mancomunidad
- **Colaboración y concertación** con los gobiernos regionales del país.
- **Apoyo al asociacionismo internacional**, participando activamente en entidades municipalistas de nivel superior.

128 <www.ame.gov.ec>

129 <<http://www.femulp.org/fin.htm>>

En Nicaragua, además de la **AMUNIC**,¹³⁰ a nivel nacional, hay dos asociaciones subnacionales como son la **Asociación de Municipios del Departamento de Estelí (AMUDES)** o la **Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI)**. En Argentina, la recientemente creada **Agencia Abierta de Cooperación**

al Desarrollo (AACoDe), cuya misión es impulsar una política activa de internacionalización del Área Metropolitana de Corrientes y Resistencia y el Consorcio para el Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (CODENOBA), que reúne a nueve municipios y cuenta con un Departamento de Relaciones Internacionales común.

Cuadro 52 / El proyecto SISCAT: ejemplo de cooperación entre los ayuntamientos del Vallés Oriental apoyados por la Diputación de Barcelona y la asociación de municipios AMUNORCHI en Nicaragua.¹³¹

Los contactos con los municipios del Norte del departamento de Chinandega, Nicaragua, se iniciaron con la colaboración entre Mollet del Vallés y el Municipio de Cinco Pinos a comienzos de los 90. Desde entonces se han ido estableciendo progresivamente otras colaboraciones y hermanamientos entre poblaciones del Vallés Oriental con poblaciones del Norte de Chinandega en Nicaragua. Actualmente están formalmente constituidos los siguientes hermanamientos: Cinco Pinos - Mollet del Vallés, Somotillo - Sant Fost de Capcentelles, San Francisco del Norte - Parets el Vallés y Villanueva - Montornés, y están siguiendo el proceso San Pedro -Martorelles y Santo Tomás - Canovelles.

Desde el principio se constató que las necesidades primarias eran muy numerosas y apremiantes. Sin embargo, desde una perspectiva estructurante de cooperación descentralizada, bajo el paraguas de un manifiesto de compromiso de colaboración firmado entre las dos redes de municipios, se decidió dar prioridad a dos aspectos: **(i)** la constitución de una asociación que reuniera a los municipios del Norte del departamento, de manera a facilitar el trabajo en red. Así se constituyó Amunorchi (Asociación de Municipios del Norte de Chinandega) y **(ii)** la focalización de los esfuerzos conjuntos de cooperación en un proyecto supra-municipal denominado SISCAT –poco popular sin embargo a pesar de su utilidad– destinado a desarrollar un sistema catastral, inexistente hasta el momento, para normalizar y actualizar el catastro. Desde su génesis SISCAT se concibió no como la suma de oficinas catastrales, sino como un proyecto piloto en red, embrión de un trabajo regional que debería aportar soluciones a problemas comunes. Asimismo las alcaldías podrían financiar proyectos de fortalecimiento municipal.

A pesar del escepticismo inicial, hoy en día los dirigentes de Amunorchi consideran que la unión en una asociación les ha permitido presionar al gobierno central de Nicaragua para conseguir otros proyectos, además de poder dialogar con otra asociación de municipios, la de León del Norte, que se encuentra en una situación similar.

En término de logros cabe destacar que el INIFOM (Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal) está certificando la calidad de los datos introducidos en el sistema nacional de catastro, al tiempo que brinda asistencia técnica a las distintas alcaldías, de manera que queda garantizada la utilidad posterior del trabajo, una vez finalizado el proyecto. En cada alcaldía existe ahora un sistema único de registro de los contribuyentes, evitando la dispersión que se producía hasta entonces. En los municipios denominados “Los Santos” nunca se habían cobrado impuestos hasta el momento y existía únicamente una especie de canon voluntario. Hoy en día prácticamente todas las alcaldías cobran impuestos.

130 <<http://www.amunic.org>>

131 <<http://www.amunorchi-vallesoriental.cat>>

Por último, destacamos un caso de cooperación inter-municipal que a nuestro modo de ver merece especial atención por su originalidad. Se trata de los fondos municipales de cooperación en España.

El dispositivo de los Fondos Municipales de Cooperación en España

Los Fondos Municipales de Cooperación representan en España una fórmula original de articulación y coordinación de los esfuerzos municipales en materia de cooperación descentralizada, que no tiene hasta el momento referentes en otros países europeos. Al tiempo que han estimulado la cooperación descentralizada y su profesionalización, han ofrecido cauces y herramientas al servicio de los municipios más pequeños.

Esta figura aparece por primera vez en Cataluña en 1986. Poco tiempo después es en el País Vasco donde se crea Euskal Fundoa y más tarde, van apareciendo de una forma progresiva en diferentes comunidades autónomas hasta configurar el sistema actual, coronado por una Confederación de Fondos, en calidad de organismo supra-municipal sin ánimo de lucro, que reúne y coordina ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas.

Si bien es cierto que en un momento inicial el peso de los ayuntamientos y el de las organizaciones de la sociedad civil fue parecido, los fondos han evolucionado para convertirse en órganos fundamentalmente vinculados a los entes locales, si bien, en función de las circunstancias propias de cada territorio, en algunos casos se admite también la presencia del tejido asociativo. Salvando las diferencias, estas organizaciones nacen de la vocación de sus miembros por estructurar, compartir y rentabilizar los esfuerzos hechos a título individual por cada ayuntamiento en materia de cooperación al desarrollo. A diferencia de las asociaciones y federaciones de municipios, cuyo mandato incluye numerosas temáticas, **los fondos se centran en un único y exclusivo objetivo, que es la cooperación internacional.** Por esta razón, a medida que la implicación del mundo local en las iniciativas de solidaridad y cooperación al desarrollo se concretiza y afianza progresivamente, los fondos crecen en asociados, recursos y actividades. Hoy en día se han convertido en una referencia obligada en la práctica de la cooperación descentralizada, tanto a nivel interno, para los propios municipios que deciden adentrarse en el mundo de la cooperación al desarrollo, como a nivel externo para las instituciones autonómicas (algunas participan incluso en los propios fondos), las instituciones del Estado (se destaca el reconocimiento de interlocución otorgado a los fondos en la Ley de Cooperación y su participación en la Comisión Inter-territorial) e incluso las instancias europeas e internacionales.

Cuadro 53 / El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.¹³²

El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), creado a principios del año 2000, tiene como finalidad fortalecer la cooperación para el desarrollo impulsada desde los municipios, mancomunidades y diputaciones de Andalucía y apoyar a la promoción de la solidaridad como actitud generalizada en la sociedad andaluza. En su constitución han participado 25 entidades pero rápidamente ha comenzado a crecer en una comunidad geográficamente muy extensa. Además de las entidades asociadas, el FAMSI pretende contar con una red de entidades colaboradoras institucionales (Junta de Andalucía, Cajas de Ahorros), asociativas (FAMP, Coordinadora de ONGD, Confederación de Asociaciones de Vecinos, Federación de Cooperativas de trabajo asociado, asociaciones de medios de comunicación, etc).

.....
132 <www.andaluciasolidaria.org>

Las líneas de trabajo más importantes contemplan:

- Llevar a cabo un inventario de la cooperación descentralizada en Andalucía y una evaluación del impacto de esta cooperación en los últimos años.
- Iniciar la puesta en común de ayudas al desarrollo que surgen de las entidades asociadas, tanto de cooperación a través de ONGD como cooperación directa.
- Poner en marcha acciones de desarrollo con recursos propios y recursos externos de entidades colaboradoras.
- Llevar a cabo un extenso programa de sensibilización y comunicación.
- Desarrollar actividades de formación que permitan mejorar la calidad de gestión y el compromiso en cooperación internacional desde los municipios.
- Promover el programa de juventud y voluntariado que permita el acercamiento de jóvenes cooperantes a la realidad del destino de las ayudas.

Sin ánimo de exhaustividad, cinco parecen ser las principales ventajas que pueden aportar los dispositivos de los fondos de cooperación:

- Pueden facilitar el trabajo de las administraciones locales en temas de cooperación, sin **necesidad de crear estructuras de cooperación propias desde cada ente local**, evitando así gastos de gestión innecesarios y modelos de desarrollo diversos y a veces hasta incoherentes. Los municipios que participan en el fondo cuentan con el apoyo del mismo, que dispone de un equipo técnico especializado.
- Fomentan la **concentración de recursos y la coordinación y concertación municipal**, así como el trabajo en red, evitando duplicidades y fomentando las sinergias en las acciones de cooperación diseñadas e impulsadas.
- Permiten **gestionar en forma conjunta los proyectos y acciones de cooperación**, estableciendo criterios que

fomenten una mayor eficacia e impacto potencial de las acciones y permitiendo dar apoyo a proyectos de mayor envergadura.

- Fomentan la **continuidad de los proyectos**, garantizando la no-dependencia de su financiación de cambios repentinos, tanto en el panorama político como por situaciones de emergencia en los países socios.
- Facilitan la **relación con el tejido asociativo** interesado en la cooperación al desarrollo, sin necesidad de crear plataformas y convocatorias individuales desde cada municipio, evitando así la dispersión de esfuerzos y las posibles duplicidades.

Estas ventajas no son inmediatas. Para que un fondo responda a la vocación de ser una herramienta al servicio de las entidades locales debe satisfacer una serie de condiciones básicas de buena gestión, capacidad técnica,

transparencia, rendición de cuentas y participación. Este último aspecto es especialmente relevante, teniendo en cuenta que los fondos deben ser herramientas de cooperación al desarrollo diseñadas por y para los entes locales, que son, en definitiva, sus “propietarios”. Pero más allá de los aspectos operativos y ligados a la gestión, los fondos no pueden sustituir a los gobiernos locales ni suplantar el compromiso de los mismos, sobre todo en lo que concierne al establecimiento de un marco estratégico para vertebrar la política de cooperación descentralizada una vez que existe una voluntad y un compromiso políticos.

4.2.2. La articulación a través del trabajo en red

Como ya planteábamos en el capítulo tercero, el trabajo en red es la forma de cooperación descentralizada que ha adquirido más importancia en los últimos años. Centrando particularmente la atención en la cuestión de la articulación, **el trabajo en red entre las autoridades locales** puede ser un poderoso instrumento al servicio de los entes locales, para trabajar conjuntamente en temas y proyectos de interés común, vertebrar las voces municipales, intercambiar experiencias, aumentar la capacidad técnica de los municipios, y obtener viabilidad, legitimación y visibilidad de la cooperación descentralizada. Esto es especialmente relevante, pero no de manera exclusiva, para los pequeños municipios que no disponen de capacidad ni recursos suficientes para llevar a la práctica una voluntad y directrices políticas propias en el ámbito de la cooperación y que precisan trabajar “en equipo” con otros municipios.

En el caso del trabajo en red –a diferencia de las mancomunidades, asociaciones y federaciones municipales, frecuentemente formalizadas, con ámbitos de trabajo superiores a la cooperación y organizadas según una estricta lógica territorial– los gobiernos locales **deciden asociarse con sus semejantes y eventualmente también con otras entidades interesadas en la cooperación descentralizada** (principalmente otros niveles de gobierno sub-nacional y nacional, universidades, organizaciones de

la sociedad civil) **siguiendo una lógica de intereses específicos, de acuerdo con una voluntad común temática y/o geográfica** (generalmente más amplia que en el caso de las mancomunidades y federaciones de municipios), y con la vocación de aunar esfuerzos y generar sinergias de manera que “el todo suma más que la suma de todas las partes”.

En algunos casos el trabajo en red, que incumbe a los municipios y otros niveles de gobierno subnacional en un mismo país, está fuertemente institucionalizado y consolidado, de manera que las redes resultantes constituyen verdaderos referentes a nivel nacional. Es el caso, por ejemplo, de la **Alianza de los Gobiernos Locales del Reino Unido para el Desarrollo Internacional**, que agrupa a las principales asociaciones y organismos municipalistas del Reino Unido activos internacionalmente,¹³³ o de **Ciudades Unidas de Francia (CUF)**,¹³⁴ toda una institución en Francia que agrupa unos 500 miembros, incluyendo regiones y departamentos además de municipios y anima una red de más de 3000 colectividades locales comprometidas con la cooperación descentralizada.

En otros casos el trabajo en red incumbe a municipios asociados a partir de un mismo foco de interés. Es el caso, por ejemplo, del **Consejo de Hermanamientos Países Bajos-Nicaragua**,¹³⁵ que reúne al conjunto de ciudades holandesas hermanadas con municipios nicaragüenses. En otros la institucionalización es menor, situándose al nivel de proyecto.

Otro ejemplo interesante del trabajo en red, como forma de articular los esfuerzos individuales de los municipios en materia de cooperación descentralizada, es el programa marco entre los municipios italianos y brasileños, **Programa 100 ciudades para 100 proyectos entre Brasil e Italia**. Dicho programa, que nace del 1er Foro de cooperación descentralizada Italia-Brasil celebrado en Turín en el año 2005, tiene además la virtud de aglutinar no sólo actores locales, sino otros niveles de gobierno, provincial y nacional alrededor de un objetivo compartido.

133 <<http://www.lg-alliance.org>>

134 <www.cites-unies-france.org>

135 <www.lbsnn.nl>

"100 città per 100 progetti per il Brasile" es un programa de cooperación internacional promovido conjuntamente por la Ciudad de Turín, como representante de la ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), y la provincia de la Spezia, como representante de la UPI (Unione delle Province d'Italia) en colaboración con la Presidencia de la República Italiana, el Ministerio de la Ciudad y la Agencia Brasileña de Cooperación.

El objetivo general del programa es apoyar la política de descentralización administrativa del gobierno brasileño y fortalecer las prácticas de democracia participativa, a través de la creación de una red de instituciones locales de los dos países (Italia-Brasil), donde se promuevan acciones de cooperación local en una óptica de cooperación integrada y de diplomacia de base.

Se trata de un programa marco y no de un programa con financiación específica, dirigido a crear un marco de referencia (institucional y temático) para facilitar las relaciones de partenariado y la coordinación de la actividad de cooperación entre los entes locales italianos y brasileños.

4.2.3. Los mecanismos de articulación y el apoyo técnico ofrecido desde otros niveles de gobierno sub-nacional

Dejamos ahora **la lógica voluntarista de los municipios para entrar en los esfuerzos de articulación propuestos desde otros niveles de gobierno subnacional.**¹³⁷ Indudablemente la cooperación descentralizada interesa también a otros niveles de gobierno, situados entre los gobiernos locales y los gobiernos nacionales. Pero más allá del interés certero y la participación en diversas iniciativas, lo que resulta destacable es que son **varios los gobiernos provinciales y regionales europeos que han empezado a desarrollar esquemas de articulación y apoyo dirigidos al mundo local, de manera de dotar los esfuerzos de cooperación descentralizada de mayor coherencia.**

En **Francia**, por ejemplo, existen numerosos institutos creados a instancia de los gobiernos regionales,

con el mandato de ofrecer acompañamiento a los gobiernos locales de una misma región en su accionar internacional y vincular dichas iniciativas con las de otros actores del tejido económico y social. Generalmente ofrecen información, formación, espacios para el intercambio de experiencias, asistencia técnica, y cofinanciación para la realización de proyectos, etc. Ejemplos de estos institutos son el **Instituto Regional de Cooperación al Desarrollo (IRCOD)** en la región de Alsacia o la **Red de Apoyo a la Cooperación en la Región Rhône-Alpes (RESACOOP)**,¹³⁸ un dispositivo concebido y gestionado por el Consejo regional de la región francesa Rhône-Alpes para dar apoyo a todas las instituciones y organizaciones implicadas o deseando implicarse en proyectos de cooperación internacional y que cuenta, entre sus miembros, a varias mancomunidades junto a asociaciones, escuelas, hospitales, empresas y organismos socio-profesionales.

136 <www.progetto100citta.it>

137 Como avanzábamos al iniciar este apartado, centraremos el análisis en los niveles de gobierno sub-nacional, teniendo en cuenta que la participación de los gobiernos locales en programas nacionales, bilaterales y multilaterales en apoyo a la CD han sido abordados en el capítulo tercero, al reflexionar sobre los marcos de referencia existentes en apoyo a la CD y a sus actores, los gobiernos locales.

138 www.resacoop.org



Cuadro 55 / El IRCOD (Instituto Regional de Cooperación y Desarrollo) en Francia.¹³⁹

Creado en el año 1986 con el apoyo de la región de Alsacia, el IRCOD es una asociación de derecho local que tiene por vocación la promoción de una cultura de cooperación en la región de Alsacia y el apoyo a las iniciativas de cooperación descentralizada con los países del Sur. Agrupa aproximadamente a 80 colectividades locales, junto con otras instituciones y asociaciones de la región, que ponen a disposición de la red su experiencia y sus servicios para apoyar las iniciativas de cooperación descentralizada impulsadas con los municipios del Sur.

Su misión se estructura en tres grandes ejes:

- (i) Mutualizar las iniciativas de cooperación impulsadas por las colectividades alsacianas para una mejor coherencia, eficacia y eficiencia,
- (ii) Organizar intercambios de experiencias Norte-Sur para mejorar las competencias y las capacidades de las personas y las estructuras descentralizadas,
- (iii) Promover una cultura de cooperación descentralizada en Alsacia y organizar la reflexión en aras de una mejora en las prácticas de cooperación al desarrollo y evolución de las relaciones Norte-Sur,

Tres son también los grandes principios de acción del Instituto:

- (i) La acción del Instituto se fundamenta en el principio de intercambio entre actores homólogos, de territorio a territorio, de acuerdo con una lógica de proximidad,
- (ii) La acción parte de la iniciativa y los esfuerzos del Sur, y se organiza alrededor de los proyectos impulsados por los actores el sur,
- (iii) La práctica se concretiza y organiza por medio de proyectos estructurantes y acuerdos de partenariado específicos, contractualizados e inscritos en una duración determinada.

Más información en: <http://www.ircod.org/>

En **Alemania** se destaca, por ejemplo, la recientemente creada **Agencia de Servicios “Comunidades en un mundo”**,¹⁴⁰ fundada como ente autónomo por los gobiernos de nueve estados federados alemanes, junto con la municipalidad de Bonn. La agencia tiene cinco objetivos ligados directamente con la promoción de la cooperación descentralizada: (i) el diálogo sobre políticas locales de participación ciudadana, (ii) la cooperación con gobiernos locales en el extranjero, (iii) el fortalecimiento institucional intercultural,

(iv) la cooperación con comunidades de emigrantes y (v) la introducción de la compras justas del sector público.

En España se destaca, a nivel provincial, la labor desempeñada por las diputaciones y más particularmente de la **Red de Municipios Solidarios de Barcelona**, un mecanismo concebido y liderado por la Diputación de Barcelona para acompañar a los municipios de su territorio activos en la cooperación descentralizada.

139 <www.ircod.org>

140 <www.service-eine-welt.de>



Cuadro 56 / El apoyo a la política de cooperación de las entidades locales: la Red Barcelona Municipios Solidarios impulsada por la Diputación de Barcelona.¹⁴¹

La Red nace con la vocación de ayudar a tejer relaciones entre los ayuntamientos, intercambiar información, abrir debates y planear posibles acciones conjuntas, lo que implica un rol dinamizador y facilitación de relaciones, contactos e intercambios para la Diputación.

En el marco de la Red Barcelona Municipios se ofrecen los siguientes servicios:

- Información y formación (por medio de encuentros, reuniones de regidores, la web, etc.).
- Formación e intercambio de experiencias (por medio de talleres temáticos descentralizados, actividades formativas, etc.).
- Apoyo técnico y asesoramiento para el desarrollo de planes municipales de cooperación al desarrollo y de acciones de solidaridad y sensibilización de la ciudadanía.
- Apoyo financiero para el desarrollo de programas municipales, acciones de sensibilización y estrategias de cooperación al desarrollo.

El caso de las **regiones en Italia** merece especial atención, teniendo en cuenta su dinamismo en las iniciativas de cooperación descentralizada, especialmente, aunque no de manera exclusiva, con distintas regiones y municipios de América Latina. Destacan particularmente las regiones del Norte como Trentino-Alto Adige, la Provincia Autónoma de Bolzano, Lombardía, Piemonte, Calabria y Emilia Romana, y otras regiones como Cerdeña.

La razón de dicho protagonismo regional cabe buscarse en primer lugar en la propia experiencia de desarrollo local italiana y, más concretamente, en la arquitectura operativa y de gestión nacida en los años 90 en el país, como respuesta a la ineficacia de las intervenciones centralistas, y frecuentemente asistencialistas, diseñadas

para paliar el retraso experimentado por algunas regiones y áreas. Dicha arquitectura, que los especialistas en desarrollo regional denominan “*bottom-up activity*”, pone en el centro de las intervenciones una estrategia de desarrollo local, concertada y compartida con todos los actores políticos, económicos y sociales a distintos niveles.

El protagonismo de las regiones italianas en su propio desarrollo y la experiencia acumulada (en términos de instrumentos, prácticas de concertación nacional-regional, instancias de concertación local, etc.) han sido fundamentales a la hora de proyectarse a nivel internacional en la escena de la cooperación descentralizada. No hubiera sido posible, sin un marco jurídico e institucional propicio para la cooperación descentralizada.¹⁴²

141 <www.diba.cat/ri>

142 En relación al marco jurídico e institucional, cabe destacar que ya desde 1987 se reconoce explícitamente con la normativa “Nueva disciplina de la cooperación de Italia con los países en vías de desarrollo”, la importancia de realizar una cooperación descentralizada, por medio de la creación de enlaces entre sujetos homólogos de las administraciones locales y la sociedad civil y se atribuye un rol activo a las autonomías locales (Regiones, Provincias autónomas y los entes locales) en la acción de cooperación al desarrollo. La nueva ley del 1993 amplió sucesivamente las competencias de los entes locales italianos, reconociendo que la ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni italiani) y la UPI (Unione delle provincie italiane) podían realizar programas del Ministerio de Exteriores, previendo además la posibilidad para los Ayuntamientos y las provincias de destinar un importe no superior al 0,80% a acciones de cooperación internacional.

Cabe destacar asimismo que, junto con sus propios programas e iniciativas de cooperación directa, financiación de proyectos de ONG y otras organizaciones de la sociedad civil y la información y coordinación, ofreciendo un marco temático e institucional de referencia para las acciones municipales de cooperación,

diversas regiones italianas han apostado también por la cooperación multilateral, acercándose a organismos y programas multilaterales, como el PNUD o la FAO, que a su vez están acercándose a las autoridades locales, rompiendo el monopolio tradicional de los gobiernos centrales.



Cuadro 57 / La experiencia de CD de la Región de Toscana.¹⁴³

La Toscana fue una de las primeras regiones de Italia en dotarse de una ley sobre la cooperación descentralizada (L.R. 66/90, posteriormente sustituida de la L.R.17/99). Los objetivos principales de la cooperación descentralizada por parte de la Región Toscana son:

- 1 - la promoción del desarrollo humano y del desarrollo sostenible a nivel local,
- 2 - el refuerzo de la democracia y la sociedad civil a nivel local y regional,
- 3 - el refuerzo y la promoción de los procesos de paz,
- 4 - la promoción de los derechos humanos.

Todo ello por medio de la promoción de relaciones y acuerdos estables de cooperación entre los entes locales, materializadas en la firma de protocolos de alianza, acuerdos de hermanamiento, pactos de amistad, y proyectos de cooperación internacional.

Existe un nivel de negociación consolidado entre la Región y los sujetos de la cooperación toscana, donde la Región desarrolla una función de orientación y de coordinación. Así en la Región de la Toscana se puede hablar de un sistema regional de la cooperación internacional con una precisa estructura organizativa:

- Existe un **plan operativo regional**, realizado plurianualmente, que determina, de acuerdo con las direcciones nacionales, el conjunto de la actividad de cooperación articulada por áreas geográficas de interés. Según lo indicado en el plan, la actividad de cooperación se realiza a través de la financiación de dos tipos de proyectos: (i) Proyectos de iniciativa regional, promovidos directamente por la Región Toscana con la participación de la Giunta regionale y (ii) Proyectos promovidos por terceros, que vienen cofinanciados a través de una convocatoria anual. En dicha convocatoria pueden participar entes locales, ONG u otras asociaciones del tercer sector, universidades, centros de investigación, asociaciones de empresas sin ánimo de lucro y asociaciones de inmigrantes presentes en la Toscana.

.....
143 <<http://cdt.iao.florence.it/> y <http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT>>

- Los recursos vienen repartidos entre los dos tipos de proyectos: el 40% de los recursos generales, asignados anualmente va destinado a los proyectos de iniciativa regional, el 50% a proyectos presentados por terceros en convocatoria pública, y el 10% a un fondo de emergencia.
- El instrumento a través del cual se realiza el Plan Operativo Regional son las llamadas **mesas regionales de coordinación**, una por área geográfica indicada en el Plan. Se reúnen en el momento del convenio y de la definición de estrategias comunes entre las diversas organizaciones toscanas de cooperación que actúan en un determinado territorio.

También en Italia encontramos fórmulas más elaboradas de articulación de la acción internacional, donde se interrelacionan los niveles local, provincial e incluso regional. Se destacan, como recoge Zapata (2008), en el ámbito de la información, iniciativas como el **Sistema de Cooperación Internacional de la Región Piemonte**,¹⁴⁴ en Italia, que recoge toda la información sobre estrategias, programas y proyectos de CD en la región y el **Sistema Informativo de la Cooperación Descentralizada y la Paz**,¹⁴⁵ desarrollado por la Región Toscana. Otras iniciativas remarcables con competencias en el ámbito de la gestión mancomunada son el **Instituto de Cooperación al Desarrollo de la Provincia de Alessandria (ICS)**,¹⁴⁶ que es un consorcio entre el gobierno provincial y cinco municipios; la **Agencia de Cooperación de las Entidades Locales (ACEL)**,¹⁴⁷ creada a iniciativa de la Provincia y del Municipio de Turín en 2004 y el **Observatorio Interregional para la Cooperación al Desarrollo (OICS)**,¹⁴⁸ creado en 1991 en Italia como estructura común a las regiones y provincias para proporcionar apoyo a los procesos de internacionalización económica territorial además de ayudarlas en sus estrategias de cooperación descentralizada.

Por último, y cambiando de continente, cabe decir que este tipo de articulación, al igual que sucedía con el nivel supra-municipal fruto de los esfuerzos de las

asociaciones y federaciones de municipios y del trabajo en red, es todavía una asignatura pendiente en América Latina. Existen algunos esfuerzos de articulación, **pero se sitúan generalmente más arriba**, vinculados a **determinadas políticas promovidas desde los gobiernos centrales**. Es el caso de países como Chile, Argentina, Brasil o México, como analizábamos en el capítulo tercero.

4.2.4. Otros modelos de articulación y actores para el apoyo técnico

Por último, y antes de entrar en las recomendaciones finales de carácter operativo, no sería justo analizar la articulación de los esfuerzos municipales en materia de cooperación descentralizada sin hacer referencia a una **categoría distinta de actores, situada fuera de la esfera de los poderes locales y los gobiernos subnacionales**, que de unos años a esta parte ha empezado a desarrollar fórmulas de colaboración con los gobiernos locales en un intento por aportar también sus esfuerzos en la articulación y potenciación de las iniciativas de cooperación descentralizada. Nos referimos a algunas **fundaciones y organizaciones no gubernamentales** particularmente en América Latina. Es el caso, por ejemplo, de organizaciones como **Funpadem** (Fundación para la Paz y el Desarrollo) en Costa Rica,¹⁴⁹

144 <<http://agora.regione.piemonte.it>>

145 <www.cdt.iao.florence.it>

146 <www.icsal.it>

147 <www.ancel.to.it>

148 <www.oics.it>

149 <<http://www.funpadem.org/quienes.html>>

la **Asociación Poder para todos**, en Guatemala, **COPPA** (Consejo Peruano para la Autogestión) y **DESCO** (Centro de Estudios y promoción del Desarrollo) en Perú y la **Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)**,¹⁵⁰ en El Salvador, entre muchísimas otras.

Se trata de **organizaciones no gubernamentales históricas, consolidadas y firmemente arraigadas**, con una larga trayectoria en la Cooperación Internacional y en ámbitos diversos que van desde el estudio y la investigación, la formación y asesoría técnica, a la formulación de políticas socioeconómicas, el cabildeo, la incidencia política y la promoción de proyectos de desarrollo, que

generalmente tienen como principal destinatario a los sectores más desfavorecidos de la población.

Mientras que en el pasado algunas de estas organizaciones han trabajado de espaldas a los poderes locales, cada vez más, en sus líneas de trabajo articuladas en torno a objetivos de desarrollo y gobernanza locales, dialogan y colaboran con las autoridades locales, convirtiéndolas también en foco de atención de sus programas. Se trata de un tipo de actor ineludible, dotado de una visión, información y habilidades que pueden ponerse también al servicio de los actores municipales y su Cooperación, para articularla y potenciarla.

Cuadro 58 / El ejemplo de COPPA: Consejo Peruano para la Autogestión.¹⁵¹

El Consejo Peruano para la Autogestión (COPPA) nació en 1978, como otras ONGs peruanas para contribuir al desarrollo nacional. COPPA tiene como eje central el fomento y apoyo a organizaciones económicas y empresariales generadas por sus propios trabajadores, medianas, pequeñas y microempresas urbanas y rurales, agricultores y trabajadores rurales, gremios, consorcios y afines, gobiernos locales, universidades y entidades públicas en sus proyectos de desarrollo.

