



Retos y potencial de la cooperación descentralizada ante los nuevos desafíos globales

La cooperación descentralizada tiene una trayectoria de más de 30 años, cimentada en la colaboración entre instituciones públicas y organizaciones sociales. Durante este tiempo se han transformado las vidas y las miradas de muchas personas y comunidades y se han generado numerosos aprendizajes. Asimismo, se han generado alianzas y relaciones con otras entidades y experiencias sub-estatales con las que siempre ha sido enriquecedor compartir y reflexionar conjuntamente.

En los últimos tiempos, las instituciones internacionales están reconociendo 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. 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—, la cooperación descentralizada para el desarrollo encuentra nuevas oportunidades para renovar y reforzar sus enfoques, sus prácticas y sus resultados.

Con el objetivo de poner en valor la cooperación descentralizada para el desarrollo y reflexionar sobre su aporte diferencial, el presente y los retos a los que nos enfrentamos ante un contexto internacional complejo y diverso, el 19 y 20 de febrero de 2020 se celebraron en Bilbao las Jornadas “Cooperación descentralizada para el desarrollo: una visión local y regional ante los desafíos globales”. Reunieron a los principales agentes de cooperación descentralizada del Estado y otros representantes europeos e internacionales. Este es el documento síntesis de lo debatido en las Jornadas.



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO



EUSKAL
FONDOA



PLATFORMA



Bilbao
UDALA
AYUNTAMIENTO

Laguntzailea-Colabora



EUSKADIKO OGIEN
KOORDINAKUNDEA
COORDINADORA
de OGIKO EUSKADI



Contexto internacional más complejo y más diverso

El actual contexto internacional es muy diferente de aquél en el que nació la cooperación descentralizada hace varias décadas. Algunas características de las transformaciones que se están produciendo en el nivel global, y que se expresan de maneras diversas en cada país y territorio, constituyen desafíos para la cooperación descentralizada. Afectan a su propósito y visión del desarrollo, a las configuraciones y relaciones entre agentes, a sus modelos instrumentales y a la legitimidad social de la solidaridad y la justicia internacional de la que surge la política de cooperación. Estas características pueden enunciarse de la siguiente manera, más allá de que requieran matices y mayor explicación:

- **La acción para el desarrollo es un espacio mucho más abierto que antaño, donde emergen y se reconocen nuevos actores y modalidades,** que la política de cooperación trata de reunir e integrar. También emergen nuevos desafíos para el desarrollo, algunos de los cuales pueden expresarse como males públicos globales.
- **El mundo es más heterogéneo y complejo.** La explicación del mismo a partir de la brecha Norte-Sur es insuficiente. Las medidas nacionales basadas en ingresos medios de los países no permiten observar otras dimensiones fundamentales del desarrollo (sociales, ambientales, políticas y culturales), ni las crecientes desigualdades entre personas, colectivos y territorios dentro de cada país.
- **El contexto político internacional advierte de un avance de las posiciones contrarias a los valores representados en la solidaridad** nacional e internacional y al marco universalista de los derechos humanos. Se aprecian fenómenos de captura política por parte de sectores privilegiados y de cierre de espacios democráticos para la discrepancia y la demanda social.
- **La creciente consciencia sobre las causas y los efectos del cambio climático está acelerando la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo** circunscrito a los límites planetarios; y de reorientar las políticas públicas, desde la visión del progreso como crecimiento ilimitado, hacia un espacio seguro y justo para la sostenibilidad de la vida en el planeta.
- **Las nuevas agendas internacionales de desarrollo recogen una visión más amplia y comprehensiva de los desafíos del desarrollo,** apelando a realizar acciones transformadoras coherentes, concertadas entre múltiples actores y articuladas entre diversos niveles territoriales y de la administración.

La cooperación descentralizada tiene un enorme potencial para realizar una contribución específica y relevante en la respuesta a estos desafíos globales. En un contexto de creciente polarización, donde crece el cuestionamiento del internacionalismo, la solidaridad como principio articulador de la acción política que la cooperación para el desarrollo constituye un valor fundamental.

