



JORNADAS  
**Cooperación descentralizada  
para el desarrollo**  
Una visión local y regional  
ante los desafíos globales

Bilbao, 19 y 20 de febrero de 2020

# DOCUMENTO BASE



Laguntzailea-Colabora





# Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

Por cooperación descentralizada para el desarrollo se entiende la cooperación realizada por entidades de gobierno subestatales, que reúne gran diversidad de enfoques e intervenciones en distintas partes del mundo. Su heterogeneidad es también su riqueza, consecuencia de un dinamismo constante. En este documento se recoge de manera sintética la evolución y el reconocimiento ganado por la cooperación descentralizada, así como las dificultades para disponer de una definición de la misma y su peso en términos cuantitativos. Finalmente se propone un sustrato común de la cooperación descentralizada basado en cinco principios comunes observados en sus visiones y prácticas, sobre los que asentar el valor diferencial de la cooperación descentralizada.

En la segunda parte, se introducen algunos elementos para describir los principales desafíos y retos de la cooperación descentralizada. Y se introducen las temáticas que se trabajarán durante las jornadas: las alianzas entre agentes, la coherencia de políticas para el desarrollo y la generación del aprendizaje.

## 1. El aporte y el valor diferencial de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada para el desarrollo en su conjunto presenta una trayectoria importante y singular de varias décadas de compromiso y dedicación para mejorar las condiciones de vida de las personas y luchar contra la pobreza. El recorrido y la evolución de la cooperación descentralizada, contando con la diversidad y la heterogeneidad de tipologías de intervención que la enriquece, ha logrado el reconocimiento por parte de toda la institucionalidad internacional.

En los últimos años hemos asistido al incremento de la importancia de los gobiernos subestatales —regionales y locales— en diferentes ámbitos de la comunidad internacional, que no mucho tiempo atrás, se representaba de manera exclusiva por los estados. La irrupción de representantes de autoridades subestatales en los foros de discusión internacionales ha venido acompañada de otros nuevos actores procedentes de la sociedad civil y del sector privado, que han hecho más diverso y más complejo el espacio de gobernanza global. Al mismo tiempo, ha supuesto la ampliación de las temáticas que conforman las agendas y los desafíos comunes y la apertura de nuevas visiones y perspectivas para el abordaje colectivo de los mismos.

Por todo lo anterior, estamos ante un tiempo propicio para reflexionar conjuntamente sobre el aporte específico de la cooperación descentralizada para el desarrollo y su potencial para abordar los retos de un tiempo caracterizado por la necesidad de emprender profundas transformaciones. Este breve documento pretende servir como punto de partida para la reflexión, recapitulando la trayectoria, el reconocimiento, el perfil actual y el valor diferencial de la cooperación descentralizada.

### 1.1. Breve evolución de la cooperación descentralizada

El origen de lo que hoy conocemos como cooperación descentralizada fueron los hermanamientos entre ciudades. Comenzaron tras la II Guerra Mundial y constituyeron las primeras relaciones institucionales de apoyo mutuo entre ciudades que, progresivamente fueron extendiéndose a lo largo y ancho de todos los continentes. En 1971 las Naciones Unidas reconocieron estos hermanamientos como una forma de cooperación internacional. Las motivaciones principales eran la vocación internacionalista de algunas autoridades subestatales y el apoyo a los procesos de descentralización. Desde entonces han sido múltiples las modalidades, actores e intervenciones que han ido emergiendo y forman hoy parte de lo que conocemos como cooperación descentralizada para el desarrollo.



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

Diferentes tradiciones y anclajes han producido diversas realidades que coexisten y conforman un mundo heterogéneo y de creciente importancia en la comunidad internacional. La cooperación descentralizada ha ido creciendo en importancia hasta configurar un espacio propio. Tanto desde el ámbito de la acción internacional de las ciudades, conocida como paradiplomacia, como desde el ámbito más próximo al sistema de cooperación internacional para el desarrollo configurado en torno a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque de difícil caracterización, la cooperación descentralizada presenta algunos principios y elementos comunes que constituyen el contorno de múltiples acciones, realizadas por diversos actores con finalidades y propósitos compartidos.