Desde 1990, la organización viene promoviendo acciones en el ámbito de la cooperación descentralizada, estableciendo Convenios de Hermanamientos de Municipios peruanos con Ayuntamientos de Europa y difundiendo el trabajo en red, tal es el caso del Programa URB-AI de la Unión Europea.

Además elabora proyectos para Municipios para ser presentados al Fons Valencia per la Solidaritat o Ayuntamientos de contacto. Y destaca a sus profesionales para brindar asesoría externa en cooperación internacional.

4.2.5. Consejos finales sobre la articulación

Una vez presentado un panorama de algunos de los espacios, instrumentos e iniciativas de articulación y coordinación, surgidos tanto de la iniciativa propia de los gobiernos locales como de otros actores relacionados con la cooperación descentralizada, no podemos finalizar el

capítulo sin aportar algunas pistas que ayuden en la operacionalización de los esfuerzos municipales de trabajar mancomunadamente.

- En primer lugar destacar que la cooperación inter-municipal, el trabajo en red y el recurso a otros mecanismos y estructuras para la articulación, coordinación y apoyo a la

150 <<http://www.funde.org>>

151 <<http://www.coppa-municipalista.org/quie.htm>>

acción municipal en el marco de su acción internacional, supone empezar a pensar la cooperación descentralizada también, como se lleva haciendo para otras políticas públicas locales, **en términos de alianzas y manejo eficiente del territorio y los recursos locales.**

- En segundo lugar, el panorama presentado (que no tiene vocación de exhaustividad) puede contribuir a **ejemplificar posibles trayectorias, accesibles a los gobiernos locales, pequeños o grandes**, que: (i) empiezan a caminar internacionalmente y buscan información, experiencias y modelos, (ii) habiendo hecho su recorrido internacional son conscientes de sus propias limitaciones así como de las limitaciones de una cooperación fragmentada, y sienten la necesidad de aproximarse a otros para dotar de mayor coherencia y potenciar el alcance e impacto de sus acciones. En este sentido, vale la pena recalcar que la experiencia demuestra que la acción articulada puede ser efectiva para aunar esfuerzos, optimizar recursos técnicos y financieros escasos, tener mayor visibilidad y ganar legitimidad y posición de negociación frente a otros actores, como por ejemplo, las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Como propone Nicolas Moret (2007):¹⁵² “Se puede decir que en su forma primaria la cooperación intermunicipal habilita la puesta en socialización y maximización de los recursos existentes, humanos y materiales, lo que permite generar importantes economías de escala”.
- En tercer lugar, todo esfuerzo de articulación debería valorarse y hacerse en función de los **objetivos estratégicos de los gobiernos locales** y el marco de referencia construido para vertebrar su cooperación descentralizada y su acción internacional.
- En cuarto lugar, nos parece evidente proponer que todo gobierno local que decida incursionar en el mundo de las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada, en la construcción de su marco estratégico para su acción internacional, **integre un análisis tanto sobre los esfuerzos e iniciativas de coordinación y apoyo existentes**

(a nivel local, provincial, regional y nacional) así como **sobre las posibilidades reales de articulación con otros actores locales** del territorio interesados por un mismo ámbito.

- En quinto lugar, y como plantea Zapata (2008), hay que reconocer que **no existe un modelo de articulación más adecuado que otro** (subnacional, nacional o incluso continental, por temas, por actores y demás criterios). Dependerá de **las prioridades que determine cada gobierno local en un lugar y un momento dado**. Además un mismo actor puede participar de manera simultánea en diversos mecanismos de coordinación geográfica y temática sin necesariamente hacerlo a través de los canales más recurridos. En la actualidad los esquemas de coordinación no están estructurados entre sí, ni responden a una lógica institucional única. Se trata más bien de un juego dinámico que podría llamarse de **“geometría variable” caracterizado por ser flexible**. Una flexibilidad que es además indispensable ya que supone una garantía para el **margen de maniobra y la visibilidad de cada actor** evitando que la especificidad de sus actos se diluya en marcos de actuación demasiado generales.
- En sexto lugar, en el caso de la **articulación con otros niveles de gobierno**, como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL que tuvo lugar en Barcelona en mayo de 2008,¹⁵³ es importante que cualquier vínculo que se establezca parta de los principios siguientes: (i) **reconocimiento de la especificidad de los gobiernos locales** y respeto mutuo de las competencias de cada nivel, (ii) principio de **subsidiariedad** y (iii) principio de **co-responsabilidad**.
- Y finalmente, en el caso particular de América Latina, urge, desde la esfera de los gobiernos locales, explorar **las oportunidades de crear esquemas de coordinación y proyección de la cooperación descentralizada** en el marco de las asociaciones y entidades supra-municipales existentes.

.....
 152 Moret, N. “Intermunicipalismo y cooperación descentralizada”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea -América Latina.

153 Síntesis de los Talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo 2008.

5. Participación y concertación ciudadanas en la política pública local de CD

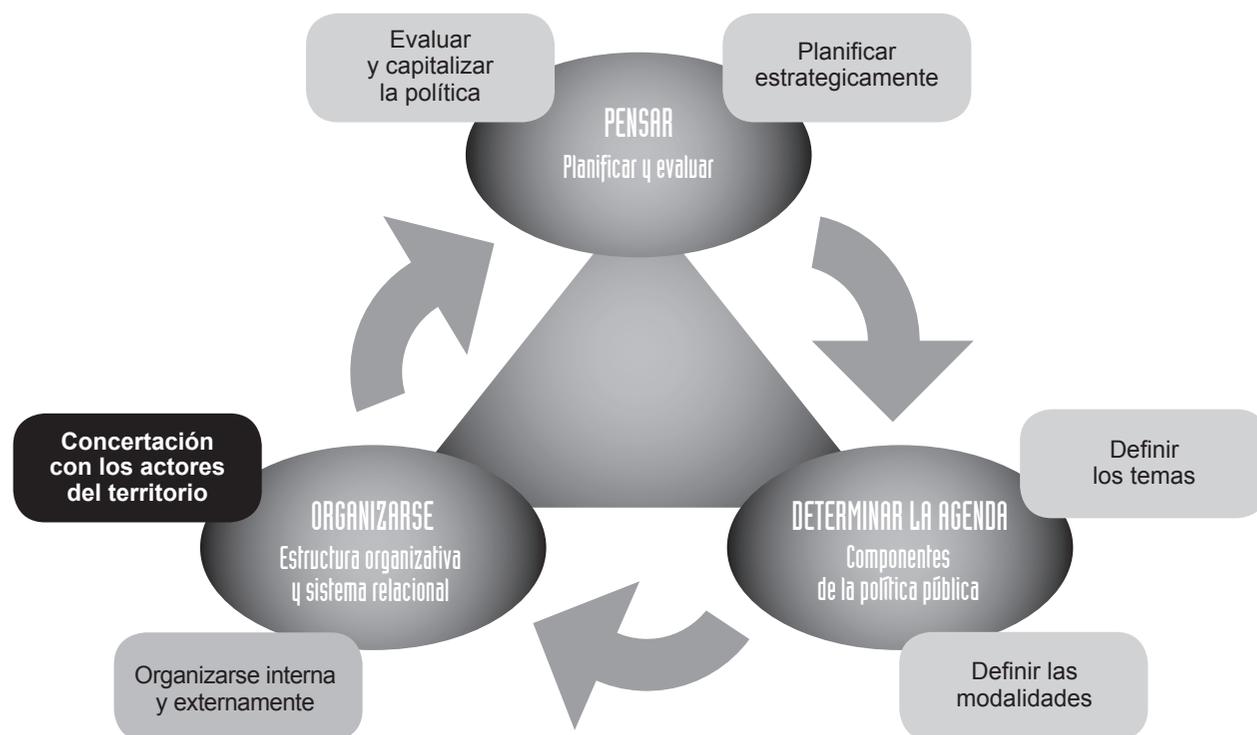
Breve descripción de los contenidos del capítulo

Este capítulo aborda la cuestión de la **información, participación y concertación** con la ciudadanía y otros actores relevantes del territorio.

El reto planteado es la **construcción de una política de cooperación inclusiva**, en la que estén representa-

dos los intereses y voces de los **actores que configuran el espacio local, más allá del propio gobierno, de manera de potenciar la gobernanza local.**

Situación en el esquema del Manual



5.1. Introducción: a propósito de la participación y concertación en el territorio

Resulta motivo de preocupación la relación entre las ONGs y las Corporaciones Locales, pues hay una acusada tendencia a reducir las relaciones entre ambas a los actos administrativos derivados de la gestión de las subvenciones para proyectos.

Resulta pues del mayor interés tanto para las ONGs como para las CCLL establecer un diálogo sobre los objetivos de la cooperación, generando el conocimiento mutuo y el clima de confianza necesario para alcanzar la fase de “alianza estratégica” entre ambas.¹⁵⁴

Como proponíamos en el primer capítulo al describir la esencia de una política inclusiva, es necesario **empezar a pensar la participación y concertación ciudadanas como un objetivo y un medio a la vez**, que permita que los actores del territorio tengan voz y espacio propio para participar activamente en los distintos momentos y procesos asociados a la política de cooperación, desde la reflexión y programación a la evaluación de dicha política, pasada por su implementación. Aun cuando hemos situado la participación y concertación con los actores del territorio en la esfera del “organizarse”, nuestra propuesta es que constituye un principio transversal, que debe impregnar también los otros componentes de la política pública local de CD. Se trata de empezar a pensar en un nuevo modelo de relación

con la ciudadanía dirigido al afianzamiento progresivo de una noción de **plataforma ciudad o ciudad-recurso**.

Lamentablemente esta aspiración no siempre se ha plasmado en realidades y resultados concretos hasta el momento. Las razones son de diversa índole: a veces no existe una tradición ni una clara voluntad política para abrir el debate a la ciudadanía y los actores relevantes del territorio, otras veces no existe una articulación clara de la demanda por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada. Puede suceder también que existan debilidades estructurales en el tejido asociativo; en otras ocasiones las razones son menos fundamentales y obedecen a aspectos operativos sobre cómo articular el proceso de diálogo y participación.

Las reflexiones y propuestas del presente capítulo tienen por objetivo reducir la brecha entre el discurso teórico y el ideal participativo por una parte, y, por otra, la realidad que ha sido preponderante en muchos municipios hasta el momento, particularmente en Europa. Aun no estando situadas en el ámbito de la cooperación y las relaciones internacionales existen muchas y muy enriquecedoras experiencias de participación ciudadana en el ejercicio del poder local en América latina (mesas de concertación ciudadana, diagnósticos locales participativos, elaboración de presupuestos participativos, etc.), que podrían ser fuente de inspiración para muchos gobiernos locales europeos que buscan ampliar y profundizar su relación con los actores del territorio. El proceso de elaboración del Plan Municipal 2003-2012 en Puerto Cabezas representa uno de los múltiples ejemplos existentes.

Cuadro 59 / El proceso de elaboración del Plan Municipal 2003-2012 en Puerto Cabezas.¹⁵⁵

El Plan nace con el apoyo técnico y financiero de los amigos de **San Pere de Rives**, quienes a través del hermanamiento establecido con la Sociedad Civil del Municipio de Puerto Cabezas, apoyan los primeros pasos organizativos para la elaboración del primer Plan Estratégico Institucional en el año 2001. Este primer ejercicio de planificación estratégica motiva a las autoridades municipales y la Sociedad Civil organizada a consolidar la

154 Conclusiones de las “Primeras Jornadas de Cooperación al Desarrollo de la Provincia de Córdoba”, organizadas por la Diputación Cordobesa (diciembre de 2000).

155 <<http://www.pto-cabezas.com/municipio03.htm>>

iniciativa bajo un enfoque integral del desarrollo municipal, mediante la articulación de los distintos agentes de desarrollo.

El ejercicio de planificación estratégica del municipio para un periodo de diez años (2003-2012), y posteriormente su ejecución y seguimiento se realizan a través de la **concertación y el consenso** con los distintos actores que tienen accionar en el municipio mediante el trabajo de las mesas sectoriales y de los territorios. Se estructuran las plataformas de concertación en torno a tres instrumentos: el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), el Comité de Desarrollo Territorial (CDT) y el Comité de Desarrollo Barrial (CDB) en donde participan activamente los líderes y autoridades de las comunidades y representantes de los principales sectores económicos y sociales del municipio.

Como resultado, y, por primera vez en su historia, el Municipio de Puerto Cabezas elabora un plan de desarrollo estratégico con la participación de los distintos sectores que tienen presencia en Puerto Cabezas: jóvenes, iglesias, sociedad civil organizada, universidades, comercio, policía nacional, comité de desarrollo barrial (Bilwi), los territorios-Comité de Desarrollo Territorial (CDT), sindicatos de buzos, pescadores, madereros; transportistas: pesado, taxi y acarreo, la empresa privada.

La conclusión del Plan de Desarrollo Municipal participativo 2003-2012 se da gracias a la cooperación financiera y técnica de los programas de Descentralización Municipal (PRODEMU-DANIDA), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional RAAN-ASDI-RAAS y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) a través del PAI-ERCERP.

La reflexión que sigue está articulada en torno a tres grandes cuestiones:

- los **enfoques sobre la participación y las variables fundamentales** a tener en cuenta en la planificación de la participación y concertación ciudadanas,
- las **modalidades existentes de relación**, destacando particularmente la experiencia de los consejos de cooperación constituidos en muchos municipios de Europa y otras modalidades incipientes de relación,
- los **elementos principales para construir un proceso de relación** con la ciudadanía y otros actores locales del territorio.

.....
156 FELCODE (2005). *Manual de cooperación al desarrollo para entes locales*. Pág. 33.

157 Ver capítulo 3. “¿Quiénes participan en la internacionalización del gobierno local?”. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1: Manual para internacionalizar la ciudad*.

5.2. La planificación de la participación y concertación: El enfoque elegido y sus variables

Como propone el Manual sobre Cooperación Descentralizada editado por el Fondo Extremeño de Cooperación al Desarrollo (FELCODE),¹⁵⁶ y como se analiza también en el primer Manual del Observatorio,¹⁵⁷ la participación y concertación con los actores del territorio puede entenderse como la **comprensión, la colaboración y la crítica a la política pública local de cooperación descentralizada**. El siguiente cuadro explica con mayor detenimiento el alcance de este “**tríada de C**” (**comprensión-colaboración-crítica**):

Cuadro 60 / Qué significa participar en la práctica de la cooperación.¹⁵⁸

En el marco de los programas y proyectos de cooperación, se entiende por participar:

a. Poder **definir los objetivos de manera conjunta**, y no impuestos por una de las partes. Supone una visión compartida, un diálogo entre las partes, un respeto mutuo y un querer y saber compartir la construcción de algo nuevo.

b. Poder **definir los métodos** ya que, muchas veces, se busca y se logra la participación en la definición de objetivos, pero se impone una metodología determinada. Y esto ha ocurrido y ocurre en los países y localidades receptoras, con responsabilidad directa en los ejecutores de muchos proyectos.

c. Poder **utilizar los recursos**, fiscalizando su uso, con información y transparencia absolutas de y para todos los actores, ciudadanos y ciudadanas de las dos partes.

d. Poder **evaluar los proyectos**, con rendición pública de cuentas y de resultados tanto materiales como sociales, culturales, etc., difundiendo dicha evaluación, con sus aspectos positivos y negativos.

e. Poder **cambiar, introducir modificaciones**, ya que en numerosas ocasiones una de las desviaciones de los programas y proyectos de cooperación es la permanencia de objetivos, métodos y actores, sin atreverse a cambiar aquello que se ha demostrado que no sirve o no se adecua a las nuevas circunstancias.

5

Dos premisas parecen por tanto necesarias:

(i) En primer lugar, **el interés y voluntad del gobierno local** por difundir y compartir la información y articular las voces, a veces disonantes, de los actores del territorio,

(ii) En segundo lugar, **el interés de los ciudadanos** por acceder a dicha información y participar en la construcción

—entendiendo ésta de manera integral, abarcando tanto la elaboración, como la implementación y el seguimiento— de la política local.

Estas dos premisas se sintetizan en una sola consideración preliminar: la participación y concertación con la ciudadanía **se puede estimular, promover o incentivar**, pero no puede inventar.

.....
158 Fuente: Azcueta, M (2006).

Asegurada entonces esta doble condición preliminar –que garantiza que tanto el gobierno local como los actores del territorio están dispuestos a dialogar– se plantea la necesidad, antes de entrar a definir las modalidades concretas, de precisar el enfoque que se quiere dar a la participación y concertación a establecer con los actores del territorio y, para ello, es necesario responder a dos preguntas centrales. En primer lugar: **¿Quiénes son o deberían ser considerados los actores con quienes entablar un diálogo?** Y, en segundo lugar: **¿Sobre qué se quiere dialogar y hasta dónde se quiere llevar a cabo el diálogo?**

No existe una única respuesta a estas preguntas. Las respuestas son múltiples y dependerán de la tradición en la que se inserte no sólo la política local de cooperación, sino más ampliamente la agenda municipal y el ejercicio del poder local. En concreto, es posible hablar de dos modelos o enfoques opuestos:

- En un extremo encontraríamos un enfoque **administrativista y reduccionista**, según el cual la participación (y nos centramos aquí deliberadamente en la participación, obviando el término concertación) debería concentrarse en la difusión de información a un número limitado de actores, fundamentalmente las ONG, en el marco de unos espacios preestablecidos y con límites claramente definidos, como los Consejos de Cooperación y desarrollo.¹⁵⁹ Bajo este enfoque el gobierno local generalmente informa, como manera de rendir cuentas,¹⁶⁰ a los agentes locales especializados en la cooperación: las ONG. Y éstas frecuentemente participan en la cooperación para su puesta en práctica por medio de contratos y acuerdos de subvención suscritos, como se analizará en la segunda parte del capítulo tercero,

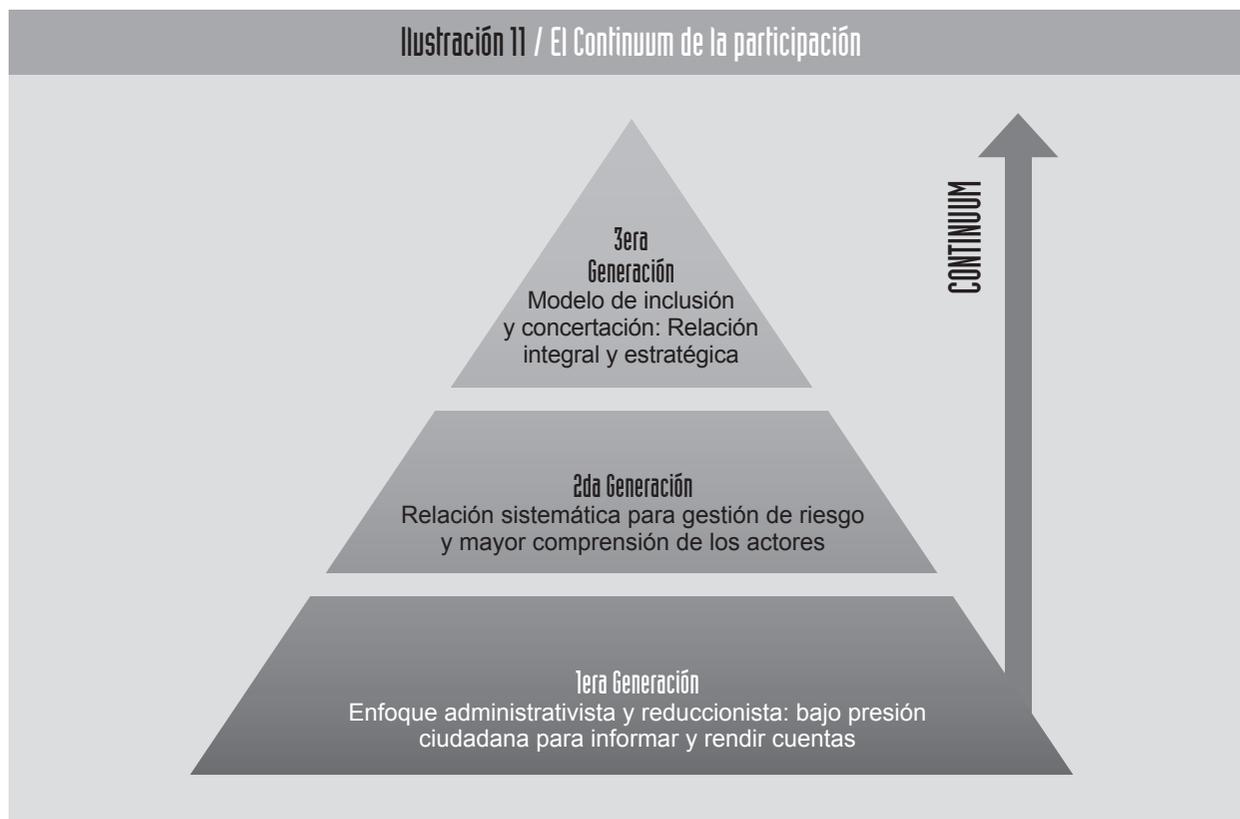
al tratar la cooperación indirecta a partir de sistemas de convocatorias.

- En el otro extremo podríamos hablar de un **modelo de inclusión y concertación**, según el cual el **gobierno local actúa como dinamizador**, asumiendo el liderazgo de la cooperación descentralizada, en diálogo y coordinación constante con el conjunto de actores locales interesados en la cooperación descentralizada. Nos referimos fundamentalmente al conjunto de actores del territorio, incluyendo la ciudadanía activa organizada (asociaciones de mujeres, de vecinos, de inmigrantes, religiosas, culturales, ONG, etc.), las universidades, las asociaciones empresariales, las empresas e, incluso, otras instituciones y entidades públicas. Bajo este enfoque el gobierno local asume un rol de **facilitador y catalizador de las iniciativas locales de cooperación descentralizada**, de manera que todos los actores y agentes interesados puedan participar y hacer partícipes a los demás de sus puntos de vista y sus estrategias. En la introducción del presente capítulo lo apuntábamos como un modelo fundamentado en la noción de gobernabilidad local.

Se trata de dos casos extremos, a buen seguro **“anecdóticos” por lo exagerado de su posicionamiento**, que sirven **para trazar un *continuum* en el que se pueden situar los distintos gobiernos locales, según su experiencia y tradición en materia de participación y concertación ciudadanas**. Algunos expertos hablan incluso de generaciones en la práctica de la participación y concertación ciudadanas, en línea con la idea de paradigmas de cooperación descentralizada, como se muestra en la figura siguiente.

.....
¹⁵⁹ Teniendo en cuenta la importancia creciente de esta figura en los procesos de institucionalización de las relaciones del gobierno local con la ciudadanía activa organizada particularmente en Europa, los Consejos de Cooperación son analizados con mayor detalle en un apartado específicamente dedicado a ellos (APARTADO 2.3.1.).

Ilustración 11 / El Continuum de la participación



Mejor incluso que un *continuum* lineal, partiendo de **las dos variables fundamentales que caracterizan la articulación de la participación y concertación ciudadanas** (el **alcance de la relación**, definida en base al número y tipología de actores implicados y la **profundidad** de la misma a partir de las modalidades de participación y concertación utilizadas y la agenda de las mismas), es referirse a **cuatro escenarios posibles** para ilustrar las distintas maneras como se produce la interlocución entre la municipalidad y la ciudadanía local.

160 La noción de rendición de cuentas es analizada en el capítulo sexto dedicado al seguimiento y evaluación de la política pública de CD.

161 Para mayor información sobre cada una de las categorías se puede consultar el Capítulo tercero: "¿Quiénes participan en la internacionalización del gobierno local? de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América latina. Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Págs. 68-80.

Detengámonos, antes de pasar a dichos escenarios, en las dos variables que venimos de describir:

Variable 1: El alcance de la relación

Con respecto al **alcance de la relación**, es decir, el número y tipología de actores implicados, existe una gran diversidad teniendo en cuenta las distintas categorías que participan, directa o indirectamente, en la internacionalización de las ciudades:¹⁶¹

• **Ciudadanía y grupos comunitarios**, que han figurado históricamente entre los principales socios de la estrategia internacional de las ciudades. Nos referimos a asociaciones y colectivos de mujeres, de jóvenes, de vecinos, grupos culturales, asociaciones de derechos humanos, religiosas, agrupaciones de inmigrantes, cooperativas de crédito, etc. De cara a facilitar el diálogo, puede tratarse directamente de organizaciones de base, aunque con mayor frecuencia se asocia a organizaciones secundarias (organizaciones paraguas) creadas a partir de la agrupación de las anteriores para la representación de sus intereses y facilitar el diálogo inter-sectorial. El nivel de interlocución dependerá del alcance territorial y la dimensión del gobierno local y su cooperación.

• **Universidades**, que constituyen un ámbito privilegiado para la cooperación internacional, no sólo porque disponen de recursos humanos calificados, sino porque conforman un espacio de enorme interés para la sensibilización y la educación para el desarrollo.¹⁶²

• **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo**, consideradas tradicionalmente como los especialistas dentro del sector no lucrativo en todo lo referente a la cooperación al desarrollo, han sido los actores privilegiados en el diálogo internacional con los gobiernos locales, llegando incluso a monopolizarlo y/o controlarlo en beneficio propio (como sucede a menudo en el reparto de subvenciones que tiene lugar en los Consejos de Cooperación de algunos municipios europeos, donde son decididas por y para las propias ONG participantes). La mayoría de consejos de cooperación y desarrollo incluyen a las ONG como representantes de la sociedad civil, especialistas en la gestión de proyectos de desarrollo. El problema es que su inclusión se hace a veces en detrimento de otros actores del territorio especializados en sus respectivas temáticas (asociaciones de base, movimientos ciudadanos, asociaciones profesionales, universidades, etc.), sólidamente enraizados en el territorio, con unos conocimientos y un

know how propio y con un alto potencial para fomentar la gobernabilidad local.

• **El sector productivo y profesional** también es un sector a tener en cuenta en la cooperación internacional. Las asociaciones de profesionales tienen una larga tradición en la materia y representan un aporte y apoyo para el acompañamiento técnico y el intercambio de conocimientos. Asimismo, en las políticas de desarrollo o de promoción económica, algunas iniciativas locales de colaboración con el sector productivo territorial como algunos centros de formación, agencias de promoción económica o proyectos de inserción profesional dirigidos a los grupos más desfavorecidos, constituyen experiencias interesantes que muestran cómo el gobierno local ha favorecido la dinamización de su mercado de trabajo evitando la exclusión social. En este sentido, el sector productivo constituye un actor de interés a implicar en las políticas de cooperación descentralizada.

Variable 2: La profundidad de la relación

En relación a la **profundidad de la relación** es importante tener en cuenta que existen muchas maneras de hacer participar a los ciudadanos para estimular el diálogo. Desde la simple difusión de información a los ciudadanos para rendir cuentas hasta establecer acuerdos de colaboración y partenariado con algunos actores del territorio para la realización de diagnósticos compartidos o la implementación de determinadas actividades en una lógica de colaboración público-privada, la relación puede ser más o menos profunda, puede estar o no institucionalizada, puede abarcar más o menos temas y ser más o menos vinculante y puede adoptar muchas formas, permitiendo un mayor o menor grado de retroalimentación y de participación, en el sentido estricto de la palabra.

El siguiente cuadro pretende arrojar un poco de luz en este sentido, caracterizando las principales modalidades de diálogo que existen, en términos de la agenda y los medios normalmente utilizados:

.....
¹⁶² Como proponía el Manual 1, para ampliar información se sugiere consultar: Tichauer, M. Ricardo. "Cooperación internacional: el papel de la empresa privada". En Tichauer M., Ricardo (Editor) (2005). *La inserción internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Chile: Universidad de Viña del Mar, Instituto de Relaciones Internacionales.

Cuadro 61 / Modalidades de participación: agenda y medios de soporte

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	<p>Proceso mediante el cual se transmiten informaciones, normalmente en un proceso no iterativo y de carácter unidireccional.</p> <p>Soportes normalmente utilizados: notas de prensa, memorias de actuación, anuncios públicos, mails, boletines, newsletters internas y externas, sesiones de “puertas abiertas”, conferencias, folletos, páginas web, etc.</p>
CONSULTA	<p>Proceso que implica la obtención de informaciones de los actores (partes interesadas) y su toma en consideración para la corrección de planes/toma de decisiones/determinación de objetivos/etc.</p> <p>La consulta contribuye a aportar nuevas perspectivas/factores/alternativas externas a la institución, de otra manera inaccesibles.</p> <p>La decisión final sigue residiendo en la institución, pero el input obtenido puede influenciar la dirección tomada en diferentes grados.</p> <p>Es fundamental aportar información de retroalimentación a las personas consultadas sobre los resultados del proceso.</p> <p>Soportes normalmente utilizados: encuestas, reuniones, comités consultivos ad-hoc, foros de discusión, buzones de consulta, etc.</p>
DIÁLOGO Y DELIBERACIÓN	<p>Implica un intercambio de puntos de vista y opiniones. Va más allá de la consulta en cuanto explora diferentes perspectivas, necesidades y alternativas con el objetivo final de fomentar el mutuo entendimiento, la confianza y la cooperación en relación a una estrategia o iniciativa.</p> <p>Los actores implicados pueden influenciar la agenda del diálogo y sus resultados.</p> <p>Para un diálogo efectivo no deben existir a priori ni intenciones de juicio, y debe haber un compromiso para escuchar y actuar o reaccionar en consonancia.</p> <p>Soportes normalmente utilizados: comités y paneles consultivos, consejos de concertación, mesas de diálogo, foros, chats on-line, debates, etc.</p>
PARTENARIADO	<p>Se puede definir como el proceso por el que un conjunto de personas y/organizaciones procedentes de los sectores público y privado, con y sin ánimo de lucro, trabaja conjuntamente con un mismo objetivo social y comparten recursos y competencias.</p> <p>Soportes normalmente utilizados: acuerdos de partenariado, acuerdos de desarrollo local con diversos actores del territorio, marcos de colaboración, alianzas, etc.</p>

Los cuatro escenarios de la participación y concertación

Combinando entonces estas dos variables, **alcance y profundidad**; es decir, el número y tipología de actores implicados por una parte y, por otra, la agenda y estadio o nivel de participación y concertación elegida, aparecen cuatro escenarios posibles, que hemos querido caracterizar en los siguientes términos:

i. Escenario 1: Enfoque administrativista y reduccionista

Los gobiernos locales únicamente asocian a un número limitado de actores, generalmente ONG locales, y tan sólo para informarles de manera esporádica, de sus acciones, bajo una lógica puramente de rendición de cuentas obligada. Se trata de un modelo bastante generalizado, en el que se inspiran muchos de los Consejos de Cooperación que encontramos en países europeos, como se analizará en el apartado siguiente.

ii. Escenario 2: El modelo de rendición de cuentas

Los gobiernos locales implican a un gran número de actores del territorio, pero generalmente a título informativo y/o de manera puntual, para consultarles ciertas acciones o para incluirlos en determinadas acciones y proyectos que les incumben, que son definidos exclusivamente por el gobierno local.

La participación y capacidad de influencia real de los actores locales en la política municipal es limitada dado que el gobierno local generalmente circunscribe sus iniciativas en materia de participación a la rendición de cuentas de sus acciones.

iii. Escenario 3: El modelo restrictivo de cooperación

Los gobiernos locales implican a un número reducido de actores, generalmente ONG, aunque tienen un rol destaca-

do y pueden influir en la política de cooperación municipal. A veces se trata de relaciones basadas en un diálogo altamente constructivo en el que cada actor participa a partir de su especificidad, de manera que tanto los gobiernos locales como las ONG aportan sus conocimientos desde una lógica de complementariedad. Sin embargo, este escenario, frecuente en algunos municipios europeos, se traduce en la práctica en una participación de los actores del territorio circunscrita a una relación estrictamente financiera. Los gobiernos locales asumen así un rol fundamentalmente de financiadores, aportando fondos para apoyar los proyectos impulsados por las ONG, con el riesgo que implica que las ONG acaben así “secuestrando” la política de cooperación municipal y los gobiernos locales sean percibidos con interés únicamente por los recursos financieros aportados.¹⁶³

iv. Escenario 4: modelo de inclusión y concertación hacia una política de cooperación inclusiva, participada y participativa, articulada con los actores del territorio.

Bajo este escenario, los gobiernos locales implican a una gran diversidad de actores locales del territorio en la definición, ejecución y seguimiento de sus políticas de cooperación, y lo hacen de manera firme y sostenida:

- **Existe una ley, reglamento o normatividad que prevé la participación ciudadana** en materia de asuntos internacionales, al igual que lo hace en el marco de otras políticas públicas locales. El siguiente cuadro recoge precisamente la esencia del reglamento-tipo de participación aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP.
- **Existe un espacio institucionalizado** (consejo, foro, plataforma, etc.) y una agenda claramente establecidos.
- **La estrategia internacional del gobierno local** es diseñada y seguida a través de un proceso participativo y abierto.

163 Se corresponde con el modelo de relación entre los gobiernos locales y las organizaciones de la ciudadanía calificada de “financiación clásica” que se analizará en las tipologías de relación entre los donantes y las ONG en el siguiente capítulo, a propósito de la cooperación indirecta.

- Se construyen alianzas estratégicas entre los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil, en respeto de sus misiones respectivas y potenciando la complementariedad entre los mismos.

Cuadro 62 / El Reglamento-tipo de participación ciudadana aprobado por la comisión ejecutiva de la FEMP [26 abril 2005].¹⁶⁴

El Reglamento de participación ciudadana revela el compromiso del Ayuntamiento ante los ciudadanos y ciudadanas para fomentar la participación democrática y la transparencia en los asuntos públicos locales, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y conforme a los principios que inspiran la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos a las ciudades.

Este compromiso municipal orienta la voluntad de crear y consolidar un sistema de participación adecuado a la democracia local que refuerce el derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos proclamado en el artículo 23 de la Constitución, según el cual los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Este sistema de participación pretende extenderse a todo los aspectos de la gestión pública local, tanto en lo que se refiere estrictamente a actuaciones promovidas directamente por el Ayuntamiento, su gobierno y el Pleno, como las realizadas por organismos autónomos y/o empresas municipales, adoptando las medidas necesarias y específicas para su concreción en estos ámbitos. En cumplimiento del mandato del artículo 70 bis apartado 1 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local 3, el Ayuntamiento pone a disposición de la ciudadanía todos los instrumentos normativos y materiales, a su alcance.

Plan del modelo de Reglamento-tipo propuesto por la FEMP

• Plan de información y comunicación

Medios de comunicación locales: prensa, radio, tv, boletines, agendas

Paneles electrónicos

Página web

Atención personal, telefónica

Asesoramiento, orientación (Oficina Atención Ciudadana, Oficina Municipal de Información al Consumidor)

Información juvenil

• Plan de promoción del asociacionismo

Conceptualización del hecho asociativo

Líneas de apoyo: económico, infraestructural, asesoramiento

Intervención en la organización municipal y en la elaboración de políticas públicas

La declaración de interés ciudadano

• Plan de uso de los equipamientos municipales

Cesión de espacios para reunión y/o para actividades

Gestión compartida de equipamientos sociales, culturales, deportivos

Regulación de usos de los equipamientos

.....
164 <ww.femp.es/index.php/femp/content/download/1506/12329/file/REGLAMENTOTIPOPARTICIPACIONCIUDADANA.pdf>

- **Plan para la mejora de la convivencia y/o el civismo**

Mediación comunitaria y/o intercultural
Programas específicos en escuelas y asociaciones

- **Reglamento de funcionamiento de los órganos territoriales**

- **Reglamento de funcionamiento de los órganos sectoriales**

- **Procedimiento de elección/selección de los representantes del Consejo de Ciudad**

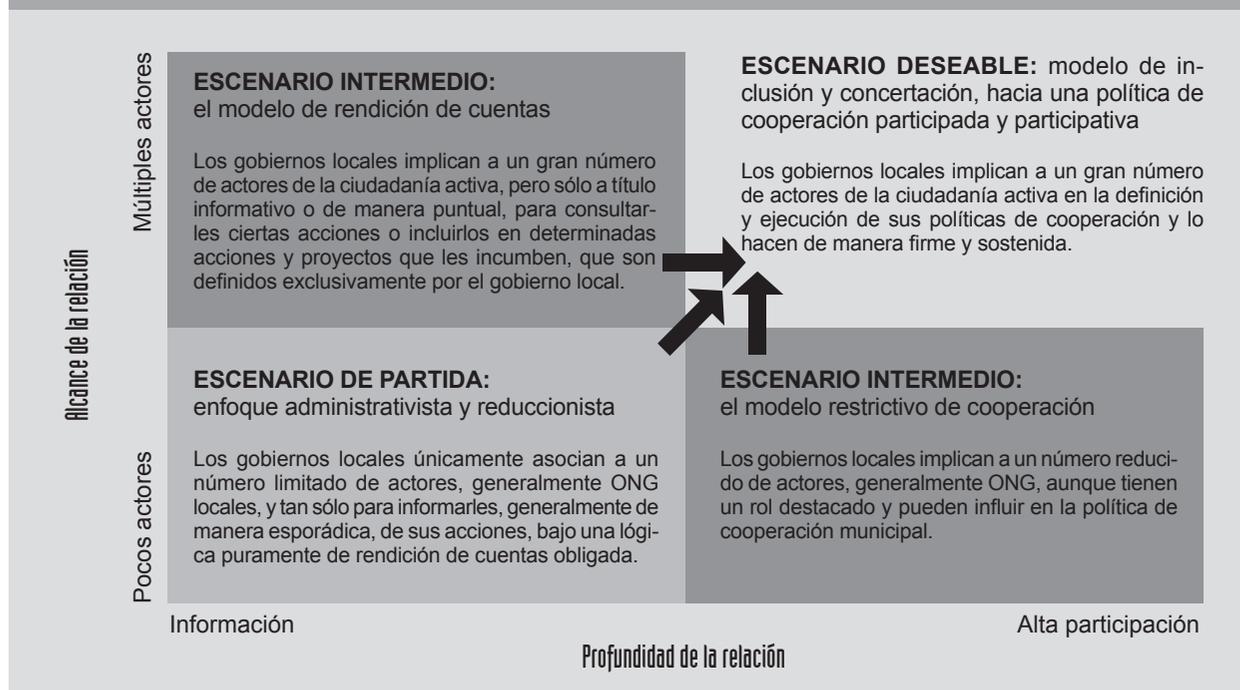
- **Sistema de defensa de los derechos ciudadanos**

Información / Orientación / Asesoramiento / Protección / Garantías / Medios de defensa (de orden interno: OAC, OMIC, Procedimiento quejas y reclamaciones y de orden externo: Defensor del ciudadano, Poder judicial)

Gráficamente, podemos ver estos cuatro escenarios en la siguiente figura. Sin ánimo de ser excesivamente reduccionistas y teniendo en cuenta que se trata de un modelo de análisis, creemos que es importante **reflexionar sobre cuál es el cuadrante que mejor describe en la siguiente matriz el modelo de participación y concertación ciudadanas** del que dispone el ayuntamiento para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de su política de cooperación. Las razones son obvias: **la optimización y mejora de la calidad de la cooperación descentralizada pasa necesariamente por repensar a fondo el rol y contenidos que han de desempeñar los instrumentos e instancias de concertación utilizados.**

Como se evidencia en la figura, el mensaje clave que nos gustaría transmitir es que resulta importante avanzar hacia la construcción de una **política de cooperación inclusiva, articulada con los actores del territorio, participada y participativa, como objetivo y medio al mismo tiempo.** Ello supone integrar de manera progresiva a un mayor número de actores relevantes en la definición, ejecución y seguimiento de la política de cooperación municipal, al tiempo que se profundiza en la participación de los mismos, otorgándoles un espacio y una agenda de interlocución con la municipalidad.

Ilustración 12 / Los escenarios posibles de la articulación de la participación



5.3. Instrumentos y modalidades de participación ciudadana

Una vez definido el enfoque que se quiere y se puede dar al proceso, e identificados los actores del territorio que deberían participar en el mismo, surge la pregunta sobre su operacionalización práctica. ¿Cómo llevar a cabo la participación en la práctica? ¿Cómo institucionalizarla? Diversas opciones son posibles.

Empezaremos analizando una de las figuras más habituales en muchos gobiernos locales y otros niveles de gobierno en Europa (los Consejos de Cooperación), centrándonos en sus fortalezas y debilidades y en cómo

.....
165 J.J. Rousseau.

mejorar dichos espacios de encuentro y diálogo, para pasar luego a analizar otras modalidades de participación y concertación ciudadanas, algunas incipientes, otras más consolidadas, sobre todo en América Latina, que pueden ayudar a visualizar otros modelos inspiradores. El interés que despertarán las líneas que siguen variará según la experiencia propia acumulada por cada gobierno local.

5.3.1. Los consejos municipales de cooperación

*No es bueno que una persona que redacta las leyes, las haga ejecutar. Y que un grupo de personas cambie su atención de consideraciones generales a términos muy particulares.*¹⁶⁵

Como analizaba el primer Manual y se avanzaba en líneas anteriores, los consejos de cooperación constituyen los procedimientos de participación y concertación ciudadana más extendidos en el ámbito de la cooperación, especialmente en el ámbito municipal, pero también regional y estatal. En el caso español, por ejemplo, es tal su institucionalización en el ámbito de la cooperación descentralizada, que su constitución y funcionamiento están contemplados en la Ley reguladora de Bases de Régimen local. En la actualidad la mayor parte de los ayuntamientos que destinan más de 100.000 euros a la cooperación al desarrollo disponen de esta figura.

Breve diagnóstico de los Consejos de Cooperación

Se trata de un instrumento que ha sido objeto de largos debates y cuyo funcionamiento ha recibido numerosas y justificadas críticas, particularmente en el marco de una práctica de cooperación descentralizada fundamentalmente indirecta, a través de los actores de la sociedad civil, como analizaremos en el próximo capítulo.

Tomando como base lo que ya se ha dicho en líneas anteriores al reflexionar sobre los enfoques posibles para la articulación de la participación y concertación ciudadanas, y partiendo de la observación de la práctica que se ha hecho de este tipo de instrumentos, es posible hablar de una cierta **tergiversación** de los mismos, que se pone de manifiesto a partir de fenómenos como:¹⁶⁶

- la **renuncia (voluntaria o no) de los gobiernos locales a asumir el liderazgo** en la definición de una estrategia y el ejercicio de sus competencias hace que la cooperación se convierta en un terreno en que, en la práctica, el ayuntamiento se limita a menudo a ser una mera fuente de financiación de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. La política de cooperación se acaba transformando, de nuevo voluntariamente o no, **en una política de dinamización del tejido asociativo local de las ONG**

por medio de las subvenciones, sin que existan objetivos o ejes estratégicos propios.

- la **confusión de roles estratégicos y técnicos**: en demasiadas ocasiones los consejos se han convertido en lugares de **discusión técnico-administrativa** sobre la selección de proyectos. Las organizaciones no actúan en el marco de dichos consejos como co-definidoras de las políticas locales ni como impulsoras de cambios en la sociedad local, sino que son absorbidas por las tareas de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos, compitiendo además entre ellas por la financiación.

- la **equiparación**, totalmente errónea, de la **participación ciudadana con la participación exclusiva de las ONG**, en detrimento de otros actores de la ciudadanía organizada, e incluso con la financiación de las mismas. El consejo de cooperación es concebido como un órgano para el reparto de recursos, produciéndose además la aberrante situación según la cual **las ONG son a la vez juez y parte**, lo cual evidencia un indiscutible conflicto de intereses.

- Incluso se puede llegar a la **delegación total, dejando la política municipal de cooperación en manos de una “élite de profesionales de la misma”** (las grandes ONG) lo que conlleva la sustitución de roles y la asunción, por parte de estas organizaciones, de una serie de obligaciones y competencias, que deberían ser otramente asumidas por la corporación local. En términos de política pública, es posible hablar entonces de la **“captura del común/público por parte del interés privado de un reducido grupo de organizaciones”**, que compiten además con las pequeñas organizaciones para incrementar “su cuota de mercado”.

- Se fomenta que las ONG **trabajen descordinadamente “hacia afuera”** (aunque cada vez más tienen cabida los proyectos de sensibilización) y **“de espaldas”** al Municipio, sin ninguna articulación con la realidad –en términos de prioridades y estrategias– del gobierno local y sin ninguna visión política de la cooperación.

.....
166 A buen seguro este análisis podrá parecer a algunos excesivamente simplista y generalista. Y tienen razón, puesto que se trata de una modelización que difícilmente refleja la realidad en toda su riqueza y complejidad. Lo que se ha querido hacer es poner de relieve los aspectos más destacados, aun con riesgo de simplificar la realidad excesivamente. En este sentido es importante destacar que este modelo criticado se ha ido enriqueciendo con factores como el crecimiento de las acciones de sensibilización, etc. Parte del análisis se inspira de Malé. *Pot el món local oferir noves maneres de fer cooperació. Relacions Sud-Nord 2003. Què fem a Catalunya. Federació catalana d'ONG per al Desenvolupament. Fundació Un SOL món. Caixa Catalunya.*

A aquellos municipios que se sientan identificados con estas críticas, ya sea parcialmente o casi en su totalidad, se les plantea un gran interrogante: ¿deben continuar funcionando este tipo de procedimientos? Evidentemente, como la experiencia de los mismos pone de manifiesto, tener un Consejo de Cooperación no sólo **no es un requisito imprescindible** para una política pública local de cooperación descentralizada, sino que, además,

en algunos casos puede incluso resultar inconveniente impulsarlo.

Hecha esta salvedad sobre el instrumento, lo que resulta no sólo conveniente sino necesario es que en el municipio **exista un espacio de participación y concertación ciudadana**, ya sea un Consejo de cooperación u otro mecanismo de carácter consultivo y propositivo, formal o informal.

Cuadro 63 / Ejemplo del Consejo de desarrollo de la región de Nord-Cotentin.¹⁶⁷

El Consejo de desarrollo de la región francesa de Nord-Cotentin cuenta con 196 miembros distribuidos en cuatro órganos colegiados:

- un órgano colegiado de cargos electos, donde se garantiza una representación equilibrada de los territorios urbanos y rurales,
- un órgano colegiado socio-económico que agrupa a las principales cámaras gremiales y uniones económicas,
- un órgano colegiado asociativo en el que los miembros son elegidos,
- un órgano que reúne a personalidades relevantes y cualificadas de la región.

El consejo de desarrollo constituye ante todo un órgano propositivo, aunque también participa en el proceso de toma de decisiones por medio de una comisión paritaria que agrupa:

- el sindicato mixto de Cotentin, verdadero órgano para la toma de decisiones compuesto de cargos electos (municipios, CU, CA, y Consejo general de la Mancha).
- la secretaría del Consejo de desarrollo (diez miembros).

La estrategia de Nord-Cotentin menciona la apertura internacional como eje prioritario de su desarrollo.

Propuestas de mejora para los Consejos de Cooperación

Cualquiera sea la fórmula elegida, es importante que se conciba ante todo como un **espacio de encuentro entre la municipalidad y los actores del territorio**. Nos referimos no sólo y de manera restrictiva a las ONG, sino también y al mismo nivel que las primeras, a los grupos y asociaciones no directamente especializados en el ámbito

estricto de la cooperación internacional pero con fuerte arraigo local y social, y con perspectivas de incidencia directa en la sociedad: asociaciones de jóvenes, de vecinos, escolares, de inmigrantes, de derechos humanos, movimientos sociales, grupos de investigación, universidades, asociaciones empresariales y otros grupos, así como cualquier entidad interesada en el conocimiento, seguimiento y mejora de las actividades de cooperación.

.....
¹⁶⁷ *Vademecum Coopération décentralisée et intercommunalités*. Ministère des Affaires Étrangères. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Imprimerie du Ministère des Affaires étrangères. 15 décembre 2004.

Cuadro 64 / Reflexión sobre el papel de las entidades de solidaridad en el Plan de Cooperación del Ayuntamiento de Sant Boi.¹⁶⁸

Aprovechando la elaboración del Programa Municipal Transversal, se llevó a cabo una reflexión sobre el papel que deberían tener los grupos locales de solidaridad en el nuevo contexto de cooperación definido con el Plan.

A continuación reproducimos algunas de las constataciones y conclusiones a las que se llegó:

La participación de las entidades de solidaridad

Teniendo en cuenta la importancia creciente de la cooperación directa en la cooperación municipal impulsada por el ayuntamiento, las posibilidades de co-financiar proyectos de ONG locales son cada vez menores, así como las posibilidades reales de co-financiación. Como alternativa al enfoque tradicional de apoyo a las ONGD vía la subvención a proyectos, sería interesante profundizar en la línea de potenciar otros instrumentos para apoyar la consolidación de las entidades solidarias locales, como por ejemplo el Centro de Recursos y Documentación, que podría convertirse en una herramienta para el fortalecimiento del tejido solidario de San Boi, así como un importante instrumento de formación y sensibilización de la ciudadanía.

Las relaciones entre la institución municipal y las ONGD del municipio deberán ser probablemente repensadas en esta dirección, en concertación con las entidades que forman parte del Consejo de Cooperación.

Una perspectiva posible consistiría en proponer a las ONGD locales que se centraran, en su relación con el ayuntamiento, en los siguientes ámbitos:

- la sensibilización y formación en el municipio,
- la intervención –como entidades ciudadanas destacadas– en la elaboración de la política municipal de cooperación y en su seguimiento,
- una posible colaboración en la ejecución de los proyectos de cooperación directa.

De esta manera, el Ayuntamiento podría proponer a las entidades locales de solidaridad un nuevo posicionamiento y una nueva articulación, en los que se valoraría su función de formación y sensibilización de la ciudadanía y su papel de interlocutores activos en la definición, seguimiento y ejecución de las estrategias municipales de cooperación y solidaridad.

Participación ampliada de los agentes locales

La elaboración del Programa Municipal Transversal lleva también a reconsiderar las modalidades de concertación y participación ciudadana en este campo. Si la política de cooperación municipal es concebida de manera transversal, la solidaridad y la cooperación internacionales no son únicamente una tarea de las entidades especializadas en las acciones en el sur. Los otros agentes sociales y grupos de ciudadanos activos deben ser implicados también según nuevas modalidades a definir.

Se debería pensar en una posible revisión y/o ampliación de la composición del Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad, al mismo tiempo que se tendría que ampliar su agenda para que pueda ser además un espacio de debate ciudadano.

.....
168 <<http://www.stboi.es/castellano/Welcome.html>>

Rol de los colectivos de inmigrantes

El hecho de hablar de una sociedad local solidaria y de pretender una coherencia de las políticas municipales pone en primer término la necesidad de considerar el tema de la inmigración no solamente desde el punto de vista de la integración de ciudadanos/as recién llegados/as, sino también desde las nuevas perspectivas de cooperación que se abren, por el solo hecho de su presencia cotidiana y visible en el municipio.

Los conocimientos y los elementos de comprensión cultural que las personas inmigradas aportan respeto a sus sociedades de origen pueden cambiar el planteamiento y las formas de relación entre el municipio y sus partners en el sur.

Se debe considerar si conviene hacer un lugar (y según qué modalidades concretas) a lo que se denomina codesarrollo, después de haber estudiado detenidamente las ventajas y las limitaciones de esta modalidad de cooperación”.

Bajo esta concepción los consejos **deberían tener carácter consultivo/asesor** de manera de no suplantar a la municipalidad ni asumir las obligaciones y competencias propias de la misma bajo una óptica de construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. Ello supone asumir funciones de carácter **fundamentalmente estratégico** (sin obviar el posible rol operativo), que integran aspectos como:

- **Participar en la definición de la política municipal de cooperación** a través de los instrumentos y procesos municipales existentes –como el Plan Director de Cooperación, los procesos de planificación estratégica, etc.– para contribuir a la definición de las prioridades y líneas de actuación que vertebrarán el marco estratégico de la política pública local de CD.
- Velar por la **transparencia de las decisiones municipales** y su **coherencia** en virtud de dichos instrumentos.
- Ejercer la **función crítica sobre el desempeño** de la cooperación descentralizada.
- **Colaborar activamente en las campañas de sensibilización.**
- Colaborar, desde las entidades participantes, en las iniciativas de cooperación directa impulsadas desde el municipio, **cuando existe una alineación estratégica entre el**

municipio y dichas entidades y una complementariedad y potencial de sinergias probado.

Esta reorientación **hacia cuestiones de orden estratégico** presupone que el gobierno local, y más concretamente la concejalía, departamento o área gestionando las relaciones Internacionales y/o la cooperación descentralizada, **tiene la capacidad de asumir, además del liderazgo, las funciones otrora delegadas a las ONG.**

En relación **a su composición, y de cara a garantizar niveles óptimos de interlocución y participación**, los consejos deberían asegurar una amplia representación de los actores del territorio y de otras áreas de la administración, interesadas por la cooperación, y contar además con la posibilidad de poder dotarse de expertos externos para mejorar la calidad de los debates y de las resoluciones.

Es importante tener en cuenta la necesidad que se impone, por cuestiones de eficacia y eficiencia, de **limitar el número de participantes** –no se trata de crear asambleas, sino órganos colegiados– al tiempo que se vela por una representatividad y una legitimidad de los mismos, de manera de poder disponer de un

órgano de reflexión operativo. De ahí la relevancia de las organizaciones secundarias y terciarias de representación de intereses de la ciudadanía.

Veamos a continuación algunas sugerencias de carácter operativo para la formación de los Consejos Consultivos de Cooperación:

Cuadro 65 / Sugerencias para la formación de un Consejo de Cooperación

Pasos para formar el Consejo Municipal de Cooperación

- Definir los **objetivos de la participación** y el **modelo de concertación** que se pretende.
- Mejorar el **conocimiento del tejido asociativo y productivo local, integrando también a actores como las universidades**: qué capacidades, qué potencialidades, qué intereses, qué portavoces existen para la interlocución; etc.
- Realizar **reuniones exploratorias** con las organizaciones de la ciudadanía activa y otros sectores interesados: universidades, sector privado, etc.
- Preparar los **términos de referencia del Consejo** (funciones y funcionamiento) y discutirlos con los actores interesados. No ser excesivamente rígido y “burocratizante” en la concepción del Consejo, ya que podría restarle flexibilidad a la participación.
- Definir la **composición social** del mismo: qué participantes sociales, cómo elegirlos y renovarlos.
- Definir la forma de **participación en el Consejo de los grupos políticos municipales**.
- Definir la **participación de expertos**: quienes y en qué términos.
- Aprobar en **pleno el Reglamento del Consejo**, si no existiera un Reglamento de Participación Ciudadana.

Y una vez en funcionamiento, no hay que olvidarse de:

- Asegurar la **difusión de la información** más allá de las fronteras del mismo, a la sociedad local.
- **Renovar** su composición regularmente.
- **Evaluar** su funcionamiento de manera asidua.

5.3.2. Otros mecanismos e instancias de participación ciudadana

Fuera del ámbito estricto de la cooperación descentralizada, donde se ha privilegiado la utilización de los Consejos Consultivos de Cooperación, existen múltiples mecanismos y procedimientos para fomentar la participación y concertación con los actores del territorio.

Nos referimos a los nuevos modelos de gestión pública, fundamentados en la noción de gobernabilidad local, que acentúan la relación con la ciudadanía y otros actores sociales y económicos fundamentales del territorio (como se desprende, por ejemplo, de los nuevos reglamentos de participación ciudadana). Esta tradición también contempla las nuevas modalidades de relación posibles gracias al recurso a las nuevas tecnologías.

No es objeto del presente Manual describir con detalle los nuevos modelos de gestión pública local, teniendo en cuenta que son ampliamente abordados por otros manuales y guías al alcance del lector. Citaremos tan sólo algunos ejemplos de modalidades de diálogo y concertación más ampliamente extendidas y que pueden servir como fuente de inspiración a los gobiernos locales a la hora de organizar su concertación con los actores del territorio de manera innovadora, al tiempo que ofreceremos las referencias de algunos de los recursos relevantes que son accesibles y pueden ser consultados on-line para ampliar información.

Destacaremos en concreto tres grupos de herramientas innovadoras (más allá de las clásicas herramientas de participación ciudadana contempladas, por ejemplo, en los reglamentos locales) para involucrar a los ciudadanos, expertos o no, en los debates políticos.¹⁶⁹ La clasificación que sigue está hecha en función de la amplitud de los temas abordados y/o el grado de participación buscada.

La implicación de ciudadanos no expertos en la agenda política

En primer lugar, están las herramientas dirigidas a **implicar a los ciudadanos no expertos en la agenda política** en relación a un determinado tema. Se destacan particularmente dos herramientas:

- **Las conferencias de consenso.** Se trata de grupos de diez a 15 ciudadanos, generalmente seleccionados al azar, que interrogan a un grupo de expertos y discuten del tema para llegar a una serie de conclusiones, materializadas en un consenso general. Se trata de un sistema muy utilizado en países nórdicos para debatir temáticas complejas como el uso y acceso a las nuevas tecnologías, cuestiones médicas, la comercialización de los alimentos genéticamente modificados, etc.
- **Los jurados de ciudadanos.** Muy similares a las conferencias de consenso, se diferencian de ellas porque el

debate se realiza en un lugar abierto al público en general, que puede ir a presenciirlo, y las conclusiones además no necesariamente llevan a un consenso. Se utilizó en Francia para hacer una revisión del sistema de salud pública.

La implicación de ciudadanos expertos en la agenda política

En segundo lugar están las herramientas dirigidas a **implicar ciudadanos expertos** (generalmente organizaciones de la Sociedad Civil, grupos de interés) para definir políticas concretas y/o acuerdos para su puesta en práctica:

- **Evaluación de “stakeholders”.** Un grupo de expertos y de organizaciones del territorio lleva a cabo una evaluación de una política pública. El gobierno garantiza el acceso a la información y se compromete a publicar los resultados, de manera de asegurar la transparencia total del proceso.
- **Grupos de trabajo conjuntos.** Se selecciona un grupo de representantes expertos de determinadas organizaciones de la sociedad civil/grupos de interés, para ser invitado a formar parte de una comisión integrada también por personas del gobierno. La comisión trabaja en forma autónoma y generalmente su trabajo es confidencial hasta que se alcanzan conclusiones publicables. Los grupos de trabajo son muy utilizados en Austria y Alemania.
- **Los foros o comités consultivos locales y/o regionales,** que aseguran un espacio de debate sobre el desarrollo local y las políticas públicas, cumpliendo además una función representativa y transversal. Se invita a una selección de organizaciones y personas significativas en los ámbitos locales o regionales, con potencial para hacer aportes significativos que fortalezcan y consoliden la política local. La concertación socio-política lanzada en Yapacaní, Bolivia, es un buen ejemplo.