El proceso vinculado a la Agenda de París sobre calidad y eficacia de la ayuda fue particularmente relevante para la cooperación descentralizada, porque su culminación en la conferencia de Busan en 2011 supuso el reconocimiento definitivo de la cooperación realizada por los gobiernos subestatales. En esta conferencia se acordó desarrollar una nueva alianza global, que abría las puertas a una ampliación de actores y modalidades en la cooperación internacional, al tiempo que se asumía un carácter más político de la misma consagrado con el paso de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo.

La participación activa de múltiples actores descentralizados en los procesos de mejora de la calidad de la ayuda, pusieron de manifiesto que algunas de sus características hacían de la cooperación descentralizada un espacio de valor añadido, puesto que de alguna manera proporcionaban:

- una mayor proximidad a los problemas y los actores en los territorios lo que facilitaba la apropiación,
- una experiencia acumulada en acuerdos entre iguales que favorecía cierto carácter horizontal en las relaciones y,
- una cultura instalada de los intercambios técnicos y el aprendizaje mutuo que contribuían decididamente al fortalecimiento de capacidades.

### 1.2. Reconocimiento de la cooperación descentralizada

Recientemente las instituciones internacionales reconocen de forma explícita el potencial de la cooperación descentralizada para ofrecer un valor diferencial respecto de las prácticas de los actores estatales y de los programas multilaterales. Aunque la cooperación descentralizada no escapa por completo del predominio de las relaciones asimétricas y discrecionales donde priman los intereses de los donantes, ni de conformar un mapa fragmentado y disperso de intervenciones, ni de algunas acciones basadas en lógicas de asistencialismo y clientelismo, lo cierto es que presenta algunas características propias que ayudan a redefinir sus prácticas.

La OCDE identifica cuatro elementos que constituyen pilares propios de la cooperación descentralizada en relación al sistema de cooperación internacional (OECD 2018):

- Su compromiso con el ya mencionado giro desde la eficacia de la ayuda hacia la eficacia del desarrollo;
- desde las relaciones de lógica vertical —Norte-Sur— hacia relaciones en múltiples direcciones —Norte-Sur, Sur-Sur y cooperación triangular—;
- desde el enfoque donante-receptor a un enfoque territorial con la articulación de múltiples actores;
- de una relación centrada en la ayuda —particularmente en la financiera— a otros tipos de relación caracterizada por las asociaciones financieras y no financieras, donde destacan la generación de redes, agencias y asociaciones territoriales.



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

En síntesis, se reconoce que la cooperación descentralizada presenta un dinamismo propio que supera y trasciende los contornos de los postulados habituales de la AOD y la cooperación realizada por los estados.

Por un lado, su constante apuesta por el fortalecimiento democrático, reflejado en su compromiso con el fortalecimiento de los procesos de descentralización en todos los países. En este sentido, la Comisión Europea plantea el reconocimiento de la importancia de la cooperación, identificando cuatro prioridades claves para la cooperación descentralizada: a) el refuerzo de los gobiernos regionales y locales, tanto de Europa como de los países socios, que son el apoyo a los procesos de descentralización, b) el desarrollo de capacidades para autoridades regionales y locales, c) la urbanización sostenible y d) el refuerzo de las asociaciones de autoridades subestatales (Vermeer 2019). Para ello la Comisión Europa ha venido dedicando programas financieros y marcos estratégicos para la cooperación descentralizada en los periodos 2007-2013 y 2014-2020 (DAC-OECD 2017)<sup>1</sup>. Los elementos comunes reconocibles en las diferentes prácticas de cooperación descentralizada son (*Commission of the European Communities* 2008):

- Un amplio campo de acción por sus competencias en políticas sociales y de solidaridad;
- Su capacidad para catalizar cambios;
- Intercambios y alianzas de largo plazo, incluyendo alianzas de múltiples actores;
- La proximidad y conocimiento de las necesidades locales;
- La sensibilización de la población.

Se reconoce por lo tanto, la primacía del enfoque territorial característico de la cooperación descentralizada que suele constituir una relación mucho más próxima y estrecha con los múltiples actores presentes en el territorio. En algunos casos, esta particular relación con los actores sociales es además determinante en las modalidades de las intervenciones que realiza, como sucede por ejemplo y entre otros, en España. Esta matriz de relaciones y de implicaciones de los actores sociales, ha contribuido a que emerjan algunos sectores de actuación como característicos de la cooperación descentralizada, como son la defensa de los derechos humanos, la sensibilización y la educación para el desarrollo, la promoción del comercio justo, agua, desarrollo territorial, la incorporación del enfoque de género y la lucha contra la violencia machista, entre otros.

### 1.3. Definiciones y principios comunes de un mundo diverso

El actual consenso reconoce abiertamente que la cooperación descentralizada para el desarrollo comprende un abanico amplio de tipologías de intervención y de prácticas diversas, cuya heterogeneidad impide disponer de una definición estándar y comprehensiva de la misma. Desde la perspectiva del sistema de ayuda, suele hacerse valer la idea de que la cooperación descentralizada es la ayuda provista por el sector público distinto de los gobiernos centrales, tal y como propuso la OCDE en 2005. Sin embargo, en buena parte por la constante evolución mencionada, últimamente se amplía esa definición reconociendo que han emergido nuevos paradigmas y recomendaciones políticas que apuntan a la generación de mecanismos de gobernanza multinivel, que se realizan desde una multiplicidad de actores que no se limitan a los municipios y regiones.

Ya se ha mencionado cómo la generación de redes y asociaciones de gobiernos subestatales, desde hace algunos años, están ayudando a consolidar una serie de objetivos compartidos entre las diferentes experiencias de cooperación descentralizada. Así, se permiten abordar sus

---

<sup>1</sup> En la actualidad la Comisión Europea ha realizado su propuesta para el periodo 2021-2027 y espera la aprobación del mecanismo financiero por parte del Consejo y el Parlamento. En la propuesta se recoge una apuesta por el fortalecimiento del presupuesto y el reconocimiento para la cooperación descentralizada (Euractiv 2018).



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

intervenciones menos determinados por las lógicas basadas en la soberanía propia del sector público, lo que les permite adoptar roles centrados en la incidencia y en la promoción de transformaciones, con agendas compartidas por actores públicos y privados. Estos movimientos trascienden aquel vínculo original, centrado en mejorar la calidad y el impacto de la AOD, situándose en otro tipo de lógicas de relación, tipologías de intervención y enfoques que amplían de manera relevante la actividad de la cooperación descentralizada más allá de la AOD, aunque incluyéndola.

Esta ampliación es evidente cuando observamos al conjunto de la cooperación descentralizada que se despliega en todas las latitudes. Si circunscribimos la mirada a la región latinoamericana, el desarrollo de la cooperación descentralizada ha estado especialmente vinculado a la agenda descentralizadora y al fortalecimiento de capacidades para el gobierno regional y local, con preeminencia de acciones en materia de desarrollo de los sistemas políticos, de gobernanza y de políticas para la extensión de servicios básicos. Entre las modalidades, la aparición de varias tipologías basadas en el intercambio de experiencias y de capacidades entre realidades socioeconómicas bastante similares, lo que ha terminado por constituir la denominada cooperación Sur-Sur, que no se limita a los intercambios entre países de la región, sino que incluye cada día más prácticas entre actores de diversos continentes, pero de similar nivel de desarrollo relativo.

En el contexto europeo, si bien presenta notables diferencias puesto que muchos países no tienen prácticas ni experiencias reconocibles como de cooperación descentralizada, se caracteriza por un grado mayor de sujeción a los criterios propios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y por lo tanto a la configuración tradicional de la AOD. En este sentido, la cooperación descentralizada en Europa ha estado mucho más vinculada, a menudo de manera subsidiaria y complementaria, a la definición y a las prioridades establecidas por la cooperación de sus gobiernos centrales. Precisamente este es uno de los elementos que últimamente emergen como centrales para la redefinición de lo que se consideró el valor añadido hacia un valor diferencial para la cooperación descentralizada como veremos un poco más adelante.