.....
¹⁶⁹ Para más información sobre algunas de estas herramientas ver OECD (2001). *Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: Governance.

Cuadro 66 / La concertación socio-política en Yapacaní [Bolivia].¹⁷⁰

Gracias a la apertura de un espacio de concertación sociopolítica en Yapacaní, el municipio ha logrado la concertación de programas, políticas o planes en los temas de protección ambiental (por ejemplo, protección de riberas de los ríos y campañas anti-patologías), atención de emergencias, ordenamiento territorial, salud, entre otros. También está en proceso el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Comunitario para canalizar recursos de crédito a favor de los productores, así como el desarrollo de varios estudios para aumentar la productividad del Municipio (propuestas que incluyen presupuesto propio o capacidad de generar recursos para que sean sostenibles). El Comité Consultivo de Yapacaní es la instancia que se encarga de la coordinación sectorial, equipo liderado por el gobierno municipal, con el objetivo de concertar y aplicar políticas públicas.

El origen de la experiencia se remonta a las investigaciones técnicas que desde mediados de los años 90 se vienen haciendo sobre la Crisis del Barbecho en las zonas de expansión de la frontera agrícola en Santa Cruz, crisis que trae consigo la pérdida de fertilidad de los suelos. Se realizan advertencias sobre los riesgos derivados de la aplicación del sistema de corte y quema en el sistema agrícola migratorio que amplía la frontera agrícola.

La implicación en forma amplia de la ciudadanía en la agenda política

Por último, las herramientas dirigidas a **implicar en forma amplia a los ciudadanos**, con objeto de formular recomendaciones, propuestas de políticas y acuerdos de colaboración para su implementación:

- **Grupos de trabajo abiertos**, parecidos a los grupos de trabajo anteriormente descritos, en cuanto a estructura

y resultados a alcanzar, se diferencian por su carácter abierto y disponibilidad para implicar a otros sectores de la población en el proceso. Este enfoque fue utilizado por el gobierno local de Flanders para desarrollar políticas de lucha contra la pobreza y por la región del ABC paulista para hacer frente a la crisis productiva y económica en los años 90, como resume el siguiente cuadro.

Cuadro 67 / El proceso de concertación en la región del ABC paulista.¹⁷¹

La región del ABC paulista incluye siete prefecturas municipales de las 33 que conforman al área metropolitana del gran Sao Paulo. Con sus 2.3 millones de habitantes y un producto estimado de 18 mil millones de dólares, el ABC fue durante años el polo micro regional de mayor dinamismo de Brasil aportando el 14% del producto del Estado, equivalente al 2.5% del país. Sin embargo, las políticas del Gobierno Federal y otros gobiernos estatales estimularon la diseminación de industrias del parque industrial de Sao Paulo, provocando que gran parte de la industria automotriz trasladara sus plantas a otras regiones atraídas por diversos incentivos fiscales. Esto, adicionado a la crisis económica, impactó negativamente la economía del ABC que ha perdido empleos. Para contrarrestar esta situación y buscar soluciones conjuntas, desde comienzos de los 90, el conjunto de actores locales organizados –liderados por los gobiernos municipales– han iniciado un importante proceso de concertación para reflexionar juntas y diseñar políticas realistas que reduzcan el riesgo de la pérdida de capa-

170 <http://www.logos.undp.org/logosis/mostrar_reporte.php?exp=69&id_reporte=46&tipo=2>

171 <<http://www.municipium.cl/Sacdel/proyectosdestacados.htm>>

idad productiva e incrementen y hagan sustentable el proceso de desarrollo. Al respecto llama la atención la concertación estable y permanente entre los gobiernos estadual y municipal, las grandes empresas y los sindicatos. A estos actores se han sumado otros como las universidades y las ONG. Entre los actores principales de este proceso se destacan:

- El Consorcio Intermunicipal del ABC, fundado en 1990, que reúne a los siete municipios de la región y que tiene una activa vida corporativa buscando coordinar las políticas municipales y asociar a éstas con otros actores. El Consorcio dispone de una pequeña secretaría ejecutiva y de un presupuesto de un millón de reales anuales aportados por sus miembros municipales.
- El Foro de la Ciudadanía del Gran ABC, conformado en 1995, es el resultado de un movimiento que busca incrementar la participación ciudadana y presionar a las autoridades políticas para actuar más activamente frente a la crisis, democratizar y redireccionar el proceso de desarrollo. El Foro representa a más de 80 entidades de diversos segmentos de la sociedad civil y, a través de sus grupos temáticos, propicia estudios, encuentros y debates.
- La Cámara del Gran ABC, fundada en 1997, que reúne en un mismo espacio de concertación a los poderes públicos –gobierno del Estado y las siete prefecturas municipales– y a la sociedad civil presente a través de los representantes de organizaciones empresariales, sindicales y de organizaciones no gubernamentales, todas las que conforman el Consejo Deliberante de la Cámara.
- La Agencia de Desarrollo Económico, fundada en 1999 para servir de brazo operativo, que debe llevar a cabo los acuerdos concertados en el seno de la Cámara. Administra y disemina información, hace *marketing* de la región, elabora e impulsa proyectos de desarrollo económico y social.

5

- **Sesiones de elaboración de visiones y escenarios** conjuntos. Se trata de procesos facilitados por un grupo integrado por representantes del sector público, expertos y ciudadanos, que desarrollan una visión común o un conjunto de escenarios posible para centrar luego el debate en determinadas opciones de acción pública. Esta herramienta permite implicar a los ciudadanos en un debate profundo sobre opciones políticas frente a los escenarios posibles. Se utiliza frecuentemente en procesos locales.

- Existe otro conjunto de instrumentos para una mayor profundización de la actuación de los grupos sociales en los problemas urbanos, que exige mayores compromisos de los gobiernos locales para su implementación. Nos

referimos, por ejemplo, a **las Consultas Urbanas** que derivan en **Programas de Acción Prioritarios**. Se trata de un proceso participativo que, partiendo de un diagnóstico construido colectivamente como propone la herramienta arriba analizada, se concreta en un plan o programa de acción prioritario donde tienen cabida los distintos actores en diferentes momentos del programa. Esta modalidad califica y concreta una participación multi-actor y multi-sector y constituye un método eficaz para permitir que los programas dispongan de espacios de observación, experimentación y verificación. Rescata así la concepción de “partir de las ciudades y de los actores locales para definir las demandas”. Un ejemplo lo encontramos en el programa de rendición de cuentas impulsado en Pedro Moncayo, Ecuador.

Cuadro 68 / El Programa de rendición de Cuentas en Pedro Moncayo, Ecuador.¹⁷²

El programa de rendición de cuentas en Pedro Moncayo parte de una perspectiva que considera las fortalezas y debilidades, tanto de las instituciones públicas como de las comunidades, asegurando una verdadera sinergia entre el deber del gobierno local y la real participación de la comunidad en lo público.

La experiencia es una propuesta de campaña de la Alcaldesa, un compromiso político asumido por la actual Administración, en un marco general de descrédito hacia todo lo público, como consecuencia de los altos índices de corrupción en todo el país. Si bien se habían dado pasos ciertos para aumentar los índices de credibilidad frente a lo municipal alrededor del desarrollo cantonal, era necesario consolidar un nuevo tipo de gobierno democrático y transparente, honesto, ético, y trabajando en función de los intereses colectivos, no de grupos. Con ello se lograría mejorar la imagen municipal.

La iniciativa venía gestándose desde las primeras consultas campesinas en 1990, y evoluciona hasta que en septiembre de 2001 se realizan los primeros ejercicios de rendición pública de cuentas por parte del gobierno local durante todo el mes en diferentes parroquias del cantón.

Se trataba ante todo de poner en marcha una concepción diferente en cuanto a la gestión del gobierno local, basada fundamentalmente en la participación de todos los sectores del cantón, para trabajar en un proceso de desarrollo integral. Era evidente que la gestión administrativa no satisfacía todas las necesidades de la población y en muchos casos se caía en el error de responder clientelaramente a determinados intereses. Por tanto había diferencias en el proceso de desarrollo entre un sector y otro del cantón en el nivel urbano y rural. La administración pasada, al elaborar el Plan Cantonal y ejecutar varias acciones bajo sus fundamentos, dio un salto cualitativo y trascendente hacia un nuevo gobierno democrático y transparente, pero no llegó a cumplir el mandato que posibilita en gran parte ese nuevo gobierno, como es la rendición de cuentas.

Gracias al proceso de rendición de cuentas impulsado, se han fortalecido varias instancias de interacción entre gobierno local y sociedad civil, como las asambleas cantonales, las asambleas parroquiales, los talleres comunitarios de planificación y el Comité Interinstitucional de Desarrollo de Pedro Moncayo. La propuesta de participación activa y cogestión permite evaluar las condiciones, recursos e instrumentos, mejorando sustancialmente aspectos relacionados con la corrupción e ineficiencia.

• **Procesos de diálogo on-line:** son procesos de diálogo on-line que implican a diversos conjuntos de ciudadanos de diferente manera según la etapa del proceso. Se utilizan herramientas *on-line* variadas, adaptadas a cada etapa (cuestionarios, sistema de peticiones, encuestas, etc.). Los *inputs* que resultan de los diálogos son utilizados en conferencias con expertos y representantes de los grupos de interés y el gobierno, encargados de hacer propuestas

de acción pública.¹⁷³ Se destaca por ejemplo, por su originalidad, el sistema de e-peticiones lanzado por *Downing Street* en Gran Bretaña en colaboración con la organización no lucrativa *my-society*,¹⁷⁴ o la iniciativa de participación ciudadana *Consensus*, iniciada en el año 2000 por el consorcio *Localret* el Instituto Catalán de Tecnología y la Fundación *Jaume Bofill*. El siguiente cuadro aporta un poco más de información sobre la iniciativa.

172 <http://www.logos.undp.org/logosis/mostrar_reporte.php?exp=18&cid_reporte=46&tipo=2>

173 Para más información sobre sistemas de e-government consultar los recursos contenidos en: <<http://governance.developmentgateway.org/Community-Content.8403+M59cfdffb80a.0.html>>

174 <<http://petitions.pm.gov.uk>>

Consensus es una herramienta tecnológica diseñada para facilitar e impulsar la información y la participación ciudadana a través de Internet en el mundo local. Es el espacio de participación en Internet de los gobiernos locales.

Consensus tiene como principales objetivos estimular la realización de experiencias de participación ciudadana y de consulta a través de Internet, simplificando y agilizando los procesos de organización, mejorar la comunicación entre los ayuntamientos y la ciudadanía y ofrecer espacios virtuales por permitir la organización de los ciudadanos y ciudadanas en comunidades de interés con el objetivo de promover la co-responsabilización y la participación.

El proyecto Consensus nace a finales del año 2000, fruto de la colaboración entre el Instituto Catalán de Tecnología, el consorcio Localret y la Fundación Jaume Bofill. Durante los años 2001 y 2002 se conceptualiza y construye la herramienta tecnológica gracias a una ayuda del Ministerio de Ciencia y Tecnología y a las aportaciones de los Ayuntamientos participantes. A lo largo de 2002 se realizan pruebas-piloto de uso de Consensus en varios procesos de participación. El proyecto incluye, además de la herramienta tecnológica y una guía de administradores, la elaboración de una guía metodológica de estrategias de participación con TIC. En el 2003-04, gracias a la ayuda del Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya, se mejora la herramienta, especialmente en usabilidad y en diseño, y se incorporan nuevas funcionalidades, fruto del proceso de pruebas piloto. 31 ayuntamientos disponen de Consensus.

5

5.4. Conclusiones y consejos operativos para articular la participación y concertación

Se trata de empezar a pensar en un nuevo modelo de relación con la ciudadanía y los actores relevantes del territorio dirigido al afianzamiento progresivo, como avanzábamos al empezar el capítulo, de una noción de **plataforma ciudad o ciudad-recurso**, caracterizada por:

- La **puesta en común y valorización de las capacidades y potencialidades endógenas** del territorio en términos de vocaciones, competencias y recursos de todos los actores relevantes y no sólo del gobierno local.

- La **involucración de las fuerzas productivas y sociales** (a través del diálogo y el partenariado), intentando complementar los recursos locales y viceversa.

- La **superación de las intervenciones públicas concebidas verticalmente** (“*top-down*”) y frecuentemente caracterizadas por la incoherencia con las vocaciones locales.

- El **refuerzo de la noción de ciudades-recurso para la multiplicación efectiva de los programas**. La ciudad-recurso basada en los municipios y organizaciones locales puede asegurar la continuidad operativa de las acciones frente a los cambios de autoridades municipales.

.....
175 <<http://www.consensus.cat>>

Seguramente en América Latina existen muchas y muy ricas experiencias de concertación con los actores del territorio, extrapolables al ámbito de la cooperación descentralizada y que pueden resultar muy inspiradoras para Europa, de manera de empezar a pensar “más allá” de los tradicionales Consejos de Cooperación. Los municipios en Europa tienen mucho para ganar si empiezan a trabajar transversalmente, como proponíamos en el ca-

pítulo anterior sobre los arreglos institucionales, con sus departamentos/áreas/concejalías dedicados y expertos en la relación con la ciudadanía.

Veamos un caso en concreto que nos ha parecido sumamente interesante por su génesis y funcionamiento, también por la sinergias creadas entre Europa y América Latina.

Cuadro 70 / El caso de la red Pintadas de Brasil.¹⁷⁶

Pintadas es un pequeño municipio (11.254 habitantes), localizado aproximadamente a 250 km. de El Salvador, capital del Estado (gobierno regional) de Bahía, uno de los 27 Estados de la Federación Brasileña. Su población se concentra en la zona rural (62,7%) y se dedica primordialmente a la agricultura familiar. La región tiene alta migración zafral y no posee acceso pavimentado que la conecte a los municipios vecinos. Su mortalidad infantil es de 47,8 por mil, la tasa de analfabetismo es 39,5, la renta per cápita media es de \$42.00 y su Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) es de 0,625, según datos de 2000, que colocan el municipio en situación de desarrollo humano medio. En esa localidad fue organizada la red Pintadas, compuesta por entidades de la sociedad civil (organizaciones sociales, productivas, culturales y religiosas y cooperativa de crédito), con el apoyo de la Prefectura local, instituciones nacionales e internacionales.

La red es una iniciativa estimulada por el Gobierno Municipal como espacio de articulación, formulación y potenciación de políticas públicas y proyectos de desarrollo local integrado y sostenible. Las entidades definen y ejecutan proyectos de interés local y articulan apoyos técnicos y financieros, inclusive de la cooperación internacional.

Pintadas está fuertemente vinculada al movimiento social en el Municipio y viene siendo construida, desde la década del 60, con fuerte influencia de la Iglesia Católica. En esa época se formaron liderazgos que pasaron a incentivar acciones de solidaridad. Desde 1999 a 2003, la red funcionó informalmente como un espacio de articulación entre las diversas entidades y la Prefectura. En reuniones bimestrales realizaban negociaciones de cooperación, seminarios y talleres, proyectos sociales integrados, planeamiento estratégico y captación de recursos. Trabajaban la solidaridad y el apoyo mutuo entre las instituciones involucradas. La prefectura actuaba como articuladora y promotora de la Red.

Actualmente la red implica a 11 entidades locales: STR-Sindicato de los Trabajadores Rurales, CCSP-Centro Comunitario Servicios Pintadas, Movimiento de Mujeres, Parroquia, Cooperativa de Crédito y Agroindustrial, Proyecto Renacer, Cine Rheluz, EFAP-Escuela Familia Agrícola Pintadas, Radio Comunitaria, ASA-Asociación de Apicultores y Alcaldía. Las entidades participantes de la red están comprometidas con la calidad de vida y la convivencia con el ambiente semiárido que caracteriza a la región.

El objetivo general de la red Pintadas es promover el desarrollo local sostenible del municipio y cuenta con diferentes alianzas nacionales (Gobierno Federal, Universidad Federal de Bahía, la Fundación Clemente Mari-

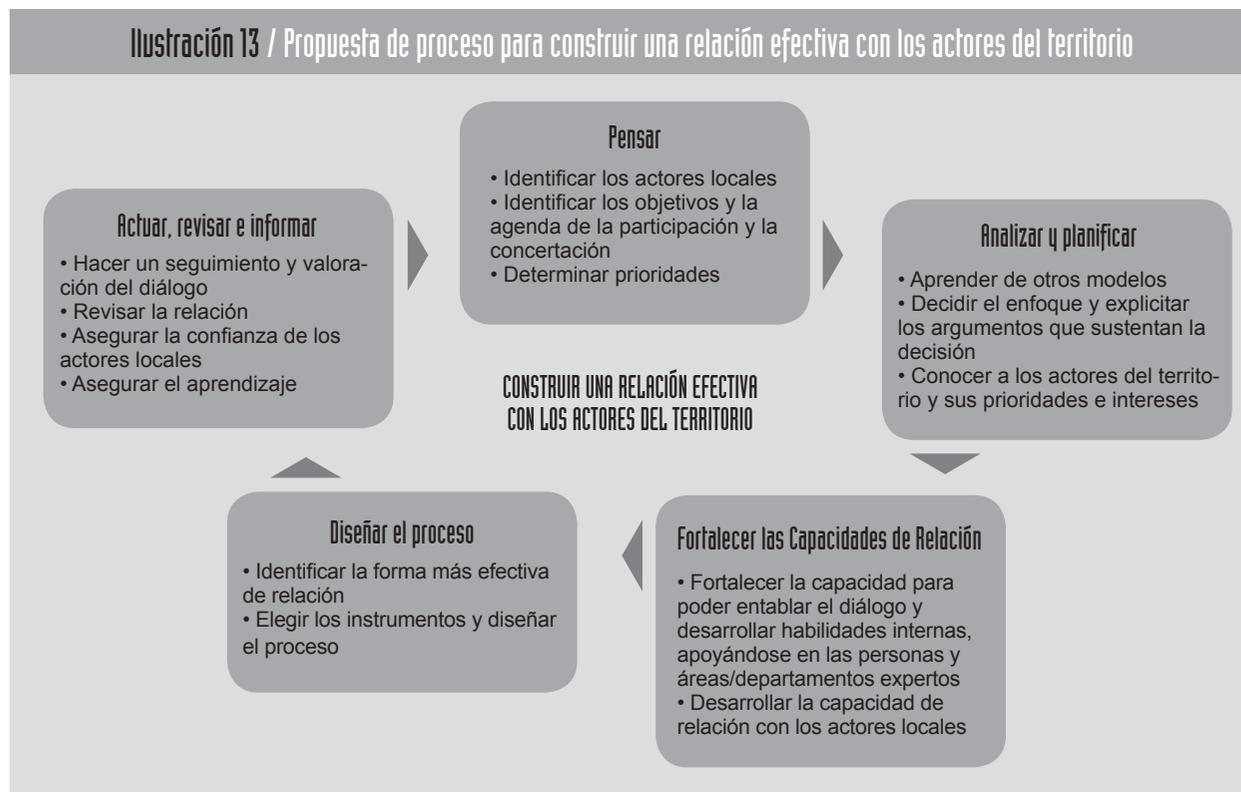
176 Elaborado a partir de <<http://melhorespraticas.caixa.gov.br/pintadas/summary.asp?idioma=e>> y de Batista, S.; Jakobsen, K. y Evangelista (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Colección de Estudios de Investigación N° 3*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Pág. 89.

ani y Caritas Brasil, entre otras). Además cuenta con alianzas internacionales por parte de algunas entidades europeas: Il Canale (Italia), Peoples Solidaries (Francia), la Organización para la Cooperación Internacional en Proyectos de Desarrollo (DISOP) de Bélgica y el Servicio Alemán de Cooperación Social-técnica (DED).

Las cuatro entidades europeas que apoyan la red Pintadas crearon la red **Pintadas Europea**, que se reúne para evaluar y planear, dos veces al año, la situación del proyecto, los resultados, la utilización de recursos, etc. La red promueve una interacción estratégica y los proyectos demandados por las asociaciones brasileñas son dirigidos para las instituciones responsables a partir de asuntos específicos como: recursos hídricos, educación, micro-finanzas y desarrollo económico, actividades socio-productivas.

Y ya para finalizar, nos gustaría aportar un esquema gráfico que pueda ayudar a los gobiernos locales a visualizar los procesos de articulación de la participación y concertación ciudadanas, y que sintetiza todo lo dicho a lo largo del capítulo.

Ilustración 13 / Propuesta de proceso para construir una relación efectiva con los actores del territorio



6. ¿Cómo evaluar y aprender? Seguimiento, evaluación y capitalización de la política pública local de CD

Breve descripción de los contenidos del capítulo

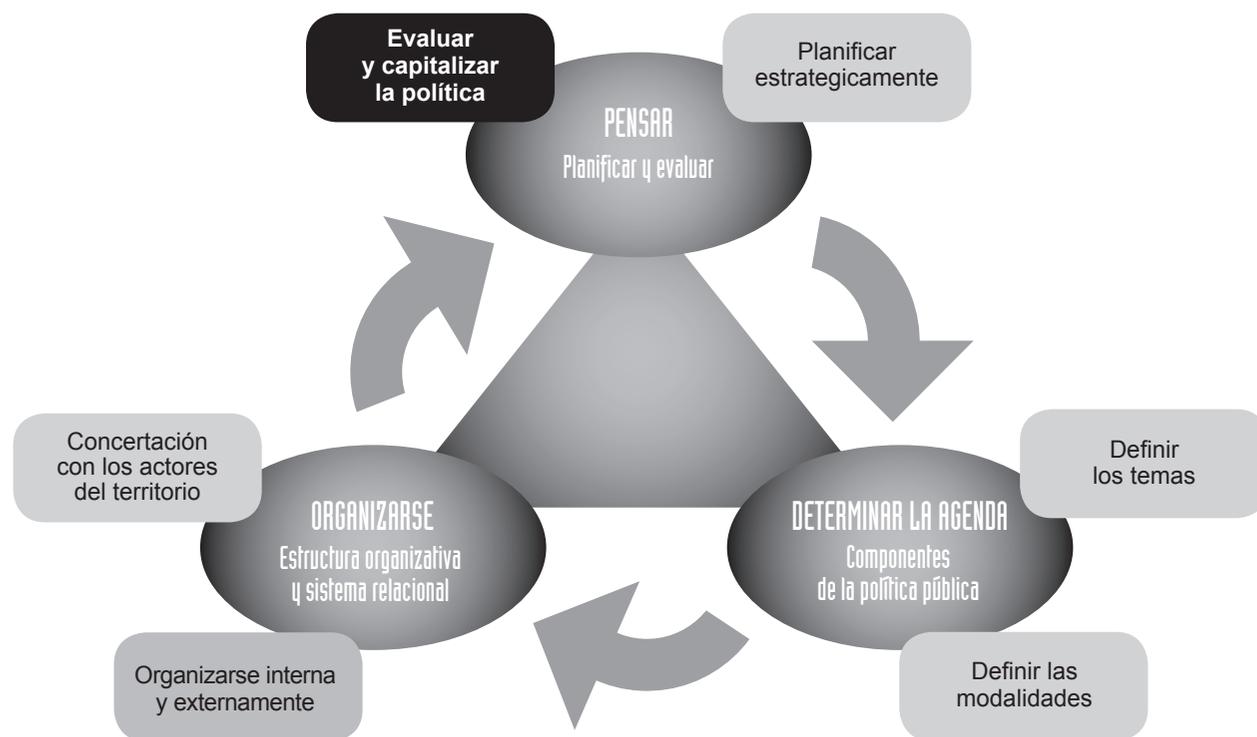
Nos encontramos en el capítulo final del Manual, que cierra el ciclo de la política pública local de cooperación descentralizada, concebida desde una perspectiva integral y sistémica, que hemos descrito y analizado a lo largo de todo el volumen.

Regresamos con este capítulo a la esfera que hemos llamado del “**pensar**”, integrada por la planificación y la evaluación como actos indisolubles e intrínsecamente

relacionados que dan lugar a la valoración y la fijación de objetivos, estrategias y líneas de acción, pertinentes, coherentes y alineadas con el proyecto de ciudad.

El capítulo se centra precisamente en la cuestión del seguimiento y la evaluación de la política pública local de cooperación descentralizada, para reflexionar en torno a **la cuestión del aprendizaje y la formulación** de estrategias integrales que capitalicen las trayectorias recorridas por cada ciudad y autoridad local en su accionar internacional.

Situación en el esquema del Manual



6.1. El valor del seguimiento y la evaluación en el aprendizaje institucional

A largo plazo, la cooperación al desarrollo y el apoyo a la misma sólo podrán continuar si se realizan evaluaciones que demuestren el impacto que tiene, que pongan de manifiesto los errores e incertidumbres intrínsecamente ligados al trabajo en desarrollo, y se analice de manera honesta la eficacia comparativa de la ayuda frente a los cambios de estrategia y política.¹⁷⁷

Actualmente existe un creciente consenso sobre la urgente necesidad que tienen los actores protagonistas de la cooperación descentralizada, estandartes de un paradigma de cooperación específico, de mejorar dos aspectos clave en la gestión que hacen de sus políticas y prácticas de cooperación, así como desarrollar capacidades institucionales para una **mayor y mejor rendición de cuentas y, una mayor y mejor medición de sus resultados**, especialmente en

materia del impacto que tienen sus actuaciones y experiencias, más allá de los resultados concretos inmediatos. Como recogían las conclusiones de la Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL que tuvo lugar en Barcelona en mayo del 2008,¹⁷⁸ es necesario “profundizar en el análisis del impacto y logros de la cooperación descentralizada a través de la promoción de la investigación, la formación, la evaluación y la comunicación sobre la acción internacional de los gobiernos locales”

Se trata de ser capaces de **aportar elementos y argumentos concretos para sostener y potenciar la especificidad y valor añadido que se asocian a la cooperación liderada y protagonizada por los actores locales**, frente a otras modalidades impulsadas desde los gobiernos, las agencias oficiales y las ONG, y de contribuir progresivamente al establecimiento **de una cultura de aprendizaje institucional**, que fomente los ciclos de aprendizaje en la Institución, que vinculan la reflexión con el pensamiento, la decisión y la acción, como muestra la siguiente ilustración, de acuerdo con una lógica de gestión por resultados.

Ilustración 14 / El ciclo de aprendizaje en la Institución.¹⁷⁹



177 Roche, Chris (1999). *Impact assessment for development agencies: learning to value change*. Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand..

178 Síntesis de los talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo 2008.

179 Adaptación de Shewhart, Walter (1939). *Statistical Method from the viewpoint of quality control*. New Cork: Dover publications.

El **establecimiento de adecuados sistemas para el monitoreo/seguimiento y evaluación de la política pública local de cooperación descentralizada por parte de cada *partner*** se convierte en uno de los mecanismos en los que es importante incidir. La experiencia está demostrando que una efectiva evaluación

y un sistemático monitoreo de los resultados pueden promover una cultura orientada a los resultados en los actores locales, a imagen de lo sucedido en el seno de otros actores públicos y privados que han introducido progresivamente, en la última década, sistemas de gestión en base a resultados.

Cuadro 71 / La gestión por resultados en el sector público.¹⁸⁰

La gestión por resultados (GpR) es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad en su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de las instituciones.

Se encuentra todavía en un estado embrionario en la administración pública, existiendo gran diversidad de enfoques y de modelos propuestos para su implementación, habida cuenta de la complejidad del proceso. Tres factores parecen especialmente relevantes a la hora de explicar esta complejidad:

- En el sector público, la **organización del proceso de creación de valor público está orientada al cambio social** y no a resultados de rentabilidad económica, lo que dificulta su formalización y conceptualización.
- La **organización y estructura del sector público son complejas** en aspectos importantes como el proceso de toma de decisiones, la construcción de consensos sobre el valor público que se pretende crear y la producción de bienes y servicios. Este último aspecto es particularmente intrincado, puesto que conlleva a generar desde seguridad para los ciudadanos hasta infraestructura vial, pasando por servicios de educación y salud.
- La medición del desempeño de la dirigencia (políticos y gerentes) encargada de gestionar un sistema es ardua, puesto que **el resultado de su gestión en gran medida es un producto colectivo** y es difícil asignar méritos o deméritos individualmente.

El seguimiento y la evaluación: hacia una noción operativa de los conceptos

¿Qué debemos entender entonces por monitoreo o seguimiento y por evaluación? Es importante señalar que se trata de dos conceptos que son utilizados a veces indistintamente o también de manera separada.

Una definición estricta de ambos conceptos sería la siguiente: la evaluación debería entenderse como la

valoración puntual de una intervención, usando procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente y confiable, tanto del proceso como del resultado. El monitoreo debería definirse como **la valoración esporádica y/o continua del avance de una intervención, usando indicadores de desempeño seleccionados *a priori*.**

En el marco al que nos referimos, de instauración progresiva de una **cultura de gestión por resultados**,

180 Adaptado de Serra, A. en colaboración con Saz-Carranza, A. y V. Figueroa. *Modelo abierto de Gestión por Resultados en el sector público*. BID y CLAD. Julio 2007.

se trata de dos **conceptos complementarios que se retroalimentan y forman parte de un mismo proceso de análisis**. Aun siendo conceptos complementarios, **partes de un mismo sistema**, existe una importante brecha en la aplicación práctica de ambos. En la práctica, mientras muchas instituciones locales, especialmente aquellas que cuentan con sistemas y equipos profesionales para la gestión de sus relaciones Internacionales y la cooperación descentralizada, disponen de un sistema de seguimiento más o menos formalizado y profesionalizado, centrado en los aspectos financieros (“el gasto”) y en los resultados inmediatos (o mejor dicho, en el nivel de actividades), **la evaluación generalmente no se realiza ni regular ni sistemáticamente**.