Dentro de Europa, el caso español presenta una particularidad muy relevante, que hace original su experiencia, por la centralidad que tiene la participación de actores sociales en el territorio — ONGD, universidades, etc. Esto tiene un efecto positivo en términos de legitimación pública de la política de cooperación descentralizada. Así mismo, esta forma de trabajo potencia la apropiación por parte de las comunidades implicadas, gracias a la mayor cercanía a las ONGD que permite una participación y relación más horizontal que genera un mejor conocimiento de las necesidades y demandas de las mismas. En este modelo, las ONGD son encargadas de la participación delegada en la gestión e implementación de las intervenciones mediante mecanismos de cooperación indirecta —predomina el proyecto de cooperación como instrumento y las convocatorias públicas de concurrencia como criterio distributivo—, que alcanza un peso considerable, aunque en muchos casos se combina con otras modalidades de cooperación directa.

En conclusión, cabe destacar el esfuerzo de taxonomía realizado últimamente por asociaciones y redes de cooperación descentralizada, que más que hallar una definición, trata de contemplar cuáles son los diferentes tipos de cooperación en que se reconoce la cooperación descentralizada, incluyendo las de tipo directo, indirecto, sensibilización y educación, cooperación delegada, apoyo presupuestario y concesión de becas. Cada uno de estos tipos, presenta a su vez distintos tipos de intervención que van desde la transferencia de ayuda, la transferencia de conocimiento, el intercambio de experiencias, el aprendizaje entre pares, la cooperación técnica, las campañas y los proyectos de educación. Es muy probable que a estas tipologías haya que añadir una notable experiencia también en materia de ayuda humanitaria y cada vez con mayor



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

importancia, la participación en proyectos y acuerdos multilaterales especialmente con instituciones regionales y algunos programas de Naciones Unidas. Ambas son muestra de la creciente participación de la cooperación descentralizada en la contribución a resolver problemáticas que, si bien se expresan con intensidad manifiesta en los territorios, responden de manera evidente a causas transnacionales en un mundo caracterizado por las interdependencias que trascienden lógicas sectoriales y hacen porosas las fronteras políticas y territoriales.

### 1.4. El peso y el tamaño de la cooperación descentralizada

La ausencia de una definición estándar sobre la cooperación descentralizada (DAC-OECD 2017) hace que sea difícil establecer con claridad el reflejo de la importancia que tiene en términos cuantitativos. Los datos que suelen utilizarse como referencia se limitan a los derivados de las cuentas de AOD que, por definición y metodología, limitan su espectro al conjunto de países donantes y a las prácticas que considera computables como tal.

No obstante, últimamente se están realizando novedosos esfuerzos para ampliar la metodología de cómputo, de manera que puedan observarse de manera conjunta los esfuerzos realizados por un mayor número de agentes en todas las latitudes. En este sentido, todavía queda mucho camino por recorrer. Entre estos esfuerzos forman parte los del sistema iberoamericano de cooperación para incorporar a la metodología con que se analiza la cooperación Sur-Sur — reconocida ya tras diez años de publicación de datos— la actividad de los gobiernos subestatales bajo el esquema Sur-Sur y triangular.