En líneas generales la experiencia pone de manifiesto como los gobiernos locales se limitan frecuentemente a realizar una evaluación de las acciones llevadas a cabo (o solicitar a las ONG que financian) mediante informes finales de actuación destinados a rendir cuentas, fundamentalmente en materia contable y administrativa; una motivación bien diferente respecto a la obtención de información para alimentar los ciclos de programación y decisión estratégicos y fomentar el aprendizaje institucional. Además, en caso de realizar evaluaciones, son generalmente evaluaciones puntuales de algunos de los proyectos o intervenciones concretas y no de la política

en su conjunto. Algo que sucede frecuentemente cuando los actores locales participan en programas en apoyo a la cooperación descentralizada, diseñados e impulsados por agencias bilaterales y multilaterales.

Las razones de esta deficiencia en la cultura evaluativa son de diversa índole. En primer lugar, es importante considerar que la mayoría de instituciones **cuenta con complejos, y a veces farragosos, procesos administrativos y contables (propios de la contabilidad pública)** que suponen un gran esfuerzo en dedicación y muchas veces dejan poco tiempo para escuchar y entender las percepciones acerca de las acciones impulsadas en el marco de programas de cooperación descentralizada así como para analizar sus resultados e impactos y tomar medidas. En muchas ocasiones **no existe capacidad suficiente en la Institución para llevar a cabo dichos procesos evaluativos**. El problema más común para realizar una evaluación de la política de cooperación descentralizada es la **falta de tiempo y de recursos**, tanto presupuestarios como de personal, con poca preparación de los equipos y un coste excesivo de los evaluadores externos.

El siguiente cuadro resume los principales problemas y obstáculos que dificultan la realización de un buen seguimiento (más allá de las cuestiones puramente financieras y contables) y evaluación:

Cuadro 72 / Problemas y obstáculos más comunes en relación al seguimiento y evaluación

A nivel interno se destacan:

- Con demasiada frecuencia **las intervenciones se diseñan sin tener en cuenta el seguimiento que se hará de las mismas**, sin establecer claros criterios e indicadores, de manera que las estrategias, programas y proyectos son poco evaluables.
- **Escasa sistematización de experiencias, falta de espacios de reflexión y difusión y la incipiente cultura de planificación y gestión por resultados.**
- En muchos casos existe todavía en algunas instituciones y organizaciones una **mentalidad de la evaluación como un control** (especialmente cuando va ligada a decisiones de financiación). Esto hace que nunca se diga lo que ha fallado e impide que exista un clima de confianza adecuado para reconocer los errores.

- Otras veces los resultados **“no importan”**, como ha sucedido en la gestión que se ha hecho hasta ahora de una buen aparte de la cooperación indirecta, más allá de aspectos como la realización efectiva del gasto y su publicitación, o la dinamización del tejido asociativo.
- Parece existir una enorme **brecha entre los sistemas de evaluación y el nivel de toma de decisiones institucional**. En algunas ocasiones la multiplicidad de informes dificulta la correcta retroalimentación de los resultados hacia las personas que toman las decisiones y establecen las políticas. En otras ocasiones la integración de la información de los niveles operativos al nivel político (además mudable) presenta problemas y las instituciones no disponen de capacidad para integrar los aprendizajes en sus procedimientos de diseño y formulación estratégica.

A nivel externo destacan

- **Escasez de herramientas e instrumentos** adaptados a la especificidad de la cooperación descentralizada.
- La **disparidad en las demandas** de los donantes y de los requisitos de seguimiento administrativo y financiero impuestos, así como **el escaso interés de la mayoría de donantes en aspectos cualitativos, más allá de los clásicos criterios de eficacia y eficiencia, que son observados desde un punto de vista puramente administrativo y presupuestario**.
- Es importante destacar la **escasez de profesionales especializados en la cooperación descentralizada, capaces de aportar un plus**. La cultura de realizar evaluaciones mixtas, combinando equipos internos y consultores externos, está todavía poco generalizada y las **instituciones prefieren utilizar sus propios recursos**, aún a sabiendas de que se puede afectar la objetividad de la evaluación.
- **No existen mecanismos ni canales formalmente establecidos que fomenten la publicación y diseminación de resultados y el intercambio de experiencias entre las instituciones**. Cuando la información se comparte, generalmente se hace a través de mecanismos informales y contactos personales, con excepción de algunos espacios creados para ello.

Para contribuir a paliar esta situación de deficiencia se ofrece a continuación **una reflexión, así como un conjunto de propuestas, sobre el seguimiento y la evaluación de una política pública de cooperación descentralizada**, para ayudar a los gobiernos locales que quieran ponerse “manos a la obra” y diseñar su propio sistema para analizar, capitalizar y aprender de su política en el marco de su acción internacional. Es importante señalar que el capítulo se centra prioritariamente en las **cuestiones clave que definen la especificidad de las nuevas visiones y modelos de cooperación descentralizada** que venimos defendiendo a lo largo de las páginas del Manual, de ma-

nera de aportar pistas que ayuden a los gobiernos locales a hacer avanzar su cooperación en esta dirección.

Destacar asimismo que existen numerosos manuales y guías sobre el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de cooperación internacional. En el Anexo quinto se detallan algunos de los instrumentos y herramientas más comunes, adaptados a la idiosincrasia de la gestión de la cooperación descentralizada, al tiempo que se propone un conjunto de referencias para los gobiernos locales que deseen profundizar sus conocimientos y competencias en el ámbito del seguimiento y la evaluación.

6.2. Los objetivos y criterios de un sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de CD

El porqué

En relación al **porqué** de un sistema de Seguimiento y Evaluación, en relación con lo que avanzábamos anteriormente, dos deberían ser los **grandes objetivos** perseguidos por un buen sistema de Seguimiento y Evaluación:

i. Rendir cuentas. Los gobiernos locales deberían saber explicar qué hacen en materia de cooperación descentralizada, qué consiguen y por qué lo hacen, tanto a nivel interno de la propia Institución como, y casi más importante, a nivel externo, en el ámbito local de actuación de la misma. La rendición de cuentas debe ser en dos direcciones: “hacia arriba” (cargos políticos, posibles donantes) y “hacia abajo” (ciudadanía en general, actores locales del territorio, etc.).

Cuadro 73 / La rendición de cuentas

En lengua inglesa existe la palabra *accountability*, que tiene una difícil traducción al español, pero que se podría interpretar como “rendición de cuentas” o “explicación de la actuación de una institución”. Se trata de un concepto cada vez más utilizado tanto en el sector público como en el sector privado sin ánimo de lucro, que trata de expresar la necesidad que tienen las instituciones, especialmente aquellas que trabajan en pos del bien común, de responder de sus actuaciones.

Es importante destacar que **la rendición de cuentas va más allá de los aspectos puramente económicos y financieros**. No se trata únicamente de hacer públicas cada año las cuentas, ni tampoco de ventilar los resultados de una auditoría anual. La transparencia económica y financiera es necesaria y forma parte del concepto de *rendición de cuentas*. Sin embargo, este concepto va más allá de la mera publicidad, ya que consiste en explicar a la comunidad de personas y organizaciones próximas a la instancia local qué se ha hecho durante un período de tiempo determinado. Se trata, pues, de ser “transparentes” o, en otras palabras, de resultar “creíbles”.

ii. Obtener información útil y necesaria para la toma de decisiones, contribuyendo tanto a la **planificación estratégica de la política de cooperación descentralizada** que se realiza institucionalmente como al **aprendizaje institucional** mediante la medición del impacto y la retroalimentación para la mejora de procesos, sistemas y funciones de la política y la institución. Debe trascenderse así una concepción del seguimiento y la evaluación como **meras herramientas justificativas y de labor burocrática**, y avanzar hacia un nuevo modelo concebido como sistema

orientado a la medición de “efectos” (incluso de impactos) de las intervenciones, a la comprensión de sus causas, al establecimiento de comparaciones, la interiorización de aprendizajes, la generación de conocimiento útil para la toma de decisiones y la visibilización de buenas prácticas. En otras palabras, el seguimiento y evaluación deberían servir para disponer de “conocimientos para la acción”.

Dichos objetivos pueden desglosarse como sigue:

Cuadro 74 / Objetivos y motivaciones para realizar S&E

Rendición de cuentas	<p>Hacia arriba:</p> <ul style="list-style-type: none">• Explicar y describir las actividades que han sido impulsadas en el marco de la política de CD a los niveles superiores (cargos políticos, etc.),• Demostrar credibilidad, eficacia y eficiencia, transparencia y profesionalidad para justificar así el uso de los recursos obtenidos,• Llevar a cabo un monitoreo de las acciones impulsadas por las entidades y otros actores del territorio apoyados por la institución. <p>Hacia abajo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Explicar y describir las actividades que han sido impulsadas al público para contribuir a su sensibilización,• Demostrar credibilidad, transparencia y profesionalidad frente al resto de la institución y la comunidad local (votantes, ciudadanía organizada, etc.),• Recolectar información cuantitativa y cualitativa que sirva como base para un mayor y mejor diálogo con otros actores interesados en la cooperación (por ej. las organizaciones que forman parte del Consejo de Cooperación Municipal, otros municipios, etc.).
Información útil para la toma de decisiones y el aprendizaje institucional	<ul style="list-style-type: none">• Analizar la calidad, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de una experiencia programa; formular recomendaciones; proponer nuevas áreas de intervención; proponer cambios y/o mejoras necesarias,• Sistematizar y capitalizar experiencias y buenas prácticas,• Contribuir al fortalecimiento institucional de la Institución y sus socios, y mejorar la capacidad de los mismos en la gestión y seguimiento de la política,• Mejorar el conocimiento de contextos, de las dinámicas de desarrollo; etc.

Qué seguimos y evaluamos: los criterios

- *Los criterios genéricos en el ámbito de la cooperación internacional*

En cuanto a **qué seguimos y evaluamos**, cabe destacar en primer lugar que desde hace algunos años existe un cierto consenso internacional sobre los grandes grupos de criterios genéricos (consensuados por el CAD/OCDE) que se utilizan para la evaluación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de cooperación internacional. Se trata de los siguientes factores:

1. PERTINENCIA / RELEVANCIA:

La valoración de la pertinencia se pregunta si:

- las prioridades identificadas son reales y válidas en relación al territorio y al contexto particular de cada actor,
- si se han tenido en cuenta todos los elementos de contexto (políticas públicas existentes, otras intervenciones, etc.) en el diseño y formulación,
- qué grado de complementariedad y coherencia existe con las políticas locales y gubernamentales y las actuaciones de otros actores relevantes,
- cuál ha sido la calidad del diseño, entre otros factores.

2. EFICACIA:

Se entiende que una política/estrategia/programa es eficaz cuando produce el efecto esperado. En otras palabras, si los objetivos establecidos han sido alcanzados. Es una medida del nivel de alcance tanto de los objetivos como de los resultados en un periodo temporal determinado. Bajo este criterio se observa también:

- el nivel de acceso de los actores/beneficiarios a los productos (bienes y servicios) asociados a la intervención,
- las características institucionales,
- el equilibrio de responsabilidades entre los distintos actores implicados,
- los resultados no previstos, etc.

3. EFICIENCIA:

La eficiencia es el análisis que pone en comparación los resultados obtenidos con los medios utilizados. Parte del análisis de todos los medios para el desarrollo de la intervención e incluye una estimación de los costes (versus el resultado) y valoraciones sobre la optimización de los recursos. El análisis también implica otros factores como:

- la calidad de la gestión cotidiana (presupuestaria, organizativa, de riesgos, de la información, del personal, etc.),
- el análisis de los arreglos institucionales definidos,
- la calidad del seguimiento, etc.

4. IMPACTO O PERSPECTIVAS DE IMPACTO:

Este criterio apunta a la valoración de todos los efectos surgidos en el entorno de la política/estrategia/programa, esperados o no, en distintos ámbitos. Se trata de una medición más amplia que la eficacia, dado que trata de observar además de los resultados o efectos conseguidos positivos y esperados, los no esperados y los negativos.

Se analiza, por ejemplo:

- la contribución al desarrollo económico, social y, en el caso de las intervenciones, cómo han contribuido al mismo las mejoras en las capacidades institucionales,
- la influencia en las instituciones y políticas,
- cuestiones transversales de equidad de género, de buen gobierno, etc.

5. SOSTENIBILIDAD / VIABILIDAD:

Una intervención es sostenible si los efectos de la misma pueden mantenerse por sí mismos en el tiempo. Puede estimarse la viabilidad (o mejor dicho el potencial de viabilidad) al inicio de la política/estrategia/programa y comprobar su grado de autonomía al final o tiempo después a su finalización. La sostenibilidad es un criterio de vital importancia en la evaluación, al igual que el impacto, dado que el objetivo de la intervención debe ser siempre reforzar capacidades de organizaciones e instituciones. En este ámbito se analizan aspectos como:

- el grado de apropiación de los objetivos y de los logros de la intervención,
- el grado de adecuación a las políticas y estrategias locales y nacionales,
- el apoyo brindado a la construcción de capacidades institucionales,
- la posibilidad de continuidad de la acción una vez finalizada la intervención (viabilidad financiera, económica, institucional, etc.),
- la adecuación de la tecnología y otros factores socio-culturales (percepciones y actitudes locales), etc.

Los criterios específicos a la cooperación descentralizada

Más allá de estos criterios genéricos, y situándonos ahora en el marco específico de la cooperación descentralizada y más particularmente de las nuevas visiones y modelos que venimos argumentando a lo largo de todo el Manual, se plantea **la necesidad de poder evaluar aque-**

llas características que se defienden como particulares y específicas a la cooperación descentralizada y que contribuyen a su valor añadido.

Si el reto fundamental que se plantean muchos gobiernos locales es **avanzar en la elaboración de una verdadera política pública de cooperación descentralizada concebida como un nuevo modelo y estrategia**, de carácter dinámico y con una visión a medio y largo plazo, liderada por los gobiernos locales y centrada en el despliegue de las potencialidades de los territorios, entonces es necesario que los gobiernos locales puedan dotarse de mecanismos que les permitan analizar cuán cerca o lejos se encuentran sus prácticas de estos principios y características.

A continuación se ofrecen un **conjunto de principios y criterios** que pueden servir de base para construir preguntas de evaluación e indicadores para el análisis y la valoración de la política de cooperación descentralizada, en relación a las características distintivas que definen dicha modalidad de cooperación y que incluyen:

- el enfoque territorial,
- el grado de reciprocidad y de transversalidad,
- la participación de la ciudadanía y otros actores del territorio,
- el potencial de impacto en la gobernabilidad y desarrollo locales,
- etc.

En todo caso no se plantea una catalogación estricta y tajante entre relaciones, por ejemplo, con enfoque territorial y relaciones carentes de enfoque territorial, o entre relaciones recíprocas y relaciones no recíprocas. Como propone Barreiro (2007),¹⁸¹ para la reciprocidad, en la realidad las cosas son más relativas, y nos interesará medir, por ejemplo, como una relación evoluciona desde niveles bajos de reciprocidad hacia mayores niveles de reciprocidad. La misma reflexión es aplicable a las otras características.

.....
181 Fuente: Barreiro, F. (2007). "Cooperación descentralizada y reciprocidad". Ponencia preparada para la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea -América Latina. Guatemala. Mayo de 2007.

Los siguientes criterios se plantean además como complemento a los **instrumentos y herramientas que se han ido ofreciendo a lo largo de los distintos capítulos que abordan detalladamente los contenidos de los distintos componentes de la política pública local de cooperación descentralizada**. Los criterios pueden ser utilizados tanto en el seguimiento y evaluación de las iniciativas impulsadas como en su concepción, a modo de "check list", para analizar el grado de integración en las acciones planificadas:

1. POTENCIAL DE RECIPROCIDAD

Para todas las autoridades

- ¿Cuál es el grado de conocimiento de las autoridades implicadas en la relación?
- ¿Qué interés tiene cada una de las instituciones participantes? ¿Coinciden los intereses?
- ¿Existe una misma visión de la relación de cooperación? Dicha visión ¿está recogida en las declaraciones oficiales y en los mensajes institucionales de los representantes políticos y técnicos?
- ¿Existe una definición consensuada de las prioridades, los objetivos estratégicos y resultados esperados de la relación?
- ¿Cuáles son los principales resultados/beneficios esperados y para quién?
- ¿Cómo se concreta el intercambio fruto de la relación?
- ¿Qué proceso se ha seguido de concertación y negociación entre las distintas autoridades locales, europeas y latinoamericanas, para llegar a identificar los objetivos y resultados esperados?
- La relación ¿potencia el establecimiento de una cooperación a medio y largo plazo?
- ¿Cómo se operacionaliza el trabajo en colaboración / en red? ¿Cómo se han asignado las responsabilidades para la toma de decisiones y la ejecución?
- ¿Quién asume el liderazgo? ¿Quién tiene capacidad de iniciativa y cómo se concreta?
- ¿Cómo circula la información y quién y cómo rinde cuentas?

2. VALORACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL TERRITORIO Y DEL GRADO DE APROPIACIÓN DE LAS MISMAS

Para la/s autoridad/es europea/s

- Los objetivos, acciones y los ámbitos seleccionados ¿se inscriben en un marco estratégico/plan director de cooperación o similar?
- ¿Cómo han sido seleccionados? ¿Quién ha participado y cómo en su selección? ¿Se han concertado? ¿Con quién?
- ¿Cómo se relacionan los ámbitos seleccionados con otros ámbitos de interés para la autoridad local?
- ¿Qué competencia y know how tiene la autoridad respecto al ámbito seleccionado? ¿Qué puede aportar?

Para la/s autoridad/es latinoamericana/s

- Los objetivos, acciones y ámbitos seleccionados ¿se inscriben en el plan de desarrollo municipal o similar de la autoridad local? ¿Qué lugar ocupan en la priorización elaborada en el plan?
- ¿Cómo han sido seleccionados? ¿Quién ha participado y cómo en su selección?
- ¿Cómo encajan con la estrategia de desarrollo local? ¿Qué aportan?
- ¿Qué otras iniciativas de cooperación existen? ¿Cómo se relacionan y qué complementariedad existe entre los distintos programas?

3. GRADO DE TRANSVERSALIDAD

Para todas las autoridades

- ¿Qué otros departamentos/áreas/concejalías están asociados en el programa de cooperación?
- ¿Cuándo y de qué modo participan? (en las distintas etapas de formulación / en la ejecución / en el seguimiento y evaluación)
- ¿Qué aportan a la CD y qué les aporta la CD?

4. GRADO DE PARTICIPACIÓN Y EL DIÁLOGO CON Y ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO LOCAL

Para todas las autoridades

- ¿Qué actores locales están asociados? (tejido asociativo, tejido empresarial, universidades, organizaciones profesionales, etc.)
- ¿Cuándo y de qué modo participan? (en las distintas etapas de formulación / en la ejecución / en el seguimiento y evaluación)
- ¿Está institucionalizada la concertación? ¿Qué mecanismos existen?
- ¿Cuál es la agenda de la participación y concertación?
- ¿Cómo se han integrado sus puntos de vista por parte de la autoridad local?
- ¿Qué impacto cultural tienen las iniciativas impulsadas? ¿Promueven la tolerancia y el entendimiento mutuos? ¿Cómo? ¿Se han articulado iniciativas de sensibilización y educación para el desarrollo?

5. POTENCIAL DE IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ACCIONES

Para todas las autoridades

- ¿Qué impacto se prevé que tengan o han tenido las iniciativas impulsadas? ¿Cómo se miden y por quién?

Posibles impactos:

- Impacto supra-territorial en las agendas nacionales y regionales,
- Impacto en la cohesión social,
- Impacto en la gobernabilidad local,
- Impacto en la integración regional
- Impacto en el desarrollo económico local,
- Impacto en la integración de género,
- Impacto en la visibilidad del gobierno local,
- Etc.

- Una vez finalizada la actuación de cooperación, ¿Qué sucederá? ¿Qué recursos propios se necesita movilizar?
- ¿Existen indicadores para medir el proceso de “apropiación” de las iniciativas por parte de todas o cada una de las instituciones participantes?
- ¿Qué importancia tiene el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional?
- ¿Cómo se concreta el aprendizaje?

6. POTENCIAL DE REPLICABILIDAD

- ¿Cómo evalúa el potencial de replicabilidad?

6.3. Consejos para la mejora de los sistemas de Seguimiento y Evaluación de la política pública de CD

Finalmente proponemos una serie de recomendaciones destinadas a ayudar a las autoridades locales a mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de sus políticas públicas locales de CD, de manera a avanzar en el establecimiento de una cultura de aprendizaje

Institucionalizar progresivamente la cultura de seguimiento y evaluación en la Institución

Para ello es necesario contribuir a desarrollar, en primer lugar, **un espíritu “sano” de autocrítica** por parte de todos los actores implicados (gobiernos locales y actores del territorio). Asegurar, en segundo lugar, el apoyo y liderazgo políticos y potenciar, además, la generación de una demanda para la evaluación tanto interna como externamente, en el seno de los Consejos Consultivos de Cooperación y otras instancias para articular la participación y concertación ciudadanas y promover la participación de los distintos niveles y otros actores del territorio.

Elaborar políticas “evaluables”

Un buen **sistema de seguimiento y evaluación** no será factible mientras las estrategias, líneas de

actuación y acciones inscritas en las mismas no sean diseñadas pensando en él. Como se explicaba a propósito de los problemas y obstáculos más frecuentes para realizar un buen seguimiento y evaluación, las intervenciones se diseñan con demasiada frecuencia sin tener en cuenta el seguimiento y evaluación que se hará de las mismas, sin establecer claros criterios e indicadores, de manera que las iniciativas son poco evaluables. **La calidad de un sistema de seguimiento y evaluación**, dependerá en gran medida **del grado de evaluabilidad de la política.** Es fundamental, por tanto, que las estrategias, líneas de actuación y acciones concretas que integran el marco estratégico que vertebra la política de CD, estén correctamente definidas, con unos objetivos y resultados esperados bien diseñados y cuantificados.

Huir de la complejidad

El seguimiento y la evaluación no deben suponer un sistema sofisticado de medición. En general, el sistema debería caracterizarse por ser liviano, orientado a proveer la información estrictamente necesaria (que la Institución tenga capacidad de asimilar y analizar). Por tanto **no debe exigir demasiado tiempo ni dinero, sino una práctica fácil y sencilla** que no requiera grandes inversiones de capital económico y humano.

Apostar por la concertación y la negociación

Debe ser un **sistema concertado**, es decir, que tenga en cuenta la participación de todas las personas involucradas, en una **perspectiva de transversalidad** (otros departamentos y servicios de la municipalidad) y **de inclusividad** (actores relevantes del territorio, ciudadanía organizada, universidad, etc.), tal como hemos defendido a lo largo de las páginas del Manual. Desde esta perspectiva, los actores relevantes en el seguimiento y la evaluación incluyen a toda la cadena de intervinientes, directa o indirectamente, en la política pública local de CD.

Observar todo el proceso, en su integralidad

El seguimiento debería realizarse **en forma continua y así favorecer la obtención de información útil para la toma de decisiones durante todo el proceso** (de la generación de la política pública de CD a su implementación). Un sistema de seguimiento y evaluación que sólo atiende a los resultados, sin contrastarlos con lo que ha sido la gestión del proceso, es un sistema incompleto que acaba por desaprovechar las sinergias que el conjunto de los datos genera. En este sentido las dimensiones internas (proceso de gestión de la política y puesta en práctica de la estrategia) y externa (efectos de las mismas programa) no deben ser tratadas de forma aislada.

Atención a la selección de indicadores y metodologías para la recolección de datos

La selección de indicadores,¹⁸² y el diseño y aplicación de instrumentos capaces de recoger la información requerida para su confección, son piezas claves para llevar a cabo un buen seguimiento y evaluación. Su selección debe hacerse también de forma concertada y negociada, de manera que exista un consenso sobre los criterios que se utilizarán para la valoración de la política de CD y el momento propio para ello es el momento de definición del marco estratégico de la política de CD.

Por otra parte, un buen sistema de seguimiento y evaluación debería combinar, en la recolección de datos e información, **la metodología cualitativa y cuantitativa de manera equilibrada**, para evitar que se acumulen cifras y datos, y no se acompañen de análisis complementarios.

Comunicar y difundir los resultados adecuadamente

No hay que obviar que la explicación clara, sistemática y atractiva de las actuaciones **tiene unos costes en absoluto despreciables**. Para los municipios más

.....

¹⁸² Ver el Anexo quinto para una explicación más detallada sobre los indicadores.

pequeños, con menor experiencia en cooperación y con un presupuesto más ajustado, estos costes pueden resultar realmente importantes. Los fondos y el tiempo que cada Institución debe invertir en redactar y publicar sus informes y memorias anuales, realizar en forma continua los boletines informativos o construir y mantener al día las páginas web, pueden suponer un fardo para muchas instituciones.

Es necesario encontrar un justo equilibrio entre las **demandas de los votantes** (especialmente para los municipios europeos) y/o las demandas de **los donantes** (especialmente para aquellos municipios que participan en proyectos financiados por otros) y el coste económico que este esfuerzo supone. Las tecnologías de la información constituyen hoy en día una nueva herramienta con gran potencial por lo reducido de su coste y la posibilidad de conseguir un gran impacto.

También es necesario reflexionar sobre **la forma y la constancia con que se difunde la información**. La información sobre la rendición de cuentas **debe concebirse** como un servicio y ha de facilitarse de forma regular. Esto puede llevarse a cabo por la vía de memorias anuales o boletines informativos. También las páginas web constituyen otro instrumento muy barato para rendir cuentas.

Utilizar los espacios de intercambio existentes de buenas prácticas

Las buenas prácticas permiten visualizar los resultados de la CD en la promoción del desarrollo y la gobernanza locales. Las redes, instancias de segundo nivel y los observatorios constituyen en este sentido espacios privilegiados para la sistematización, capitalización e intercambio de buenas prácticas, a los que los gobiernos locales pueden acceder.

Cuadro 75 / Selección de GOLD de referencias y recursos interesantes para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en Europa y América Latina.¹⁸³

La sección de Buenas Prácticas del Observatorio presenta dos tipos de sitios Internet:

- a) sitios que presentan bases de datos de buenas prácticas directamente accesibles,
- b) sitios que presentan estudios de caso, proyectos y notas sobre prácticas locales, accesibles a través de una pequeña búsqueda entre las distintas secciones del sitio. En América Latina y Europa destacan:

EUROPA

- Aalborg+10 and Aalborg commitments homepage (<http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx>)
- Best Practices Hub Vienna (<http://www.bestpractices.at>)
- Cities of Tomorrow-International Network for Better Local Government (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A00F0A-8EB7B3A7/bst/hs.xsl/prj_5925_5936.htm)
- CIVITAS - Cleaner and better transport in cities (<http://www.civitas-initiative.org/main.phtml?lan=en>)
- eGovernment Good Practice Framework (<http://www.egov-goodpractice.org/>)
- Energie-Cités (<http://www.energie-cites.org/>)
- EURADA - Association of Regional Development Agencies (<http://www.eurada.org/benchmarking.php?menu=8>)
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (<http://www.ecdpm.org/>)
- European Commission - Urban environment (http://ec.europa.eu/environment/urban/home_en.htm)
- European Local Governments (ELGO) (<http://www.elgo.co.uk/>)
- European Local Transport Information Service (ELTIS) (<http://www.eltis.org/Vorlage.phtml?lang=en>)
- Local Sustainability European Good Practice Information Services (<http://www3.iclei.org/egpis/>)
- REVE Jura-Léman (<http://www3.iclei.org/egpis/>)
- SMILE: the gateway to Sustainable Mobility (<http://www.smile-europe.org/frame1.html>)
- SURBAN - database on sustainable urban development in Europe (<http://www.eaue.de/winuwd/list.htm>)
- Sustainable European Regions (SER) (http://www.sustainable-euroregions.net/workingtopics_ser.aspx)
- Urbact (<http://www.urbact.org/>)

Austria

- Municipia (<http://www.municipia.at/>)
- Platform for the Best Practices and Local Leadership Programme of the UN-HABITAT and the City of Vienna (<http://www.bestpractices.at/main.php?page=hub/overview&lang=en>)

Bulgaria

- Foundation for Local Government Reform (FLGR) (<http://www.flgr.bg/en>)
- National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria (<http://www.namrb.org/>)

Francia

- Carrefour des collectivités Locales (http://www.carrefourlocal.org/experiences_locales/bonnes_pratiques/index.html)
- Comité 21-Comité français pour l'environnement et le développement durable (http://www.comite21.org/bonnes_pratiques/index.php)
- Villes Internet (<http://www.villes-internet.net/>)

.....
183 <<http://www.cities-localgovernments.org/gold/?L=es>>

Alemania

- Good Practices for sustainable urban development in Münster (http://www.muenster.de/stadt/exwest/index_e.html)

Italia

- Interregional Observatory for Development Cooperation (O.I.C.S.) (<http://www.oics.it/home.asp>)

España

- Banco de Buenas Prácticas (BBP) (<http://www.diba.es/bbp/cat/default.htm>)

Reino Unido

- Commission for Rural Communities (<http://www.ruralcommunities.gov.uk/themes/~best-practice>)
- LGA's European & International Unit (http://www.international.lga.gov.uk/case_studies)
- Local Authorities Coordinators of Regulatory Services (LACORS) (<http://www.lacors.gov.uk/lacors>)

AMÉRICA LATINA

- Ciudades para un Futuro más Sostenible (<http://habitat.aq.upm.es/bpn/>)
- Experiencias del Programa Buenas Prácticas de América Latina y el Caribe-UN-Habitat (<http://habitat.aq.upm.es/bpal/>)
- Mejores Prácticas en América Latina y el Caribe (<http://www.mejorespracticas.org/>).
- Transferencia de Buenas Prácticas (<http://www.premiomedellin.buenaspracticas.org/>)

Argentina

- Banco de Experiencias Locales (BEL)(<http://bel.unq.edu.ar/bel/>)

Brasil

- Gestao Publica e Cidadania (<http://inovando.fgvsp.br/>)
- Red de Bancos de Datos de Gestión Local (<http://www.web-brazil.com/gestaolocal/>)
- <http://melhorespraticas.caixa.gov.br/pintadas/summary.asp?idioma=e>

México

- E-Local (<http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/>)

Chile

- Municipium / Servicio de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) (<http://www.municipium.cl/>)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (<http://www.subdere.gov.cl/1510/channel.html>)
- <http://www.cities-localgovernments.org/gold/list.asp?orgtype=2&L=es>

Anexos

Anexo 1 / Ejercicio de auto-diagnóstico antes de iniciar la lectura del Manual

El objetivo del ejercicio es contribuir a hacer una reflexión ordenada, de manera **de conocer el punto de partida en el que situar la lectura del Manual**, para identificar prioritariamente los elementos que es necesario profundizar.