Además, la metodología de cómputo actual de la AOD no permite desagregar las diferentes formas de financiación que podrían considerarse como cooperación descentralizada. Por un lado, no se desagrega del volumen total de AOD todo lo canalizado directamente por gobiernos subestatales (como el apoyo presupuestario, por ejemplo), y las estimaciones actuales se basan en considerar como propio el apoyo en determinados sectores o áreas de mayor relevancia para los gobiernos subestatales (descentralización, desarrollo urbano, vivienda, etc.). De igual forma, hay financiación procedente de gobiernos centrales que es posteriormente redistribuida por actores subestatales. También es preciso aumentar el compromiso y la transparencia en sistemas de contabilidad que dependen exclusivamente de las declaraciones de los gobiernos subestatales y aún no cuentan con mecanismos de revisión suficientes, lo que limita en la actualidad los resultados por riesgos de doble contabilidad en ambos extremos de la cadena de ayuda. Además, en varias iniciativas destinadas a aglutinar los datos, se observa que la falta de obligatoriedad y compromiso hace que no todos los actores informen sistemáticamente y con la calidad suficiente.

También es preciso mencionar que no se contabiliza el coste de algunas intervenciones de cooperación técnica, especialmente las que se basan en intercambios técnicos que son precisamente muy frecuentes en la cooperación descentralizada, más aún en las tipologías de intervención de la Cooperación Sur-Sur. En relación a los costes asociados a la intervención, hay que tener en cuenta que estamos ante una cuestión de escala, relevante cuando hablamos de un universo de muchos actores, en algunos casos, de tamaño muy reducido. Ambas cuestiones nos alerta sobre la necesidad de observar que los elementos cualitativos son particularmente relevantes en la cooperación descentralizada.

Contando con estas limitaciones, los análisis cuantitativos más fiables se circunscriben al conjunto de países donantes que a su vez reconocen e incorporan en sus cómputos la cooperación realizada por las entidades subestatales. En este sentido, la contribución total de la cooperación descentralizada sigue representando una parte muy modesta del total de AOD desembolsada. Tomando al conjunto de países del CAD de la OCDE, la AOD descentralizada ha representado el



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

1,58% del total desembolsado en 2017 (OECD 2019). Desde el punto de vista del destino de la AOD, sobre el total de AOD bilateral desembolsada contabilizada por el CAD, tan sólo el 1,3% se destina a apoyar a las ciudades y regiones en los países en desarrollo (OECD 2019).

El análisis cuantitativo refleja de manera evidente la importante heterogeneidad, como muestra el dato que en 2015 tan sólo los gobiernos subestatales de seis países son responsables del 90% del total de ayuda descentralizada mundial (Alemania, Canadá, España, Austria, Bélgica y Francia) (Pérez 2018). Así, encontramos diferencias entre países muy importantes en el peso relativo de la AOD descentralizada respecto del total de AOD, que indica la diversidad de prácticas y modalidades. En 2017, la cooperación descentralizada de Austria ha alcanzado un 41,9% del total de AOD bilateral y se sitúa en primer lugar, seguida de España que ronda el 24% y Canadá cuya cooperación descentralizada supuso el 13,3% (OECD 2019), con la diferencia de que Canadá presenta cifras consistentes en torno al 13% en los últimos años, mientras que Austria y España presentan variaciones muy acusadas, probablemente debido a operaciones excepcionales —atención a personas refugiadas— o a descensos muy acusados —España redujo su AOD un 70% entre 2010 y 2014— del resto de AOD bilateral no descentralizada. Alemania se sitúa en torno al 5%, Bélgica en el 8% y Francia en el 1%.

En términos absolutos, se aprecia una evolución incremental en los últimos años que parecen recuperar el estancamiento y descenso en algunos países, que se generalizó tras la crisis financiera global de 2008. Aunque como se aprecia en el cuadro siguiente, la participación de cada país en el incremento general es de nuevo, una muestra de heterogeneidad en el comportamiento de los actores subestatales y sus prácticas de cooperación.