El ejercicio consta de tres partes: **(i)** descripción de la situación de partida; **(ii)** análisis de la situación de partida en clave de DAFO; **(iii)** reflexiones finales en torno a los aprendizajes y la visión de Cooperación Descentralizada hacia la que se desea avanzar.

1. Descripción de la situación de partida

DESCRIPCIÓN DE LA TRAYECTORIA RECORRIDA	
Histórico de la cooperación (cuando y por qué se empezó a hacer cooperación)	¿Desde cuándo? ¿Por qué?
La evolución de la cooperación en volumen y calidad: Qué etapas se identifican y cómo se caracterizan (duración, características principales acontecimientos relevantes que cabe destacar)	Etapas 1: Etapas 2: Etapas 3: Etc.

ANÁLISIS DEL MODELO DE COOPERACIÓN

Existe una estrategia de acción internacional y/o de Cooperación.

Si existe, breve descripción de sus objetivos.

Si **NO** existe, por qué no? ¿Cómo se planifica la acción internacional? Y más específicamente ¿la acción de CD?

Breve descripción de los ámbitos temáticos abordados en la cooperación y su relación con las prioridades municipales

Descripción de los ámbitos temáticos abordados en la CD:

1.

2.

3.

Etc.

¿Tienen relación con las prioridades enunciadas en el plan municipal, plan estratégico / plan de mandato?

Breve descripción de las acciones emprendidas en materia de cooperación y de los instrumentos desarrollados

Descripción de los instrumentos de cooperación desarrollados y breve análisis de los puntos fuertes y débiles percibidos en el recurso a cada uno de ellos:

Redes:

Proyectos:

Hermanamientos:

	Participación en entidades supra-municipales:
Participación en programas de agencias bilaterales o multilaterales	¿En cuáles? Lecciones aprendidas:
ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN Y RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA	
Ubicación de la cooperación dentro del organigrama institucional	Organigrama donde se visualice el lugar de la oficina de cooperación y/o RRIL.
Personal técnico a cargo (número de personas implicadas perfiles, reparto de responsabilidades, etc.)	
¿Cómo participa en la cooperación el resto del municipio?	Indicar ejemplos de participación efectiva de otras áreas / departamentos / etc.
Colaboración con otros municipios y/o apoyo de organizaciones supra-municipales	
¿Cómo se relaciona con la ciudadanía del territorio?	¿Qué mecanismos existen de diálogo y concertación? ¿Cuál es la agenda sobre la que se dialoga? Lecciones aprendidas de la concertación:

LA EVALUACIÓN Y EL APRENDIZAJE

¿Cómo se evalúa la cooperación?
¿Quién hace la evaluación?

¿Para qué sirven los resultados de la evaluación?

¿Cada cuánto se revisa y planifica la política de cooperación?

2. Análisis de la situación de partida a través de un DAFO (puntos fuertes, puntos débiles, amenazas y oportunidades) sobre la práctica de cooperación descentralizada

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
¿Cuáles son los puntos fuertes (internos) de su práctica de cooperación?	¿Cuáles son los puntos débiles (internos) que se detectan en su práctica de cooperación?
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
...	...
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
¿Cuáles son las oportunidades del entorno (nivel externo) para el desarrollo de su política de cooperación?	¿Cuáles son las amenazas/problemas potenciales/obstáculos que se detectan en el entorno (nivel externo) para el desarrollo de su política de cooperación?
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
...	...

3. Reflexiones finales

Lecciones aprendidas de la cooperación realizada hasta el momento	<ol style="list-style-type: none">1.2.3.4....
Beneficios que la cooperación ha aportado al Municipio	<ol style="list-style-type: none">1.2.3.4....
Según el gráfico de las tres visiones sobre la CD de la Introducción, ¿cuál refleja mejor la cooperación que hace su Municipio?	Elementos comunes: Diferencias / Divergencias:
¿Qué visión de cooperación le gustaría construir para su municipio?	Enuncie la visión en un párrafo
Qué elementos (en base al DAFO elaborado) cree que son claves mejorar para optimizar su práctica de cooperación	<ol style="list-style-type: none">1.2.3.4.

Anexo 2. Consideraciones sobre el fortalecimiento institucional

• El fortalecimiento institucional no puede ser impuesto ni realizado únicamente desde el exterior sino que debe realizarse con **la participación activa y directa de las personas, organizaciones e instituciones implicadas.**

• **La idea de proceso** implica además resaltar la dimensión temporal del desarrollo institucional. En otras palabras, se

necesita tiempo para el refuerzo de las capacidades y los enfoques **más exitosos son los progresivos, que incorporan la dimensión del aprendizaje.**

• El fortalecimiento institucional es además multidimensional, lo que implica que las intervenciones deben centrarse en varios niveles o planos: de los individuos, de las organizaciones, del sector y de las instituciones. Seguramente, para tener impacto de forma real, las estrategias de fortalecimiento institucional deben abordar simultáneamente diferentes niveles, como propone el siguiente cuadro.¹⁸⁴

Cuadro 76 / Los planos del fortalecimiento institucional

(i) **Plano individual**, que incorpora a los actores individuales (políticos, personal técnico, personal administrativo, directivos, líderes de organizaciones, planificadores, funcionarios, empresarios, etc.). Tradicionalmente, la mayoría de las intervenciones de la cooperación se han centrado en este plano, a través de programas de formación y capacitación de recursos humanos y de asistencia técnica destinados a incrementar las capacidades de los individuos en diferentes ámbitos.

(ii) **Plano de las organizaciones**, en el que se sitúan las entidades (gobiernos centrales y locales, agencias de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc.). Constituye, junto con el plano individual, el punto clásico de entrada para la cooperación, a través de la prestación de asistencia técnica para la modernización de organizaciones o el apoyo financiero. Las técnicas de hermanamiento entre entidades son utilizadas en algunas ocasiones.

(iii) **Plano sectorial**, que incluye las políticas que rigen y caracterizan un determinado sector y las relaciones de coordinación, de colaboración, de competencia, etc. que existen entre las diferentes instituciones y organizaciones que lo integran.

(iv) **Plano del sistema o nivel institucional**, que representa el contexto más amplio en que el proceso de desarrollo tiene lugar, e incluye aspectos como las políticas, el marco jurídico, las normas, la coordinación institucional, las actitudes y valores, etc. que configuran el entorno.

Plano individual	Plano de la organización	Plano sectorial	Plano institucional
Habilidades técnicas, profesionales y/o académicas	Planificación estratégica (misión, objetivos, etc.)	Marco jurídico-regulación sectorial	Marco institucional
Habilidades directivas (planificación y gestión)	Estructura organizativa y funcional	Políticas sectoriales	Marco jurídico-normativo
Trabajo en equipo	Gestión financiera y presupuestaria.	Relaciones entre la institución y los actores del territorio (coordinación, complementariedad, etc.)	Contexto político, forma de gobierno, relaciones de poder y toma de decisiones

184 Adaptado de Cámara, Luis (2003). *La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia*. Barcelona: DHIAL, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Plano individual	Plano de la organización	Plano sectorial	Plano institucional
Motivación, actitud, autonomía, oportunidades de promoción, etc.	Procedimientos técnicos y administrativos	Cobertura y calidad en la prestación de servicios	Participación social y canales para ejercerla.
Identificación con la organización	Gestión de recursos humanos (selección, formación, incentivos, etc.).		Sistema de valores y cultura ciudadana
	Igualdad de género		
	Sistemas tecnológicos y de información		
	Relación con los ciudadanos y otras organizaciones		
	Comunicación		

- El fortalecimiento trata de **reforzar capacidades ya existentes, aunque sea potencialmente**. En otras palabras, debe existir un determinado “punto de partida” en término de capacidades.
- La **importancia del entorno**, como factor que condiciona (en positivo y negativo) las posibilidades de refuerzo institucional y como elemento también que se aspira transformar.
- El fortalecimiento institucional requiere mucha **flexibilidad y capacidad de adaptación** a los contextos locales.
- **No existe además una única forma de realizar fortalecimiento institucional**. Las distintas aproximaciones al fortalecimiento institucional recurren a un conjunto de estrategias, enfoques, actividades y recursos orientados tanto al cambio de mentalidades, como al desarrollo de ciertas capacidades técnicas, a la transmisión de cono-

cimientos y habilidades. Es importante **romper con la visión reduccionista que equipara el fortalecimiento institucional exclusivamente con la formación**. Muy al contrario, existen muy diversos instrumentos y herramientas para hacer fortalecimiento institucional en la práctica como: facilitar el acceso y/o la difusión de información, crear espacios de intercambio, realizar formación, tareas de asesoramiento y consultoría, posibilitar la colaboración inter-comunal y el trabajo en red, favorecer la capitalización y el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, acompañar a las instituciones para la puesta en práctica de proyectos de desarrollo local, etc. Los veremos con más detalle posteriormente.

- Por último, decir que el fortalecimiento institucional debería tratar además de obtener un **verdadero impacto**, por lo que las actuaciones encaminadas en esta dirección deberían incorporar mecanismos y sistemas para poder medir, o al menos aproximarse, el impacto de las actuaciones.

Anexo 3. Propuestas para mejorar los sistemas de convocatorias para la selección de proyectos en el marco de la cooperación indirecta

Para que un sistema de convocatorias funcione correctamente son necesarias dos condiciones *sine qua non*:

i. En primer lugar, las **bases de la convocatoria y los documentos asociados** como formularios, cuestionarios, etc. deben ser lo más específicos posible, planteando además de exigencias acordes con el buen hacer en materia de coopera-

ción internacional (los cinco criterios del CAD/OCDE: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad), exigencias o condiciones acordes con la propia estrategia del municipio y los principios de la cooperación descentralizada.

ii. En segundo lugar, **la institución debe disponer de un mínimo nivel de competencias y experiencia en la selección de proyectos**. Así es frecuente que los municipios que no tengan personal calificado para ello se apoyen en personal técnico especializado para el análisis cuidadoso de las propuestas: la denominada evaluación ex -ante de las propuestas.

Cuadro 77 / Ejemplo de condiciones y preferencias municipales en la financiación de proyectos de ONG y otras organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁸⁵

Condiciones excluyentes (a modo de ejemplo):

- Presencia social de la OSC solicitante: se tiende a excluir a aquellas OSC que no acrediten presencia social alguna en el ámbito geográfico desde el que se realiza la convocatoria. De este modo se “premia” la labor dinamizadora de las organizaciones con actividad en el municipio/ comunidad. Para los municipios con menos de 50.000 habitantes, una condición de estas características limitaría en exceso la nómina de solicitantes. En cualquier caso, es deseable que la OSC tenga alguna relación con el Municipio y/o la Comunidad Autónoma del Municipio en cuestión.
- Concentración geográfica: de acuerdo con el criterio de “no dispersión”, las corporaciones locales deberían definir las áreas geográficas que serán destino de la cooperación. La existencia de Hermanamientos o Convenios de cooperación directa puede concretar también preferencias, para alinear la cooperación indirecta con la cooperación directa y evitar la dispersión de esfuerzos.
- Rechazo de objetivos geoestratégicos: la convocatoria puede rechazar cualquier acción encuadrada –expresamente o no– en aquellas “intervenciones humanitarias” que flanquean objetivos geoestratégicos ajenos a los intereses de la cooperación.

Preferencias calificables (a modo de ejemplo):

- Catalogación de los países destinatarios: a veces, para que este “criterio” quede revestido de cierta objetividad, suele recurrirse a calificaciones externas. Un ejemplo sería: “Son objetivos preferentes de esta convocatoria aquellas actuaciones dirigidas a los países con determinado índice de desarrollo humano (IDH)”. Otras veces, es el propio municipio quien define sus criterios, en base a la experiencia en cooperación directa (hermanamientos, convenios, etc.)
- Priorización de sectores o destinatarios: algunas bases ofrecen una escala de los sectores prioritarios. Idealmente estos deberían ser acordes con las prioridades identificadas en el marco estratégico de cooperación descentralizada, que guían la cooperación directa.

.....
185 Adaptado de FELCODE (2005). *Manual de cooperación al desarrollo para entes locales*.

Otra cuestión relevante y que ha sido frecuentemente debatida en el entorno de las ONG es la necesidad de unificar criterios sobre a las formas y contenidos de las bases de las convocatorias de subvenciones así como sobre los procedimientos de seguimiento administrativo por parte de las entidades locales y también autonómicas.

Cabe destacar que para muchas ONG la articulación de los esfuerzos de financiación en torno a entidades municipalistas de segundo nivel, como son los

Fondos Municipales de Cooperación en España, supone ventajas innegables al ofrecer una verdadera alternativa a la dispersión de micro-convocatorias y proporcionar además criterios comunes consensuados para la selección y financiación de proyectos.

El siguiente cuadro resume las principales conclusiones a las que llegaron los participantes en las Jornadas sobre Cooperación Descentralizada celebradas en Córdoba en el año 2000 en torno a los criterios que deberían guiar la redacción de convocatorias para subvenciones.

Cuadro 78 / Criterios de las bases generales de las Convocatorias-Jornadas sobre CD.¹⁸⁶

- 1. Publicación en forma independiente de las Bases Generales y la Convocatoria.** Se recomienda que existan convocatorias con periodicidad anual por parte de la entidad cofinanciadora. Las bases, como marco directriz en el ámbito estratégico, deberían tener una duración plurianual, mientras que las convocatorias, como herramienta técnica de gestión de fondos, se publicarían con carácter anual.
- 2. Constitución legal de las ONG** que concurren a las ayudas y subvenciones con una antigüedad mínima de un año anterior a la publicación de la convocatoria.
- 3. No se exige la presentación de pruebas documentales** de la aportación de fondos externos.
- 4. Solicitud de pruebas documentales** que acrediten **estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.**
- 5. En caso de recorte de la ayuda solicitada, establecimiento de un plazo máximo de dos meses para la reformulación del proyecto.** Se propone que la entidad cofinanciadora apruebe el total del monto solicitado.
- 6. Concesión de un porcentaje máximo de ayuda sobre el coste total del proyecto:** 80% del mismo. Compromiso por parte de la ONG de aportar el 20% restante con fondos propios o financiación de terceros, siempre que no sean fondos públicos.
- 7. Establecimiento de un porcentaje máximo en concepto de costes indirectos:** financiación de gastos administrativos directamente ligados a la ejecución del proyecto. En todo caso, se establecerá un máximo del 8% de la subvención concedida. En los casos en los que se lleven a cabo actividades de sensibilización vinculadas al proyecto, se podrá ampliar este porcentaje a un máximo del 9%. Se entenderá por gastos administrativos los gastos relativos a la formulación, seguimiento y evaluación del proyecto por parte de la ONG responsable del mismo (de la ONG solicitante). En los costes directos se incluirán los costes de Evaluaciones y Auditorías externas. Los costes de la organización local corresponderán a la partida de funcionamiento.
- 8. Admisión de los aportes valorizados de la organización española y de la organización local contraparte,** con la justificación adecuada de los mismos.

186 Fuente: Conclusiones de las "Primeras Jornadas de Cooperación al Desarrollo de la Provincia de Córdoba", organizadas por la Diputación Cordobesa, diciembre de 2000.

9. Establecimiento de un **plazo de resolución de la convocatoria inferior o igual a tres meses** desde la fecha límite de la presentación de proyectos a la misma.

10. Existencia de una **relación que describa la composición de la Comisión Evaluadora y forma de resolución**: inclusión en las Bases Generales de la convocatoria del baremo técnico de valoración de proyectos que se aplicará en la selección.

11. Posibilidad de **integración en la Comisión Evaluadora en los casos de ONG que tengan carácter exclusivamente consultivo**, cuando no presenten proyectos a la convocatoria.

12. Posibilidad de **firmar convenios plurianuales** para la ejecución de proyectos con cargo al presupuesto de la convocatoria vigente y abono de la ayuda concedida en un único pago inicial.

Llegado el momento de la **valoración de propuestas**, es fundamental que se haga no sólo respetando la más estricta objetividad, sino también a partir y por medio de la aplicación exhaustiva y argumentada del conjunto de

criterios consensuados y reconocidos por las partes, que sirvan para analizar en profundidad la pertinencia y **viabilidad potencial de la propuesta**. Recordemos brevemente qué se entiende por viabilidad.

Cuadro 79 / La noción de viabilidad según el CAD de la OCDE.¹⁸⁷

La viabilidad de los proyectos debe ser considerada en todas las formas del examen previo. Esta noción se ha revelado como un criterio general muy útil para juzgar un proyecto. Un proyecto es viable cuando es capaz de procurar unos beneficios durante un largo período de tiempo, después que lo esencial de la ayuda exterior suministrada por los donantes haya llegado a su fin. Los requisitos y criterios siguientes de viabilidad son indispensables:

- Contexto propicio desde el punto de vista de la política llevada a cabo. Los cambios de orientación necesarios deben ser decididos antes que comience la fase de realización.
- Objetivos precisos y realistas.
- Condición adaptada a la capacidad administrativa y técnica de los beneficiarios.
- Racionalidad económica del proyecto.
- Capacidad de financiar los gastos de funcionamiento y mantenimiento.
- Elección de tecnologías adaptadas a las condiciones económicas y sociales del beneficiario.
- Calendario realista.
- Sistema de mantenimiento y de apoyo adecuado, capacidad de administrarlos una vez que la ayuda exterior ha llegado a su fin.
- Compatibilidad con las condiciones socio-culturales locales.
- Sostenibilidad medioambiental.

Al aplicar los criterios de viabilidad mencionados conviene tener en cuenta las características propias del proyecto y de su medio ambiente, así como la necesidad de facilitar una flexibilidad suficiente en la fase de concepción y ejecución; igualmente hay que tener en cuenta las mejoras probables de las capacidades administrativas, técnicas y de mantenimiento producidas con el tiempo en un proyecto en continuo desarrollo.

Los nuevos sistemas de evaluación ex-ante, especialmente aquellos diseñados para seleccionar prioritariamente a actores capaces y competentes, no estando únicamente focalizados en el proyecto, contemplan tres grandes partidas:

(i) Partida 1: análisis de la conformidad de los actores impulsores de las propuestas de acuerdo con los criterios de elegibilidad de las bases. La elegibilidad de los solicitantes se verifica en base a la información facilitada en los *curriculum* institucionales de las organizaciones.

(ii) Partida 2: análisis de la conformidad administrativa y técnica de las propuestas. Dicha conformidad también se evalúa en función de los criterios expuestos en las bases. No se trata aquí de valorar técnicamente las propuestas, sino de verificar si se corresponden con los criterios expuestos en las bases (áreas geográficas, horizonte temporal, modalidad de intervención, etc.).

A veces las dos partidas anteriores se evalúan en una primera etapa –denominada de conformidad o de preselección–, que sirve para preseleccionar a los actores y hacer una primera criba de propuestas, antes de pasar a analizarlas técnicamente.

(iii) Partida 3: evaluación técnica de las propuestas: las solicitudes, una vez pasado el análisis de conformidad, son analizadas (desde el punto de vista de su relevancia, la calidad del diseño de las mismas –evaluando aspectos como su eficacia y eficiencia potenciales–, las perspectivas de sostenibilidad y de impacto) y priorizadas, según su grado de adecuación a las bases y los objetivos y principios de la convocatoria.

En el caso de la cooperación descentralizada, protagonizada por entes locales, este trabajo de análisis técnico puede ser confiado a un comité de evaluación integrado por personal capacitado de la instancia local tanto del servicio o departamento de relaciones internacionales como de otros servicios y departamentos relevantes, pudiendo aportar experiencia y valor añadido a la valoración técnica, y puede contarse también con el apoyo de asesores externos, expertos en desarrollo local. No es aconsejable que este trabajo se confíe exclusivamente a los Consejos Municipales de Cooperación, delegando toda responsabilidad en las ONG presentes. Los Consejos Municipales de Cooperación deberían refrendar las recomendaciones propuestas por el comité de evaluación.

El esquema siguiente sintetiza los elementos clave de un sistema de evaluación ex-ante:

Cuadro 80 / Fases y elementos clave de un sistema de evaluación ex-ante

Fases	FASE I DE ANÁLISIS DE CONFORMIDAD Y PRESELECCIÓN DE ACTORES	FASE II DE EVALUACIÓN DE PROPUESTAS
Objetivos	Identificar actores relevantes con quienes establecer relaciones de confianza y preseleccionar propuestas conformes con las bases	Seleccionar las propuestas relevantes , que siendo conformes con las bases, ofrecen mayor potencial de impacto y son afines a los objetivos y criterios de entidad (enfoque geográfico y sectorial adoptado, objetivos estratégicos, complementariedad de las dinámicas locales impulsadas y relación con las instancias locales, aspectos en fortalecimiento institucional, etc.).
Fundamentos	Bases convocatoria	Bases convocatoria

Principales actores involucrados	Equipo de cooperación descentralizada / Relaciones internacionales del Municipio + apoyo de un asesor externo en caso de ser necesario	Comité de evaluación , compuesto por el equipo (o parte) de CD / Relaciones Internacionales del Municipio, otros servicios pudiendo aportar experiencia y asesores externos en caso de ser necesarios. Las recomendaciones deberían ser re-frendadas por el Consejo Municipal de Cooperación.
Principales instrumentos asociados	Para verificar la conformidad de la propuesta: <ul style="list-style-type: none"> • Ficha identificatoria del proyecto Para verificar la conformidad del actor: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Curriculum</i> institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la propuesta (según formulario, incluyendo marco lógico, presupuesto, plan de acción / cronograma, etc.). La instancia local debería disponer de <ul style="list-style-type: none"> • Una ficha o baremo para la evaluación de las propuestas de acuerdo con los criterios retenidos.

Para finalizar este apartado, se otorga como ejemplo **una propuesta de guía para evaluar los proyectos**, de acuerdo con una valoración tanto de los actores como de las propuestas presentadas.

Cuadro 81 / Propuesta de guía para la evaluación de proyectos a partir de la valoración de los actores y las propuestas	
SOBRE LOS ACTORES	
Entidad solicitante	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de cumplimiento de los requisitos de las bases (presencia social en el territorio, años de existencia, etc.), 2. Experiencia anterior en proyectos similares y en la zona, 3. Capacidad institucional, 4. Experiencia de trabajo, 5. Pertenencia a redes / coordinadoras, 6. Relación con el socio local (existe o no un consorcio) y enfoque en materia de refuerzo de capacidades locales.

<p>Contraparte local</p> <p>SOBRE LA PROPUESTA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Experiencia anterior en proyectos similares y en la zona, 2. Enraizamiento de la organización local en el territorio, 3. Capacidad institucional, 4. Experiencia de trabajo en proyectos de cooperación internacional, 5. Pertenencia a redes / coordinadoras.
<p>Relevancia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevancia del proyecto respecto a la zona y sus problemáticas. Referencia a las políticas públicas y otras iniciativas existentes, 2. Calidad del diagnóstico y del ejercicio de identificación de necesidades, 3. Grado de participación de los beneficiarios y actores locales en el diseño del proyecto, 4. Grado de integralidad e intersectorialidad de la propuesta , 5. Enraizamiento de la estrategia propuesta en las estructuras e instituciones locales.
<p>Calidad del diseño</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad de diseño de la propuesta (evaluación del marco lógico si existe, grado de definición de objetivos, resultados esperados y actividades propuestas, flexibilidad permitida para la puesta en práctica, cronograma etc.), 2. Grado de complementariedad con otras intervenciones (políticas públicas / donantes / otras ONG). Mecanismos de coordinación existentes, 3. Consideración de aspectos transversales: género, medio ambiente, etc.
<p>Medios para la implementación del proyecto: valoración de la eficiencia potencial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valoración del presupuesto (volumen de recursos, repartición por partidas, etc.), 2. Valoración de la estructura propuesta para la gestión del proyecto, grado de participación local y grado de enraizamiento en estructuras/instancias locales, 3. Valoración de las capacidades técnicas aportadas por las organizaciones solicitantes (entidad europea y entidad local).
<p>Impacto potencial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad de la estrategia de potenciación de los procesos de desarrollo local y grado de adecuación de la propuesta a las fases del proceso de desarrollo, 2. Impacto previsible (resultados buscados y no buscados por el proyecto) en el desarrollo socio económico, 3. Sinergias y complementariedad con otras iniciativas de desarrollo local y las políticas públicas en el territorio, 4. Potenciación de las capacidades institucionales locales, 5. Grado de participación local y valoración de la estrategia de empoderamiento, 6. Coherencia y complementariedad con las intervenciones de otros donantes /ONG.

Viabilidad potencial

1. Valoración de las perspectivas de viabilidad financiera (¿son los servicios costeables para los beneficiarios finales?, ¿las personas e instituciones implicadas asumen sus compromisos financieros?, ¿pueden mantenerse los beneficios más allá de la duración del proyecto?, ¿pueden los beneficiarios mantener los servicios?),
2. Grado de apropiación del proyecto por los beneficiarios (grado de integración del proyecto en estructuras locales / grado de implicación de los beneficiarios en la planificación y ejecución del proyecto / grado de implicación de los beneficiarios en la toma de decisiones / potencial de utilización de los servicios por los beneficiarios después del proyecto),
3. Grado de integración del proyecto en las políticas locales/regionales/nacionales (¿cómo interacciona el proyecto con el nivel de política? / apoyo público y privado recibido / contribución a los procesos de democratización y gobernabilidad / apoyo al rol de los actores no estatales),
4. Contribución del proyecto a fortalecer las capacidades de gestión e institucionales locales,
5. Adecuación a los factores socio-culturales,
6. Adecuación a la tecnología (humana y técnica) disponible,
7. Estimación de riesgos.

Por último, y a título ilustrativo, aportamos el ejemplo de la Guía de evaluación de proyectos utilizada en el marco del programa URB-AL.

Cuadro 82 / Guía para la selección de proyectos. Parrilla adaptada de la Convocatoria de proyectos del programa URB-AL, Comisión Europea.¹⁸⁸

1. PERTINENCIA (hasta 35 puntos)

- 1.1. ¿Se adecua la propuesta a las **necesidades y limitaciones** específicas del país/de los países o región/regiones destinatario/s? (en particular, ausencia de solapamientos y sinergia con otras iniciativas).
- 1.2. ¿Están claramente definidos y estratégicamente elegidos los **grupos destinatarios**?
- 1.3. ¿Se adapta la propuesta a las **necesidades** de los **grupos destinatarios** propuestos?
- 1.4. ¿Se adapta la propuesta a los **objetivos** y a una o varias de las **prioridades** del programa?
- 1.5. ¿Son coherentes, adecuadas y prácticas las **actividades** propuestas?
- 1.6. ¿Contiene la propuesta elementos específicos de **valor añadido**, tal como enfoques innovadores, modelos de buenas prácticas, promoción de la igualdad entre varones y mujeres y de la igualdad de oportunidades?

.....
188 Observatorio de CD UE-AL.

2. METODOLOGÍA (hasta 25 puntos)

- 2.1 ¿Es coherente en conjunto el **diseño del proyecto**? (en particular, ¿anticipa su **evaluación**?)
- 2.2 ¿Es satisfactorio el nivel de **implicación y participación de los socios en las actividades**?
- 2.3 ¿Es claro y factible el **plan de actuación**?
- 2.4 ¿Incluye la propuesta **indicadores objetivamente verificables** para medir los resultados del proyecto? (marco lógico)

3. SOSTENIBILIDAD (hasta 15 puntos)

- 3.1 ¿Es probable que el proyecto tenga un **efecto** tangible sobre sus grupos destinatarios?
- 3.2 ¿Puede la propuesta tener **efectos multiplicadores**?
(en particular, posibilidades de reproducción y de extensión de los resultados del proyecto, difusión de información).
- 3.3 ¿Son **sostenibles** los resultados esperados del proyecto?:
 - desde un punto de vista financiero (¿Cómo se financiarán las actividades cuando cese la subvención?)
 - desde el punto de vista institucional (¿habrá estructuras que permitan continuar las actividades una vez finalizado el proyecto? ¿habrá una “apropiación” local de los resultados del proyecto?)
 - a nivel político (cuando proceda) (¿cuál será el impacto estructural del proyecto, por ejemplo, dará lugar a una mejora de la legislación, los códigos de conducta, los métodos, etc.?)

4. PRESUPUESTO Y RELACIÓN ENTRE COSTE Y EFICACIA (hasta 10 puntos)

- 4.1 ¿Es **claro y detallado** el presupuesto?
- 4.2 ¿El gasto propuesto es **necesario** para la realización del proyecto?

5. CAPACIDAD DE GESTIÓN Y PERICIA (hasta 15 puntos)

- 5.1 ¿Posee el solicitante **experiencia adecuada de gestión de proyectos**?
- 5.2 ¿Posee el solicitante **pericia técnica** adecuada?
(en particular, conocimientos sobre las cuestiones que van a tratarse)
- 5.3 ¿Tiene actualmente el solicitante **capacidad de gestión** adecuada?
(en particular, en relación con el personal, el equipo y la capacidad de gestionar el presupuesto del proyecto)

Anexo 4. La noción de proyecto, de ciclo de proyecto y de marco lógico

El objetivo del presente anexo es **ofrecer un repaso de algunas de las nociones y herramientas más típicas utilizadas en la formulación, diseño y gestión de acciones** en el marco de las políticas y programas de cooperación internacional.

Antes de hacerlo, **dos premisas** nos parecen necesarias:

- i. En primer lugar se trata de ofrecer pautas operativas para facilitar la apropiación de las herramientas por parte de las autoridades locales. En este sentido, por ejemplo, al referirnos a la noción de proyecto, **lo haremos en tanto que unidad operativa, clave en la Cooperación Internacional, sin entrar en sus “connotaciones ideológicas o políticas”**. El proyecto, como unidad operativa, para ordenar y sistematizar la información relativa a las acciones, puede ser útil también en el marco de las modalidades de cooperación descentralizada que venimos de analizar: en el marco de los hermanamientos para ordenar intervenciones concretas impulsadas en dichos marcos de partenariatado; en el marco de las redes para ordenar y proponer intervenciones conjuntas; en la cooperación indirecta para trabajar conjuntamente con el tejido asociativo y las ONG; en los programas multilaterales o bilaterales, que recurren a la fórmula de proyecto y programa para su concepción y ejecución; etc.
- ii. En segundo lugar, es importante señalar que **existen numerosos manuales y guías que tratan los aspectos**

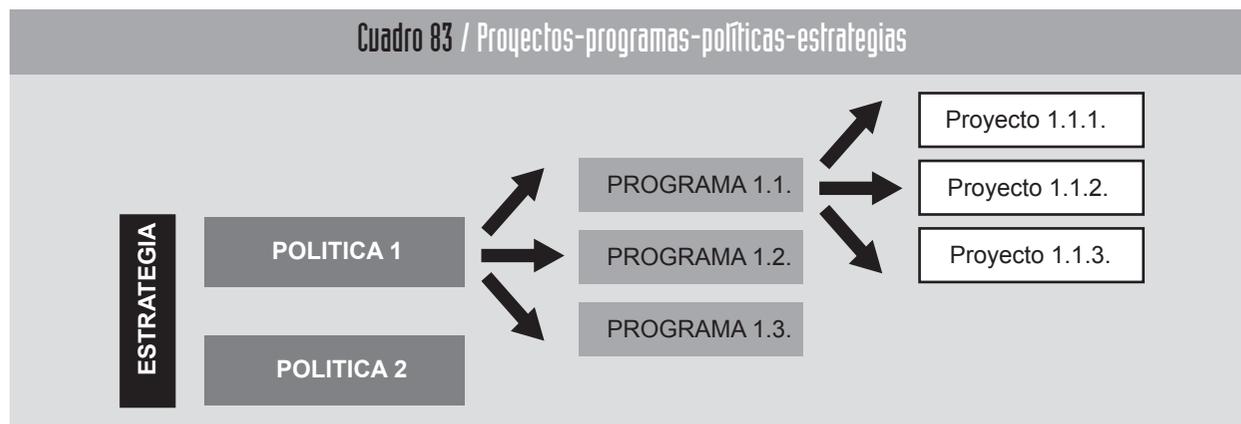
operativos de manera exhaustiva. Nos referimos a los manuales sobre la gestión de la ayuda, sobre todo en lo que respecta al ciclo de proyecto. Por ello se ha juzgado oportuno aportar únicamente algunas ideas clave sobre los proyectos y facilitar por último algunas referencias para aquellos gobiernos locales que deseen mejorar los conocimientos y competencias en materia de formulación y diseño de proyectos.

La noción de proyecto

En el ámbito de la cooperación internacional, el concepto básico de “proyecto” se define como el conjunto autónomo de inversiones, actividades políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un período determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios.

Se trata además de una **unidad operativa** en relación con otras categorías mayores en las que se inserta. Así, un proyecto se define también en relación a los programas y las políticas, en el marco de la gestión estratégica de la cooperación internacional. En general, al hablar de **políticas**, se hace referencia a grandes objetivos de desarrollo insertados en una estrategia determinada (por ejemplo definida en relación a un sector determinado, a un país, etc.). Cuando se habla de **programas** se hace alusión a las intervenciones específicas de esas políticas, y los **proyectos, por su parte**, se refieren a los distintos componentes, partes o elementos de dichos programas, siendo dimensiones operativas autónomas, pudiendo ser gestionados independientemente.

Cuadro 83 / Proyectos-programas-políticas-estrategias



Los proyectos, en tanto que **unidades operativas y estructuradas**, se interpretan como herramientas de carácter socioeconómico que, por medio de un conjunto de insumos, pretenden superar algunas de las carencias identificadas en un colectivo, a través de acciones pautadas en un horizonte temporal definido. Los proyectos, en general, integran variables de tipo social, cultural, económico, político, educativo, y se apoyan en el uso de los recursos disponibles y en las potencialidades de la población para mejorar su situación.

Es importante tener presente que para formular adecuadamente un proyecto es fundamental **acotar y de-**

finir con claridad el reto que se pretende confrontar, teniendo en cuenta que la virtud potencial del proyecto es precisamente aportar insumos que conlleven un cambio significativo en el contexto de manera de contribuir a aportar elementos de respuesta a dicho reto. Resulta esencial definir y enunciar claramente y de manera inequívoca los **objetivos perseguidos y resultados esperados del proyecto, y hacerlo de manera realista, evitando ser excesivamente ambicioso, en relación al problema identificado**. Este es el punto de partida en la formulación de un proyecto: la definición de sus objetivos, que deberán servir de marco de referencia para las acciones que se emprendan, dando direccionalidad durante todo el proceso.

Cuadro 84 / Guía de contenidos de un documento de Proyecto

- La caracterización minuciosa de la institución proponente / solicitante.
- Las iniciativas en curso, destinadas al grupo de personas del barrio, ciudad o región en cuestión, que indiquen la prioridad establecida por el proponente para esa área.
- El plan que el proyecto pretende desarrollar, abarcando:
 - (i) los objetivos, metas y los resultados a ser alcanzados;
 - (ii) las actividades detalladas a ser desarrolladas;
 - (iii) los indicadores a ser adoptados en la evaluación y verificación del cumplimiento de las metas. Generalmente se solicita la presentación de dichas informaciones bajo la forma de marco lógico
 - (iv) el presupuesto general del proyecto conteniendo los cronogramas físico y financiero de la ejecución;
 - (v) el detalle completo de las acciones que componen la cooperación técnica (prestación de servicios de consultoría, formación, capacitación y entrenamiento de recursos humanos, realización de encuestas, estudios e investigaciones y, si fuera el caso, la complementación de la infraestructura de la institución receptora);
 - (vi) la presentación de la contraparte por la entidad proponente/solicitante (financiera o en especie);
 - (vii) la presentación del mecanismo a ser adoptado a lo largo de las actividades para garantizar la circulación del flujo de informaciones y compartir los conocimientos.

El ciclo de proyecto

Además de ser cautelosos y estrictos **a la hora de definir el reto o retos** centrales al proyecto, y como garantía para la definición y ejecución de proyectos exitosos y de calidad, es importante, tal como reconoce la propia Comisión de la UE en sus manuales dedicados a la gestión de proyectos, tener en cuenta dos elementos clave:

(i) En primer lugar, es importantísimo ser capaces de **incorporar la noción de calidad** (más allá de la cantidad) **en la definición y gestión del propio proyecto**. En este sentido, resulta fundamental apostar por una mejor y más realista definición de objetivos y de los medios y recursos disponibles, incorporar valores y procesos participativos en la propia definición y gestión de los proyectos (lo que supone hablar en término de actores y no tanto de beneficia-

rios de los proyectos), respetar los valores socio-culturales, atender a las necesidades de formación y capacitación de los entes encargados de su gestión, integrar la perspectiva de género, etc.

(ii) En segundo lugar, es necesario **concebir el proyecto en su integralidad**, con todas sus fases. El proyecto debe ser visto como un todo integrado, que va desde la concepción de la idea hasta la evaluación de la realización y que permite establecer cierta disciplina para la toma de decisiones en los momentos clave con incidencia sobre su puesta en práctica.

Esta propuesta se concreta en el denominado **ciclo de vida o ciclo de gestión de proyectos**, que supone una atención detallada e integral de todos los pasos por los que un proyecto transita. En el marco de la cooperación internacional se ha generalizado la expresión “**ciclo de proyecto**” para referirse al proceso completo, diferenciado en etapas, que sigue un proyecto tipo, independientemente de si es financiado y/o ejecutado por la cooperación multilateral, bilateral, no gubernamental o descentralizada.

Las distintas etapas que suelen señalarse en el ciclo de proyecto son las siguientes:

(i) Identificación: es el momento principal, imprescindible para garantizar un buen fundamento del proyecto. Los objetivos de esta etapa son dobles: en primer lugar, sirve para analizar y priorizar con la máxima precisión posible y con la participación directa de los actores principales del proyecto y beneficiarios el conjunto de necesidades y el volumen de recursos –materiales, técnicos, económicos y humanos– propios y disponibles. En segundo lugar, sirve para estimar el conjunto de potencialidades que existen en el colectivo así como el conjunto de condiciones y recursos necesarios para lograr el despliegue positivo de todas las potencialidades.

(ii) Diseño: partiendo de las informaciones surgidas en la fase anterior, se concentran ahora los esfuerzos en discutir

el alcance y contenidos del proyecto. Se trata de traducir en el lenguaje del proyecto la realidad identificada en la fase anterior. Los principales ámbitos a definir son: el/los objetivos globales y específicos; los resultados esperados y las actividades previstas; las hipótesis y condiciones de trabajo; los recursos, medios e instrumentos que se precisan; los procedimientos, técnicas y métodos que hay que aplicar; el calendario de ejecución previsto; la organización necesaria; las tareas y funciones que ha de cumplir cada actor y el sistema de seguimiento y evaluación. En esta fase es importante tener en cuenta, en el caso de proyectos que requieren financiación exterior, que la redacción del proyecto, además de ser un fiel reflejo de la lógica del mismo, debe contemplar y ser conforme con la lógica, normativa y formularios de las agencias a las que se pretende dirigir el proyecto. Normalmente las instituciones donantes o agencias de cooperación técnica internacional tienen cada una sus propios modelos de proyectos. Es importante además incidir en aspectos como la relevancia y racionalidad del proyecto y las perspectivas de eficiencia, impacto y viabilidad.

(iii) Formulación: una vez definido y redactado, se somete el proyecto a los procesos de decisión internos propios de cada Institución (en el caso de proyectos iniciados y financiados por la propia Institución) o externos (en el caso de proyectos enviados a una agencia oficial, contraparte del Norte, etc.). Por lo general los proyectos son evaluados de acuerdo con tres dimensiones: técnica, política y financiera y normalmente existen comisiones para su estudio, que integran –a título consultivo– expertos en la materia.

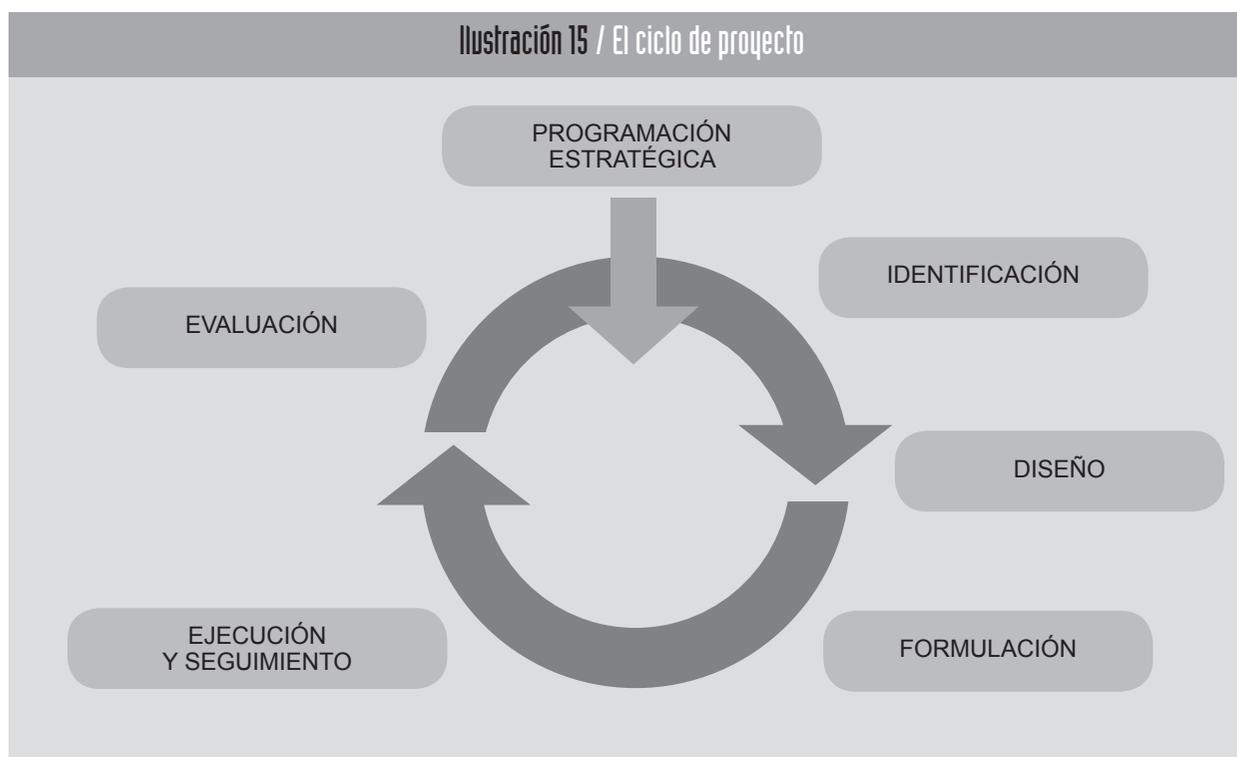
(iv) Ejecución: una vez comunicada la concesión de recursos, el equipo responsable de la gestión del proyecto se moviliza y organiza para llevarlo a la práctica. Normalmente, teniendo en cuenta los tiempos de espera para la aprobación de proyectos, se necesita un reajuste del plan de acción. La ejecución del proyecto requiere una programación concreta de todas las actividades, así como el cumplimiento riguroso de las tareas y responsabilidades

asignadas. Se trata en definitiva de velar porque las condiciones de eficacia y eficiencia se cumplan.

(v) Seguimiento: se trata de un aspecto crucial para garantizar el buen funcionamiento del proyecto y promover correcciones y reajustes en caso de ser necesarios. En definitiva el seguimiento consiste en realizar auto-evaluaciones sistemáticas; no es lo mismo que controles e inspecciones. Con frecuencia se piensa el seguimiento en estos términos y genera desconfianza. Según la dimensión del proyecto y el volumen de recursos empleado puede ser útil, además, proponer misiones de seguimiento externo, capaces de aportar una mirada exterior al proyecto (evaluación externa).

(vi) Evaluación: por último, una vez llegado a su término (o a veces a medio camino para proyectos ambiciosos) es necesario medir el proceso en función de los resultados obtenidos, los objetivos logrados y las necesidades cubiertas, la participación de los destinatarios y otros actores, la correcta utilización de los recursos y su rentabilidad, los tiempos empleados y las perspectivas de impacto y viabilidad. Los criterios de evaluación son diversos, si bien suelen aplicarse distintas fórmulas que parten y toman en consideración los cinco criterios desarrollados por el CAD/OCDE: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad.

Gráficamente pueden verse estas etapas:



El marco lógico

El **marco lógico** es un instrumento desarrollado en la década de los 70 y cuya utilización en el ámbito de la cooperación internacional se ha ido expandiendo desde entonces, hasta convertirse hoy en día (a pesar incluso de sus numerosos detractores y también de las diversas modificaciones aportadas desde su concepción) **en el instrumento por excelencia para la formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional**. Así, la mayoría de organismos, sean de carácter bilateral o multilateral y también ONG y actores de la cooperación descentralizada han recurrido a esta herramienta, adaptando y precisando algunos conceptos, pero manteniendo la lógica inicial que es la “gestión por resultados” y la “planificación por objetivos”.

A la vez que un ejercicio y método de análisis de la realidad en la que se inserta y a la que intenta dar respuesta el proyecto, el marco lógico permite presentar de manera ordenada, sistemática y lógica los objetivos y resultados esperados del proyecto. Sirve además como instrumento de gestión y evaluación, más allá de la formulación del proyecto, teniendo en cuenta que refleja las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos, indica cómo se puede verificar si se han alcanzado los mismos y define además las hipótesis o supuestos para alcanzarlos. Los principales resultados de este proceso se resumen en una matriz (“marco lógico”) que describe en forma lógica –de ahí el nombre del instrumento– los aspectos más relevantes de un proyecto.

Cuadro 85 / La matriz de marco lógico

El marco lógico tiene la forma de una matriz de doble entrada en que se resumen los aspectos centrales del proyecto. Se estructura con una doble lógica, una vertical y una horizontal y en general, presenta la siguiente forma:

LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES ¹⁸⁹	FUENTES DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
Objetivo general (fin u objetivo de desarrollo perseguido por el proyecto)	Indicadores que verifican el cumplimiento del objetivo de desarrollo	Fuentes de información de los indicadores del objetivo de desarrollo	Supuestos o condiciones externas no controlables, necesarias para el desarrollo
Objetivo específico (propósito perseguido por el proyecto)	Indicadores que verifican el cumplimiento del objetivo del proyecto	Fuentes de información de los indicadores del objetivo del proyecto (columna anterior)	Supuestos o condiciones externas no controlables, necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo propuestos.
Resultados esperados	Indicadores que verifican el cumplimiento de los resultados esperados	Fuentes de información de los indicadores de los resultados esperados (columna anterior)	Supuestos o condiciones externas no controlables, necesarias para alcanzar el éxito del proyecto y el logro del propósito descrito
ACTIVIDADES			
	Presupuesto y recursos que demandará el proyecto	Fuentes de información para la supervisión de los insumos empleados	Supuestos o condiciones externas no controlables, necesarias para el logro de los resultados

189 La noción de indicador así como su proceso de elaboración son abordados en el capítulo sexto, dedicado al seguimiento y evaluación de la política pública local de CD.

El marco lógico **no debe ser concebido como el único instrumento para la formulación y gestión de los proyectos y las intervenciones, ni tampoco como una garantía para el éxito de los mismos**. Se trata de una herramienta que puede ayudar a las personas encargadas de preparar y ejecutar los proyectos a estructurar mejor sus pensamientos, analizar el contexto y concebir la intervención de manera clara y uniformada.

Los factores clave de éxito de un proyecto **van más allá de la aplicación estricta de esta herramienta** e incluyen, además de la correcta formulación y planificación del proceso, integrando aspectos de calidad en cada una de las etapas, la incorporación de sistemas de seguimiento y evaluación, la existencia de capacidades para llevar a cabo el proyecto, la inserción del mismo en unas estrategias y políticas locales y sectoriales, el cumplimiento de los compromisos adquiridos por todas las partes implicadas y el interés de los actores participantes, entre otros factores.

Mucho se ha escrito además sobre las limitaciones de esa herramienta, especialmente en proyectos fuera del ámbito “ingenieril” (nos referimos a proyectos de infraestructuras fundamentalmente), en los que existen numerosos factores y elementos a considerar, donde **“2 + 2” no siempre suman cuatro** y donde la apropiación y el fortalecimiento institucional constituyen, respectivamente, condición y objetivo *sine qua non*. Mucho se puede decir también sobre la manera de utilizar esta herramienta, que a veces erróneamente sólo se utiliza para la redacción del proyecto más que como instrumento de análisis de la realidad. Lamentablemente son muchos los proyectos que ya están decididos y escritos incluso antes de aplicar el análisis que propicia el marco lógico.

Salvando sus limitaciones, y suponiendo que se utiliza correctamente (de manera que la lógica que conlleva es aplicable, por una parte, y es aplicada con rigor), es importante conocer su funcionamiento y saber utilizarlo (saber construirlo pero también interpretarlo) teniendo

en cuenta sobre todo su amplia difusión en la mayoría de instancias de cooperación internacional. El marco lógico se ha convertido en una suerte de **lenguaje común** que es necesario dominar, para poder interactuar con otros actores y poder participar en programas e iniciativas multilaterales y bilaterales de cooperación descentralizada.

Para saber más

Existen numerosos manuales y guías sobre la gestión de proyectos y el marco lógico. Algunos de ellos son:

- *Manual de gestión descentralizada de la cooperación internacional*. Perú: Ed. Mariano Valderrama y Federico Negrón. Grupo Propuesta Ciudadana.

- *Manual de gestión del ciclo de proyecto* (2001). Comisión Europea. EuropeAid Oficina de Cooperación Asuntos Generales. Evaluación.

- *Project cycle management guidelines* (2004). European Commission.

- *Good practice for including principles of ex Ante evaluation in the design of Cooperation projects and programmes* (2005). European Commission.

- *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar* (2007). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. DGPOLDE.

- *Material docente sobre gestión y control de proyectos. Programa de capacitación BID/ILPES*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones CEPAL, SERIE Manuales. No. 7.

- Castaño, Lina María (2000). *Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos*. Santiago de Chile:

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones.

- *Methods and Instruments for Project Planning and Implementation*. Eschborn Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

- *The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for Objectives-oriented Project Planning*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD).

- *New Approaches to Planning* (2000). Simon Maxwell & Tim Conway OED Working Paper Series, No. 14. World Bank.

Anexo 5. Herramientas más habituales para realizar el seguimiento y la evaluación de proyectos y otras intervenciones

Hemos querido destacar tres temas y herramientas fundamentales del seguimiento y la evaluación. Se trata de: (i) los indicadores; (ii) la elaboración de informes técnicos/narrativos y financieros y; (iii) la realización de evaluaciones.

Los indicadores

La mejora continua de los procesos implicados en una acción requiere de un seguimiento tanto del grado de consecución de los objetivos propuestos como de la satisfacción de los actores y beneficiarios implicados, identificando los puntos de control y los factores críticos de éxito que permitan cumplir sus expectativas y requisitos. Los indicadores, especialmente en programas con un fuerte componente de fortalecimiento institucional, son particularmente relevantes para esta tarea.

La formulación de indicadores se ha vuelto uno de los ejes típicos en la práctica evaluativa. A pesar de su aceptación generalizada en el mundo de la cooperación al desarrollo, sobre todo con la utilización de herramientas como el marco lógico, es importante señalar que todavía para muchas instituciones y personas vinculadas a proyectos y programas, su formulación y análisis sigue siendo un gran dolor de cabeza.

Los indicadores se entienden como expresiones cuantitativas y cualitativas del comportamiento o desempeño de las variables de un proceso, una actividad o acción. Se establece el nivel de referencia (también conocido como línea de base) y así puede señalarse la desviación o el acierto sobre el mismo. Los indicadores permiten valorar el logro de los resultados propuestos y el alcance de los objetivos o de otras consecuencias.

Algunos requisitos indispensables que deben tener los indicadores de evaluación:

- ser relevantes y válidos (que midan lo que necesitamos),
- ser precisos en cuanto a tiempo y espacio, beneficiarios, cantidad, y calidad,
- ser medibles y comprobables,
- ser independientes para cada nivel de medición y fiables,
- ser factibles (posibilidad de ser alcanzados y medidos).

Pero las preguntas que suelen plantearse al ponerse delante del trabajo de evaluación son: ¿cómo se formulan los indicadores? y ¿qué tipos de indicadores son más adecuados para el seguimiento de una actividad?

En relación a la primera pregunta, sobre el **proceso de formulación de indicadores**, normalmente es progresivo y sigue tres etapas bien diferenciadas:

- (i) Una vez definidos los resultados esperados, se proponen diversos indicadores para cada uno de ellos,
- (ii) A continuación se buscan fuentes de datos verificables para los indicadores propuestos,
- (iii) Finalmente se reformulan los indicadores para ajustarlos a los datos realmente disponibles y/o que la Institución tiene posibilidad de recolectar, sin que suponga una carga excesiva, tanto en tiempo como en recursos.

Una vez llevado a cabo este proceso debería existir una variedad de indicadores que sean:

- útiles para la gestión de la acción,
- apropiados para el resultado que pretenden medir,
- directos en la medición del resultado tal y como está formulado,
- baratos de medir en relación a la utilidad de la información obtenida,
- basados en datos fiables y verificables,
- claramente definidos, de modo que no haya dudas en su interpretación,

- objetivos, de forma que cualquier persona pueda llegar al mismo resultado desde los datos disponibles,
- sensibles a la dimensión del resultado (incluir numerador y denominador proporciona más información que únicamente el porcentaje),
- sensibles al cambio progresivo (respuestas del tipo SI o NO dan información sobre el progreso realizado),
- desagregados por género o grupo cuando sea recomendable.

En relación a la segunda pregunta, **sobre qué tipo de indicadores cabe seleccionar**, es importante tener claro que los indicadores sirven tanto para monitorear los procesos como los resultados del programa, así como la buena utilización de los recursos asignados. En base a estas

tres grandes funciones, los indicadores se pueden dividir en tres tipos bien diferenciados:

- **Indicadores de desempeño o proceso**, que muestran el comportamiento de los procesos,
- **Indicadores de efectividad o eficacia**, para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados,
- **Indicadores de eficiencia**, para medir el aprovechamiento de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas, así como los ahorros logrados.

Un programa debería contar con una selección de cada uno de estos grupos. El siguiente cuadro reúne algunos de los indicadores **más frecuentemente utilizados en procesos de fortalecimiento institucional local**.

Cuadro 86 / Ejemplo de indicadores utilizados en procesos de fortalecimiento institucional local.¹⁹⁰

- Número de veces en las que el gobierno central ha modificado una decisión tomada por algún gobierno local en los últimos cinco años.
- Percepción por parte de los ciudadanos del nivel de corrupción en los servicios públicos.
- Comparación entre los precios y el nivel de los servicios públicos con los estándares internacionales.
- Satisfacción de los usuarios y los trabajadores.
- Población con acceso a los juzgados.
- Población con acceso a información legal.
- Porcentaje de tierra privada.
- Existencia de grupos extra-judiciales con poder coercitivo.
- Gasto público en relación al PIB.
- Diversos indicadores según el sector (salud, educación, infraestructuras, etc.)
- % población en gobiernos locales que consideran que éste responde a sus necesidades.
- % participación en elecciones locales.
- % mujeres elegidas como representantes locales.
- % decisiones de gobiernos locales tomadas tras un proceso de participación civil.
- % de gobiernos locales en los que la mayoría de decisiones tomadas han tenido en cuenta la voluntad popular.
- % población beneficiaria de programas del gobierno local.
- N° de gobiernos locales cuyos presupuestos o planes de desarrollo toman en cuenta la voz del pueblo.
- N° de reformas clave implementadas / n° de reformas clave propuestas.
- % leyes que buscan el desarrollo del gobierno hacia las instituciones locales.
- % de gobiernos locales sin interferencias en legislación interna por parte del gobierno central.
- % de leyes propuestas por gobiernos locales que se han aprobado sin interferencias del gobierno central.

190 Adaptados de *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators. Technical Publication Series. Centre for Democracy and Governance. Bureau for Global Programs, Field Support, and Research. U.S. Agency for International Development (USAID). August 1998.*

- Grado en que la autoridad legislativa transfirió a los consejos locales los impuestos locales y los honorarios de la recaudación.
- % del personal del gobierno local que termina los cursos de aprendizaje y dice estar utilizando sus nuevas habilidades en el trabajo.
- % de la recaudación central transferida a los gobiernos locales.
- % auditorías internas y externas llevadas a cabo en los gobiernos locales en tiempo y forma, publicados para conocimiento de la sociedad civil.
- % de la población que opina que cuenta con suficiente información sobre los temas políticos y económicos clave.
- % de medios informativos consideran que el gobierno les facilita información veraz en tiempo y forma.
- N° de reuniones para definición de estrategias publicitadas y abiertas a la participación ciudadana.
- La función pública da cuenta de las actividades desarrolladas.
- N° de reuniones para definición de estrategias en las que hay participación de organizaciones privadas y OSC.
- % de entidades privadas y OSC que declaran haber participado de forma activa en procesos de definición de estrategias y políticas públicas.