**Cuadro: Evolución de la AOD descentralizada 2005-2015 (millones de euros, precios de 2015)**

	2005	2010	2015	Tasa de crecimiento 2005-2015 (%)
Austria	36,8	22,7	169,5	+360
Bélgica	74	97,6	85,8	+16
Canadá		90,8	253,9	+180
República Checa			0,3	
Francia		69,6	63,6	-9
Alemania	1.012,90	933,4	975,5	-4
Grecia	0,8		0	-100
Italia	19,9	26,4	27,7	+39
Japón	6,2	3,7	3,3	-46
Portugal	4,7	0,6	0,3	-95
España	473,6	570,1	209,5	-56
Suecia		10,6	14,2	+34
Suiza	43,4	48,9	62,6	+44
Reino Unido			18,5	
Total	1.672,30	1.874,40	1.884,70	+13

Fuente: OCDE (2018)

Por otra parte, y al margen del análisis cuantitativo basado en la AOD, es evidente que el tamaño de la cooperación descentralizada tiene relación directa con la capacidad de financiación de los gobiernos subestatales en relación al gasto público total de cada país. Como se ha demostrado,



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

existe una relación directamente proporcional entre el nivel de ingresos medios de un país y la disposición de mayor presupuesto relativo por parte de sus gobiernos subestatales. Esta consideración no hace sino elevar la importancia del trabajo en lo que se conoce como el fortalecimiento de los recursos domésticos y en consonancia, sobre el ensanchamiento y el fortalecimiento de las bases fiscales de los países con menores ingresos. Ambas cuestiones emergen con fuerza como objetivos prioritarios para la financiación de la cooperación descentralizada.

### 1.5. Importancia y pertinencia actuales de la cooperación descentralizada

En síntesis, el mundo de la cooperación descentralizada presenta una evolución y una situación actual de enorme interés, caracterizada por la diversidad y la heterogeneidad, al tiempo que refleja un dinamismo relevante basado en algunos principios comunes y un abanico importante de generación de alianzas sobre los territorios con vocación de responder articulada y colectivamente a los desafíos globales.

En consecuencia, emerge en los análisis un sustrato común de la cooperación descentralizada basado tanto en sus propósitos como en sus prácticas. Dichos principios permanecen en la tensión propia de cualquier principio definida entre su carácter aspiracional y su traslación a las prácticas, pero se muestran por ello como vectores de la evolución del conjunto. Siguiendo a Martínez (2019) los cinco principios que pueden constituir este sustrato común son:

- La reciprocidad y las relaciones de horizontalidad, generando espacios de beneficio mutuo y superando lógicas asimétricas, favorecido sin duda por la preferencia de acciones donde la simetría entre los socios de cooperación prevalece.
- La proximidad y la participación, basada en el principio de subsidiaridad y la mejor posición relativa de las administraciones más próximas al territorio, que además favorecen la articulación de la participación de actores en el territorio.
- La gobernanza multiactor y multinivel, a partir de una apuesta de democratización y mejora de los sistemas de gobernanza local, que incluye la sensibilidad por las problemáticas compartidas y generadas en ámbitos transnacionales.
- La alianza territorial desde el intercambio, el aprendizaje mutuo y la integralidad, característica de la cooperación descentralizada en tanto que desde su origen la comprensión de la acción de gobierno coherente en su totalidad ha posibilitado agendas compartidas y comprensivas de la acción de un gobierno sobre el territorio.
- La mayor disposición para la acción de carácter solidario, dada la menor vinculación con las lógicas soberanistas, así como una menor limitación por razones de intereses de tipo diplomático y/o comercial.

A partir de este sustrato común, la cooperación descentralizada se encuentra ante un escenario de oportunidad y creciente relevancia, en la medida en que su acción de conjunto representa un potencial enorme para hacer realidad en la acción política el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Así, su evolución estaría una vez más, trascendiendo su conceptualización como un valor añadido al resto de esfuerzos realizados por los gobiernos centrales, hacia un conjunto de acciones e intervenciones con un valor diferencial con recorrido propio anclado en la horizontalidad, la democratización, la corresponsabilidad sobre el territorio y las interdependencias, así como en las prácticas de aprendizaje mutuo y los valores de corresponsabilidad solidaria.

## 2. Retos y orientaciones para el futuro de la cooperación descentralizada

En el actual contexto internacional marcado por la existencia de diversas agendas internacionales de desarrollo —particularmente la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba, las Conferencias de Partes sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana—, que vienen a





## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

sintetizar las propuestas de acción colectiva mundial ante los principales desafíos globales, la cooperación descentralizada para el desarrollo encuentra nuevas oportunidades para renovar y reforzar sus enfoques, sus prácticas y sus resultados.