Para saber más

Algunos manuales interesantes sobre indicadores se pueden consultar en:

- González Gómez, Lara & Vitoria-Gasteiz (2005). *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas. Eusko jaurlaritzaren argitalpen zerbitzu nagusia*. Servicio central de publicaciones del gobierno vasco. Etxebizitza eta gizarte departamento de vivienda. Gaietako saila y asuntos sociales.

- *El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales. Aplicación Metodológica* (2001). Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones -DPPI.

- *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators* (1998). Technical Publication Series. Centre for Democracy and Governance. Bureau for Global Programs,

Field Support, and Research. U.S. Agency for International Development (USAID).

Los informes narrativos y financieros

Las entidades financiadoras (ya sean en este caso los propios gobiernos locales que financian proyectos de entidades del territorio, o donantes bilaterales o multilaterales que financian proyectos en apoyo a la cooperación descentralizada en los que participan los gobiernos locales) establecen la necesidad de enviar **informes narrativos y financieros de seguimiento** como mínimo cada **seis meses**, aunque la periodicidad se pacta, iniciativa a iniciativa, en función de los momentos clave del mismo.

El **informe narrativo** debería pretender, más allá de asegurar el cumplimiento de las actividades programadas, impulsar la reflexión y el aprendizaje sobre las actividades realizadas y las estrategias impulsadas.

Veamos lo que podría ser una estructura tipo de un informe narrativo:

Cuadro 87 / Estructura tipo de un informe narrativo

Resultados y actividades abordados

Informe sobre el trabajo llevado a cabo en referencia a las actividades programadas.

Indicadores de éxito

Compare los indicadores de éxito propuestos con los resultados conseguidos hasta la fecha. Comente sobre las variaciones que crea requieran comentario

Objetivos

Indique qué se ha conseguido en relación con los objetivos globales que se desean conseguir

Cambios organizativos y del entorno

Describa cualquier cambio significativo a nivel organizativo o del entorno que haya tenido impacto en su trabajo durante el período de seguimiento. Incluya una descripción sobre cómo ha respondido a estos cambios y cómo se han modificado sus planes.

Cuestiones

Revise cualquier cuestión significativa a nivel organizativo o de gestión que haya experimentado su institución / organización durante este período de seguimiento (por ejemplo, cambios en el personal, en el gobierno o cualquier otro factor que considere relevante).

Reflexiones

Reflexione sobre las lecciones aprendidas, sobre los acontecimientos que hayan sido significativos y sobre los cambios que cree que pueden resultar del trabajo que están realizando. Reflexione también sobre cómo contribuye el proyecto a la consecución de los objetivos marcados y sobre los retos o sorpresas que se ha encontrado en este período de seguimiento

Ejemplo de tabla para el seguimiento de resultados y actividades

	RESULTADO PREVISTO	GRADO ACTUAL DE LOGRO-INDICADOR	INSUMOS	COSTES Y APORT	OBSERVACIONES
R1					
	ACTIVIDADES PREVISTAS	Grado de ejecución	INSUMOS	COSTES Y APORT	OBSERVACIONES
R1.A1					
R1.A2					
ETC.					
	ACTIVIDADES REALIZA NO PREV				

Aparte de los informes narrativos, generalmente se exigen también **informes financieros** que siguen, por norma general, **el mismo formato que los presupuestos de acción**. El informe financiero debería recoger por cada categoría el presupuesto aprobado, el importe gastado en

períodos de seguimiento anteriores, el importe gastado en el período actual, y las desviaciones presupuestarias (positivo o negativo en función de si se ha gastado más o menos de lo planificado).

Cuadro 88 / Ejemplo de estructura del informe financiero						
PARTIDAS	PRESUPUESTO INICIA TOTAL	ACUMULADO EN PERÍODOS ANTERIORES		PERÍODO EN CUESTIÓN		
		En euros / otra moneda	Porcentaje sobre el total	Presupuesto previsto	Presupuesto realizado	Desviaciones en porcentaje (%)
COSTES DIRECTOS						
A.0. Gastos de concepción						
A.I. Terrenos e inmuebles						
A.II. Construcción y rehabilitación						
A.III. Equipos y suministros						
A.IV. Personal						
A.V. Viajes y estancias						
A.VI. Funcionamiento						
A.VII. Imprevistos						
A.VIII. Evaluaciones y auditorías						
TOTAL COSTES DIRECTOS						
Porcentaje sobre total						
COSTES INDIRECTOS Formulación, seguimiento, evaluación y gastos gestión						
TOTAL COSTES INDIRECTOS						
Porcentaje sobre total						
TOTAL						

Los **informes finales de actuación** siguen el mismo esquema que los informes narrativos periódicos, aunque generalmente incorporan un apartado de reflexio-

nes finales, que permiten hacer un análisis más reflexivo sobre el programa.

Cuadro 89 / Ejemplo de reflexiones en un informe final

- Reflexione sobre los principales momentos críticos del programa y las adaptaciones o mecanismos que se han establecido para superarlos.
- ¿Qué errores se han cometido en la planificación o ejecución del mismo? ¿Qué aprendizajes pueden extraerse?
- En caso de volver a iniciar el programa, ¿qué modificaría de su formulación o del sistema de ejecución previsto inicialmente?
- Desde la experiencia en la ejecución del programa, analice cuáles son los riesgos potenciales para su continuidad y/o la sostenibilidad de los resultados del mismo. ¿Qué debería hacerse para minimizarlos?
- Valore el impacto que ha tenido la actuación. ¿Ha habido impactos no buscados positivos y/o impactos no deseados negativos?

Pautas para la realización de evaluaciones: la preparación de los Términos de Referencia

Una vez que se ha decidido **realizar una evaluación**, como ejercicio puntual, situado generalmente al final de la acción, es el momento de diseñar y prepararla. Es necesario, en primer lugar, definir una serie de elementos y establecer los denominados **Términos de Referencia**. Tal como coinciden en señalar diversos expertos,¹⁹¹ la preparación de los términos de referencia es de vital

importancia para garantizar los resultados posteriores de la evaluación. Es importante partir del objetivo de la evaluación y concentrarse en los aspectos necesarios para ponerla en marcha, dando respuesta a los mismos.

A continuación se ofrecen dos cuadros que sintetiza los elementos que deberían quedar recogidos en los Términos de Referencia, y la estructura tipo que debería tener un informe de evaluación.

Cuadro 90 / Elementos definidos por los Términos de Referencia¹⁹²

PREGUNTAS Y ASPECTOS DE LA EVALUACIÓN	TÉRMINOS DE REFERENCIA
Cuál es el objeto de realizar la evaluación	Antecedentes
Qué personas, entes u organismos están interesados en realizarla	Clientes
Quién la llevará a cabo	Equipo evaluativo

191 González Gómez, L. & Vitoria-gasteiz (2005). Pag 74.

192 ídem

Desde dónde se realiza la evaluación	Perspectiva-modelo
Cómo se consigue la información y con qué metodología	Metodología
Qué va a ser evaluado	Acciones, proyectos, programas
Cuándo, en qué momento Qué etapas	Marco temporal y cronograma
Análisis de recursos y costes	Presupuesto y logística

Cuadro 91 / Estructura tipo de un informe de evaluación

1. Resumen Ejecutivo.

2. Marco de la Evaluación: antecedentes de la evaluación, objetivos perseguidos (razones de la evaluación), preguntas de evaluación y metodología utilizada en la misma.

3. Contexto.

4. *Findings* (hallazgos): deberían presentarse como respuestas a las preguntas de evaluación formuladas. El análisis que genera dichos hallazgos debería ser comprensible en el informe.

5. Conclusiones: organizadas en grupos (que no tienen por qué coincidir exactamente con las preguntas de evaluación). Cada conclusión debería incluir una síntesis de los hallazgos principales que conducen a la misma, a la vez que se expresa un juicio sobre el programa.

6. Recomendaciones: deberían correlacionarse claramente con las conclusiones.

7. Anexos Los anexos deberían incluir la siguiente información: listado de personas e instituciones entrevistadas, listado de documentos utilizados en la evaluación, listado de reuniones realizadas, cualquier otra información que contenga datos utilizados en la evaluación, etc.

En líneas generales, un informe de evaluación no debería ser superior a unas 30/40 páginas. La información complementaria sobre el contexto, aspectos metodológicos, etc., debería incluirse en los anexos.

Bibliografía recomendada

Finalmente, y para seguir profundizando en cuestiones de seguimiento y evaluación, se pueden consultar algunos de los siguientes manuales:

Estrella, M. y J.Gaventa (1998). "Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review". Working Paper N° 70. Institute of Development Studies. (IDS).

EUROPEAN COMMISSION (June 2005). *Good practice for including principles of ex Ante evaluation in the design of Cooperation projects and programmes.*

FORO AOD-FRIDE. *Reflexiones sobre la situación y avances de la evaluación de intervenciones de cooperación al desarrollo.* Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, SECI 2006-2007.

Gallego, I. *El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas.* Investigador Asociado del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

Gómez Galán, M. y Cámara, L. (2003). *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos.* Madrid: CIDEAL.

González, L. (2000). *La evaluación ex post o de impacto: Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo.* Cuadernos de trabajo de Hegoa.

González Gómez, Lara (2005). *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas.* Eusko jaurlaritzaren argitalpen zerbitzu nagusia. Servicio central de publicaciones del gobierno vasco. Etxebizitza eta gizarte departamentu de vivienda. Gaietako saila y asuntos sociales

JICA. Japan International Cooperation Agency (2004). *Capacity Development Handbook for JICA staff For Improving the Effectiveness and Sustainability of JICA's Assistance. Task Force on Aid Approaches.*

Larrú Ramos, J.M. (2003-04). *Empoderamiento y participación en la evaluación de acciones de cooperación al desarrollo: del discurso teórico a la práctica española.* Universidad San Pablo-CE.

MAE. Secretaría de Estado para la Cooperación Española: *Metodología de evaluación de la Cooperación Española.* Tercera edición: noviembre, 2001. Tomos I y II.

UNDP. Evaluation office (2002). *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*

Pasteur, K y J. Blauert (2000). *Seguimiento y Evaluación Participativos en América Latina: Panorama Bibliográfico y Bibliografía Anotada.* Reino Unido: IDS (Institute of Development Studies).

VV.AA. (2006). *Principios de GpRD en acción: Libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas.* OCDE.

Watson, D. (2006). "Monitoring and evaluation of capacity and capacity development". ECDPM Discussion paper 58 B.

World Bank. Departamento de Evaluación de Operaciones - Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación (OEDPK)/ *THE WORLD BANK: Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, Métodos y Enfoques.*

Algunas organizaciones que ofrecen estudios e información relevantes para el desarrollo de evaluaciones de impacto:

- Institute of Development Studies <www.ids.ac.uk>
- The Development Gateway <www.developmentgateway.org>
- Global Development Network <www.gdnet.org>
- INTRAC <www.intrac.org>
- United Nations Evaluation Forum <www.uneval.org>
- OECD-DAC Evaluation Abstracts Inventory <www.dac-evaluations-cad.org>
- Impact Evaluation Database World Bank <<http://www1.worldbank.org/prem/poverty/ie/db/evaluationdb.cfm>>

Referencias bibliográficas

a

Azcueta, M. (2006). “Cooperación descentralizada y participación ciudadana. Gobernabilidad y fortalecimiento institucional”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

b

Balleix, C. y A. de Calan (2005). *Europe et coopération décentralisée: vade-mecum pour les collectivités territoriales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union européenne*. HCCI: Paris.

Barreiro, F. (2007). “Cooperación descentralizada y reciprocidad”. Ponencia preparada para la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Guatemala, Mayo.

Batista, S., Jakobsen, K. y A.C. Evangelista (2008). “La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada”. Colección de Estudios de Investigación. N° 3. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Batista, Sinoel (2006). “Relaciones de cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas”, Contenido del Módulo 3 del Curso de Formación On-line, impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

Braun, C. (2004). “Cooperación descentralizada y Participación Ciudadana: Un Balance desde la Perspectiva Urb-Al”. En *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Editores Víctor Manuel Godínez Zuñiga y María del Huerto Romero. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

Bekkouche, A. (2006). “La coopération décentralisée euro-méditerranéenne: l'apport des collectivités territoriales”, *Confluences Méditerranée*, N° 35.

Bodemer, K. (2006). “La cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina frente a los desafíos del siglo XXI”, Documento Base de la 1ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-América Latina, Montevideo, marzo.

Borja, J. (2003). “La ciudad como oferta y la innovación urbanística”. En Agencia transfronteriza para el desarrollo de la eurociudad vasca, El marketing de ciudades como estrategia de desarrollo metropolitano. San Sebastián, Alberdania.

Bossuyt, J. (1994). “Capacity Development: How can Donors do it Better?”, Policy Management Brief No.9. Maastricht: ECDPM.

Bossuyt, J. y J. GOULD. (2000). “Decentralisation and poverty reduction: elaborating the linkages”, Policy Management Brief, 12. Maastricht: ECDPM.

Bossuyt, J. (2000). “Involving non state actors and local governments in ACP-EU dialogue”. ECDPM Policy Management Brief, 13. Maastricht: ECDPM.,.

Bossuyt, J. (2008). “Multilevel articulation. Challenges for a fruitful relationship” presentada también en la 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, España, 26 al 28 de mayo.

Caballeros, R. (2007). “URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005, publicado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, Montevideo.

Cámara, L. (2003). *La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de*

C

- una estrategia*. Barcelona: DHIAL, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Camprubí, M. (2000). *La Transversalidad como búsqueda del Paradigma de una Nueva Cultura Organizativa. La experiencia de los planes transversales en el Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès*.
- CDR (1994). “*Brief Guidelines for the Institutional Screening of Local Governments*”, CDR Working Paper 94.5, Copenhagen.
- Chichowlaz, P. *La cooperación descentralizada en el Mediterráneo: Perspectivas para el período 2007-2013*.
- CNCD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée) (2005). *Point sur les législations et pratiques des collectivités territoriales de l’UE en matière de coopération décentralisée et d’action extérieure*, 28 juillet.
- Comisión Europea (2005). *Guía del usuario - Hermanamiento de ciudades 2006: Encuentros de Ciudadanos*, Programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa, DG EAC N° 25/05, Bruselas.
- Comisión Europea (2003). *Overall assessment of the operations financed by the Community under the regulation on decentralised cooperation*. (COM(2003)412), Brussels.
- Comisión Europea (2002). *Cofinancing with NGO and decentralised cooperation projects. Reports and guidelines*. Brussels.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001). *Municipalismo y solidaridad: Guía sobre la Cooperación Descentralizada*. Cooperación Municipal al desarrollo, N° 5, Barcelona.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001). 3ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada, Barcelona, Febrero.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2000). 2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada. Cooperación Municipal al Desarrollo, Alcorcón, 15 y 16 de junio, Colección Cooperación Municipal al Desarrollo N° 4.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2003). *Realidad de los fondos de cooperación 2001-2003*. Barcelona.
- Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina (2004). Documento base: Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas, Valparaíso, editado por el proyecto coordinado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona, y cofinanciado por la Comisión Europea.
- CONGDE, (Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España) (2003). *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, España, Febrero.
- Conseil de l’Europe (2006). *Guide pratique de la coopération transfrontalière. Mission opérationnelle transfrontalière*. Francia.
- Conseil des Communes et Regions d’Europe (2004). *North/South cooperation: the action of Europe’s local governments associations*. Bélgica.
- Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government*. CETS No.: 122. Date 15/10/. Entry into force: 1/9/1988. Strasbourg, France.

COTA (1996). *Coopération Décentralisée, Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif. Étude méthodologique*. Belgique.

Cromburghe, G. & M. Lévy (2000). *Évaluation de la ligne budgétaire coopération décentralisée: rapport final*. Bruxelles: Commission européenne.

d Declaración final de la primera Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. Estambul, 31 de mayo de 1996.

Declaración final de la segunda Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales. Río de Janeiro. 6 de mayo de 2001.

Del Huerto Romero, M. (2006). “*Introducción a la cooperación descentralizada*”, Contenido del Módulo 2 del Curso de Formación on-line, Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña, España.

Del Huerto Romero, M. (2005). “*La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*”. En Anuario de la cooperación descentralizada 2005, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, España.

Del Huerto Romero, M. (coord.) (2006). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América latina. Elementos para el debate*. Estudios de Investigación. Número 1. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Díaz-Abraham, L. (2007). “*La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*”. En Anuario de la cooperación descentralizada 2006. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Dijk, M.P. van (2000). *Summer in the city, Decentralization provides new opportunities for urban management in emerging economies*. Rotterdam: HIS.

Dillinger, W., and M. Fay (1999). *From centralized to decentralized governance*. Finance and Development, 36(4).

Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis. Àrea de Presidència. Direcció de Serveis de Relacions Internacionals (2004). *La cooperació para el desarrollo desde el mundo local, Documento de orientación y debate*, 1ª ed., Barcelona, Febrero.

Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis. Àrea de Presidència. Direcció de Serveis de Relacions Internacionals. Con la col·laboració de EUROMED y ArcoLatino (2005). *Balanz i perspectives de la cooperació descentralitzada entre governs locals euromediterranis*, Barcelona.

Diputació Barcelona, Direcció de Serveis de Relacions Internacionals (2006). *Sensibilització per a la solidaritat i la cooperació al desenvolupament. Catàleg d'ofertes d'accions de sensibilització per als ajuntaments*, España.

ECDPM and the ACP Secretariat (2004). *The Cotonou Agreement - Handbook for non-governmental actors*, Brussels, February.

ECDPM (2002). *Factors underpinning Successful Capacity Development and Good Performance - Inception Report*. European Commission. Decentralized Cooperation: Orientations and operationalisation guidelines.

European Commission (2005). *Good practice for including principles of ex Ante evaluation in the design of Cooperation projects and programmes*.

EUROSUR. Manual de cooperació.

e

f

FELCODE (2005). *Manual de cooperación al desarrollo para entes locales*.

Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (2003). *Manual de Cooperación al Desarrollo para Entidades Locales*. España.

Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (2003). *2n Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els Països del Sud 2000, 2001, 2002*, 1ª ed., Barcelona. julio.

Freres, C. (2008). “*Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?*”. 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona, 26 al 28 de mayo.

Freres, C., y K. Pacheco. (eds.). (2003). *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina: retos para la cooperación europea*. (Documento de Trabajo, 7). Madrid: RECAL.

Furtado, X. (2001). *Decentralization and capacity development: understanding the links and the implications for programming*. *Capacity Development Occasional Series*, 4. Hull: CIDA.

g

Gallet, Bertrand (2007). “*L’action internationale des collectivités locales : un espace public mondial en devenir*.” En CITES UNIES FRANCE. *La coopération décentralisée: change-t-elle de sens?* Actes du colloque organisé les 22 et 23 novembre 2006 à la Sorbonne. Collection Référence. Paris.

GEII (Global Economic Internationalisation Index) (2004). *Report on the internationalisation of Piemonte*, Union of the Chambers of Commerce of Piemonte, IRES Piemonte, ITP Investimenti Torino e Piemonte and the Foreign Trade Office of the Piemonte, Chamber of Commerce, Italia.

González, L. (2000). *La evaluación ex post o de impacto: Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo*. Cuadernos de trabajo de Hegoa, Septiembre.

González Gómez & Vitoria-Gasteiz (2005). *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas*. Eusko jaurlaritzaren argitalpen zerbitzu nagusia. Servicio central de publicaciones del gobierno vasco. Etxebizitza eta gizarte departamento de vivienda. Gaietako saila y asuntos sociales.

Gual, A. *La sensibilización y la educación para el desarrollo en el marco de las políticas públicas de cooperación en el ámbito local*. Dirección de servicios de Relaciones Internacionales. Diputación de Barcelona.

Godínez, V. (2007). “*Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*”. Colección de Estudios de Investigación /Número 2. Dirección OCD, Autor: Víctor M. Godínez Editado por el OCD.

Godínez, V. y M. Romero (2004). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Editado por el proyecto coordinado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona, y cofinanciado por la Comisión Europea.

González Pérez, Inmaculada, y Paula García-Talavera Trujillo. (2005). *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias*. España: Fundación Canaria para el Desarrollo Social, 1ª ed.

Gómez Galán Sanahuja (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Editora CIDEAL.

Gómez Galán, y Cámara (2003). *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos*. Madrid: CIDEAL.

González-Badia Fraga, Juan y Susana Ruiz Seisdedos (2003). *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Granada: Instituto de Investigación Urbana y Territorial - Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Green, Lara, Chris Game and Delay Simon (2005). *Why Should My Local Authority Be Involved In An Overseas Project? Understanding the domestic impacts of local government involvement in international development*, Main Study, Full Report. University of Birmingham, UK Local Government Alliance for International Development, UK, June.

GRET (1999). *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale*. Examen comparatif à partir du cas burkinabè par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet TRANSVERSES N°4. Février.

Gutiérrez Camps, A. (2006). “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005 Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL.

Hadenius, A. (ed.) (2003). *Decentralisation and democratic governance: experiences from India, Bolivia and South Africa*. (EGDI Study, 2003:3). Stockholm: Almqvist and Wiksell International.

Husson, B. (2007). “Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire”. III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, Mayo.

Husson, B. (2000). “La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est”, Traverses,

N° 7, Centre International d'Études pour le Développement Local.

IEMED (2005). *Diez años del proceso de Barcelona: balance y perspectivas*.

Iepala, Cave (1999). *Manual de cooperación descentralizada al Desarrollo*, Biblioteca Básica Vecinal, Documentos, N° 9, España.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (2000). *La cooperación descentralizada para el Desarrollo Humano*. Madrid: Aieti.

Izzo, Marina (2006). *Questioni e prospettive della cooperazione decentrata dall'Andalusia alla Toscana. Un'indagine sulla governance multilivello*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale.

Jakobsen, Kjeld, *De la integración que tenemos a la integración que queremos: el papel de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada*, Documento realizado para la 1ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, Montevideo, marzo 2006.

Jutting, J. (et al.) (2005). “Decentralisation and poverty reduction. Development Centre Policy Insights”, 5. Paris: OECD.

Jutting, J. (et al.). (2004). “Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact”. OECD Development Centre Working Paper, 236. Paris: OECD.

Land, A. (2000). “Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues”. ECDPM Discussion Paper 14, Maastrich: European Centre for Development Policy Management.

Loquai, C. (2001). “Strategic priorities and operational challenges for European support for democratic decentral-

lisation in the context of the new ACP-EU partnership". ECDPM Discussion Paper, 24. Maastricht: ECDPM.

Lusthaus, Charles, Gray, David/ y Marie-Hélène Adrien (1996). *"Strengthening Institutions in the Developing World: Trends and Issues"*. Universalia Occasional Paper N° 18, November. Universalia.

Lusthaus, Adrien, Perstinger (1999). *"Capacity Development: definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring, and Evaluation"*. Montreal: Universalia Occasional Paper N° 35, September, Universalia.

MAE, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (2004). *Vade-mecum coopération décentralisée et intercommunalités*. France : Imprimerie du Ministère des Affaires Étrangères.

Malé, J-P. (2003). *Pot el món local oferir noves maneres de fer cooperació. Relacions Sud-Nord 2003. Què fem a catalunya*. Federació catalana d'ONG per al Desenvolupament. Fundació Un SOL món. Caixa Catalunya.

Malé, J-P. (2006). *"Especificidades de la cooperación descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos"*. Documento realizado para la Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, Montevideo, Marzo.

Malé, J-P. (2007). *"Modelos en evolución para un mejor impacto"*. Ponencia presentada en la II Conferencia Anual del OCD, Guatemala, Mayo.

Malé, Jean-Pierre (2007). *"Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública"*. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

Martinez Vazquez, R. (2004). *"La cooperación española en el Mediterráneo y la cooperación descentralizada:*

modelos de encuentro y coordinación". Revista española de desarrollo y cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, N° 14 primavera/verano.

Materu, LAnd, Hauck & Knight. (2000). *Decentralised cooperation and joint action: building partnerships between local government and civil society in Africa*. (ECDPM Policy Management Report 10). Maastricht: ECDPM.

Mora, Moret & E. (2006). *La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios sociales*. Barcelona: Ediciones del Serval.

Moret, N. *"Intermunicipalismo y cooperación descentralizada"*. En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (2007). *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006*. Varios autores. Editado por el OCD.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (2006). *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005*. Varios autores. Editado por el OCD.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (2008). Síntesis de los talleres y recomendaciones de la Conferencia. Tercera Conferencia Anual del Observatorio de CD UE-AL. Barcelona, 26-28 de mayo.

OECD (2005). *Aid Extended by Local and State Governments*. Pre-print of the DAC Journal 2005, vol. 6, N° 4, Paris.

OECD (2001). *Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: Governance.

P

Pineda, Magaly, (s. f.), “Crecimiento, desarrollo, democracia y equidad de género. ¿Qué se puede aportar desde la cooperación descentralizada?”

PONTIS Consultora (2005). *Guía práctica 1: Cómo encontrar una contraparte internacional*, Buenos Aires.

PONTIS Consultora (2005). *Guía Práctica 2: Misiones de intercambio técnico y de expertos*, Buenos Aires.

Prats, Joan (2000). “*Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano*”, Granada-Baenza, V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas: “Municipio y globalización”.

R

Roche, C. (1999). *Impact assessment for development agencies: learning to value change*. Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand. Oxfam.

S

Sánchez Cano, Javier (2006). “*Contexto general: la acción internacional de las autoridades locales*”, Contenido del Módulo 1 del Curso de Formación On-line, Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

Sánchez Cano, J. y M. Salomón (2005). “*El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas*”. Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, 6, Barcelona.

Sanz Corella, Beatriz (2006) “*De la idea a la acción: concepción, gestión y evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada*”, Contenido del Módulo 4 del Curso de Formación On-line, Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña.

Sarraute, S. (2006). “*Hacia un mapa de la información existente sobre cooperación descentralizada pública entre Europa y América Latina*”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL.

Sarraute, S. & Théry H. (2007). “*Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y la Unión Europa*”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL.

Seppala, P. (2000). “*Adapting aid management tools and systems: programme planning for decentralised service-provisioning*”, Paper presented at the Seminar on European support for democratic decentralization and municipal development, Maastricht, the Netherlands, 14-15 June. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs.

Serra, A en colaboración con Saz-Carranza, A y V. Figueroa. (2007). “*Modelo abierto de Gestión por Resultados en el sector público*”. BID y CLAD.

Simon, A. (2000). “*Coopération décentralisée: institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans la gestion de la CE*”. Document de réflexion ECDPM, 17. Maastricht: ECDPM.

Subirats, J. (2007). “*Polítiques públiques locals de cooperació al desenvolupament. Elements pel debat. IGOP-UAB*”. Paper preparado para la Dirección de Relaciones Internacionales, Oficina de Cooperación al Desarrollo, Diputación de Barcelona.

Tichauer M., Ricardo. (Editor) (2005). *La inserción internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Chile: Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad de Viña del Mar.

T

UNCHS, WACLAC (2001). *City to City Cooperation Issues arising from experience*. Kenya.

UNDP (2006). *Capacity 2015, Toolkit for Localising The Millennium Development Goals*.

UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development, A combined practice note on decentralization, local governance and rural/urban development*, New York.

UN-Habitat/CAMCAL (2003). *Partnership for local capacity development. Building on the experiences of city-to-city cooperation*.

UN-Habitat (2006). *Best Practices Centre for City-to-City Cooperation, Identification and exchange of strategies for improving the effectiveness of city-to-city cooperation projects in support of the Millennium Development Goals*. Report of the Spring Workshop, Sevilla, Marzo.

UN-Habitat (2006). *Local governments and international development cooperation: a European survey on strategies and policies, UN-Habitat best practices centre for city-to-city cooperation*, Sevilla, Mayo.

UN-Habitat/CAMCAL (1998). *Towards a World Charter of local self-government*.

UN-Habitat (2000). *The State of the World's Cities*. Nairobi, UNCHS.

UN-Habitat (2004). *Dialogues. The Second World Urban Forum*, September 13-17. Nairobi, UNCHS.

UNOPS (2004). *Report on multilateral human development programs*. Roma

USAID (2000). *Decentralization and democratic local governance programming handbook. Center for democracy and governance. Bureau for global programs, field support, and research*. U.S. agency for international development, technical publication series. Washington, DC. May.

USAID (1998). *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators. Technical Publication Series*. Centre for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support and Research, August.

Vernis, A., Iglesias, M., Sanz Corella, B., y A. Saz-Carranza (2004). *Los retos de gestión de las organizaciones no lucrativas. Hacia el fortalecimiento institucional del Tercer Sector*. Barcelona: Granica.

Victory, C. (1999). "Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 47, Barcelona.

VNGI (2006). *Local government associations in a changing world. Background paper for UCLG CIB working group on Association Capacity Building Programme*. The Hague.

World Bank (2002). *Building institutions for markets. World Development report*.

Zapata-Garesche, E. (2006). "Financiación", Contenido del Módulo 5 del Curso de Formación On-line, Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña, España.

Zapata-Garesche, E. (2007). "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina". Volumen 1: Manual Práctico para internacionalizar la ciudad. Editado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Zapata-Garesche, E. (2008). "Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro". 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26 al 28 de mayo.