La cooperación descentralizada forma parte del sistema de cooperación internacional que ya comenzó a evolucionar en su estructura y sus principios desde hace algunos años. La culminación del proceso de Eficacia de la Ayuda en Busan dio lugar al *Global Partnership for Effective Development Cooperation* que ha comenzado a reconfigurar la gobernanza global de la cooperación. Como resultado el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC asume una representación más amplia y de mayor alcance para superar los límites tradicionales de las visiones centradas en la ayuda y enmarcadas en el concepto de AOD que, por su parte, está bajo revisión y debate (OECD 2019).

Estas jornadas pretenden contribuir a: (1) consolidar el reconocimiento de la cooperación descentralizada; (2) reflexionar y dialogar sobre los desafíos que el cambiante contexto pone ante sí; y (3) explorar las oportunidades para reforzar su valor diferencial y redefinir sus marcos de intervención estratégica y sus prácticas. Para ello, se han identificado tres ámbitos sobre los que profundizar: las alianzas de múltiples actores; la coherencia de políticas para el desarrollo; y, la generación de aprendizajes.

### **2.1. Una fortaleza de la cooperación descentralizada: alianzas entre agentes**

La capacidad y la experiencia de la cooperación descentralizada para que la participación y la proximidad a los actores en los territorios constituya un pilar de las estrategias e intervenciones han sido ampliamente reconocidas. En los últimos tiempos la generación de alianzas entre múltiples actores se ha convertido en uno de los ejes de la reflexión y la innovación, en buena medida, promovida por la apelación crucial que realiza la Agenda 2030 (Fernández de Losada, y Calvete 2018).

El establecimiento y el desarrollo de alianzas de múltiples actores comprometidos con el nuevo paradigma de desarrollo sostenible constituye una condición relevante para poder orientar las transiciones y transformaciones en marcha. Una de las principales cuestiones que emergen es cómo aplicar el principio general de responsabilidades compartidas pero diferenciadas a estas nuevas alianzas, dadas las notables diferencias de capacidades y de responsabilidades en los impactos del desarrollo entre los actores.

En efecto, la generación de alianzas de múltiples actores constituye una oportunidad para hacer valer el carácter horizontal de las relaciones, uno de los principios más reconocidos a la cooperación descentralizada. De manera que los actores locales, vinculados al territorio, puedan constituir un pilar de la política, anclándola a las verdaderas necesidades y aspiraciones y movilizando potencialidades del territorio para la transición de las prácticas del desarrollo.

### **2.2. Una oportunidad del contexto: coherencia de políticas para el desarrollo**

La Agenda 2030 reconoce la coherencia de políticas para el desarrollo entre sus metas. Pero más allá, se extiende la idea de que la Agenda 2030 es una plasmación del enfoque de coherencia, en tanto que subraya el carácter integrado de los ODS, la necesidad de transversalizar la equidad y la sostenibilidad en todos ellos, y la apuesta por un paradigma de desarrollo sostenible multidimensional que incorpora lo social, lo económico y lo ambiental en los procesos de desarrollo. Nada menos que la sostenibilidad de vida está en juego, por lo que la urgencia y la determinación para aplicar el enfoque están más que justificadas. El potencial de la cooperación



## Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

descentralizada para desplegar la coherencia es enorme, dadas las ventajas que para el mismo proporciona el enfoque territorial.

La promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible tiene un alto componente político. Por un lado, precisa de una clara voluntad política por parte de los liderazgos gubernamentales para emprender el análisis y la revisión de todas y cada una de las políticas públicas a la luz de los principios del desarrollo sostenible. Por otro lado, a la hora de implementar avances en materia de coherencia, deberán enfrentarse conflictos de intereses y resistencias a los cambios en las políticas, de manera que el análisis de las relaciones de poder en los territorios y sus posibilidades de modificación deberá estar presente como un criterio principal.

Para promover la coherencia de políticas para el desarrollo no basta con el establecimiento de medidas técnicas para su implementación, por más que sean imprescindibles. En la dimensión política de la coherencia de políticas reside su capacidad de transformar las políticas públicas y con ellas de manera particular, las intervenciones de la cooperación descentralizada, para evitar impactos contrarios a la sostenibilidad de la vida y promover aquellos más favorables. Dicha dimensión política implica tanto un alto nivel de compromiso y liderazgo políticos, como procesos de reforma importantes en el despliegue de las políticas públicas que contribuyan a cambiar la distribución del poder.

### 2.3. Una constante: generación de aprendizajes

La Agenda 2030 y los nuevos paradigmas para la cooperación al desarrollo constituyen un contexto de relevancia para la innovación en materia de instrumentos y modalidades de la cooperación. De manera particular la conceptualización del “Desarrollo en Transición” promovido por la OCDE y la CEPAL (OECD y CEPAL 2019) a partir de las experiencias de la cooperación en la región de América Latina, concede prioridad a instrumentos que renuevan el valor de prácticas como el intercambio de conocimiento, el aprendizaje entre pares o la cooperación horizontal. Son los tipos de intervención más frecuentes en la cooperación descentralizada, más intensivos en las modalidades de cooperación Sur-Sur y triangular.








Fundamentar la renovación de la cooperación en metodologías y mecanismos de aprendizaje requiere un abordaje que tenga en cuenta algunas cautelas. Primero, que el aprendizaje sea completo y no limitado a lo ofrecido por programas o proyectos, de manera que el enfoque de buena práctica evite la transferencia de modelos y facilite su adaptación a diferentes contextos de economía política en cada territorio; en segundo lugar, que se transite de un enfoque centrado en la capacitación de personas al aprendizaje institucional; y, en tercer lugar, que se prime la orientación a resultados de desarrollo en las políticas públicas para aplicar el conocimiento en la gestión de políticas (Ramos y Jung 2019).

Otro enfoque que puede aportar de manera complementaria herramientas para la generación del aprendizaje en la cooperación descentralizada es el enfoque de difusión y transferencia de políticas públicas. Éste analiza las modalidades y los factores explicativos de los procesos de aprendizaje e intercambio de conocimiento para el diseño y para la implementación de políticas, que contribuye a describir la naturaleza del intercambio continuo que ha caracterizado a la cooperación técnica (Ramos y Jung 2019) y que puede ayudar igualmente a caracterizar muchas de las iniciativas de cooperación descentralizada.



# Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales

## Referencias

-  Commission of the European Communities. 2008. «Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions». COM (2008) 626 final. Bruselas.
-  DAC-OECD. 2017. «Review of recent trends in decentralised cooperation: mapping and analysing financial flows, actors and mechanisms in EU countries».
-  Euractiv. 2018. «Decentralised Cooperation: What future for Local to Local EU's Development Policy after 2020?»
-  Fernández de Losada, Agustí, y Anna Calvete. 2018. «Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda. Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships». CPMR & PLATFORMA.
- Martínez, Ignacio. 2019. «La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco». Bilbao: Universidad del País Vasco.
-  OECD. 2018. *Reshaping Decentralised Development Co-operation*.  
2019. «Decentralised Development Co-operation. Unlocking the potential of cities and regions». Policy Papers N°22. París.  
2019. «TOSSD: A new statistical measure for the SDG era».
- OECD y CEPAL. 2019.
- Pérez, Aitor. 2018. «La ayuda internacional de gobiernos subestatales y el caso particular de España», 58.
-  Ramos, Marisa, y Tobias Jung. 2019. «La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina ¿Qué hay de nuevo, viejo?» Fundación Carolina. Documentos de trabajo 7/2019.
-  Vermeer, Eline. 2019. «A concise overview. How EU members states' national and regional programmes support local governments' development activities in partner countries». Bruselas: VNG International & PLATFORMA.