Valor y aporte de la cooperación descentralizada

La trayectoria de la cooperación descentralizada en España ha superado las tres décadas. A lo largo de este tiempo ha ido transformándose y adaptándose a nuevas realidades. Parte de la evolución se explica por (i) su interacción con otras cooperaciones europeas y de otras partes del mundo, (ii) el reconocimiento formal de la Comisión Europea y otras instituciones; y (iii) dinámicas circunscritas al estado español que han reforzado algunas señas de identidad propias.



No existe una definición única de lo que se entiende por cooperación descentralizada. El elemento mínimo común a todas las definiciones es que es realizada por gobiernos locales y regionales y las asociaciones de estos (p.ej. los Fondos de Cooperación y Solidaridad, Agencias y federaciones, y otros organismos y redes). **Sin embargo, pueden apreciarse algunos rasgos compartidos sobre los que la cooperación descentralizada edifica sus señas de identidad:**

- **Una mayor disposición para la cooperación al desarrollo basada en la solidaridad**, dada la menor vinculación con lógicas de interés nacional -diplomáticas o comerciales-. Esta aproximación permite movilizar esfuerzos políticos, técnicos y financieros hacia cuestiones sensibles, como la salvaguarda de los derechos humanos y la incidencia política.
- **Un enfoque territorial, que permite una perspectiva más integrada de las propuestas de desarrollo.** Así mismo, la proximidad de lo local facilita la movilización de agentes diversos de manera articulada.
- **Una mayor horizontalidad, que permite la transferencia del conocimiento y el aprendizaje mutuo.** Igualmente, facilita el trabajo conjunto para resolver problemas comunes que nos afectan en distinta intensidad y con responsabilidades diferenciadas.
- **Una mayor cercanía a la ciudadanía**, que posibilita una mayor capacidad de nutrirse de la creatividad de la sociedad; así como de contribuir a la sensibilización y el impulso de una ciudadanía más comprometida con los retos locales y globales.
- **La importancia que tiene la colaboración con organizaciones de la sociedad civil (ONGD y socios locales)**, lo que implica una mayor focalización en el refuerzo de las sociedades civiles en todos los países y comunidades.
- **Diferentes formas de hacer, donde el intercambio entre personas, prácticas y aprendizajes es relevante.**

El cómputo de ayuda oficial al desarrollo total de la cooperación descentralizada aún no logra reunir de manera fiable la cooperación realizada por todos los gobiernos locales y regionales de los países de la OCDE, debido fundamentalmente a la diversidad de prácticas y modalidades presentes. En cualquier caso, los últimos datos muestran que la cooperación descentralizada ha crecido gradualmente en los años recientes, a pesar de las restricciones derivadas de la crisis y del auge de los discursos populistas racistas y xenófobos. Este crecimiento en los últimos años también se da en España, aunque las cifras aún están muy alejadas del volumen anterior a la crisis de 2009. Lo cierto es que ninguna comunidad autónoma se acerca al histórico reclamo del 0,7% y sólo unos pocos ayuntamientos lo alcanzan, calculado en relación a sus recursos propios.

En el caso de España, además, existen dos características cuantitativas que determinan el perfil propio de la cooperación descentralizada:

- Un **alto porcentaje de la ayuda bilateral total española** es ayuda descentralizada (superior al 20%).
- Un **altísimo porcentaje de la ayuda descentralizada se canaliza a través de ONGD** (superior al 80% de la ayuda bilateral).

Siendo el tercer donante en términos absolutos de cooperación descentralizada del mundo, es el primero en porcentaje de ayuda ejecutada en los países socios, puesto que Alemania, Canadá y Austria, que son los mayores donantes junto con España, ejecutan buena parte de su ayuda oficial al desarrollo en sus propios países -en becas educativas y gastos de atención a personas refugiadas-.

El volumen de ayuda oficial al desarrollo constituye un indicador proxy de cierta relevancia, pero **no recoge toda la información de lo que la cooperación descentralizada realiza**, más allá de lo que los flujos



económicos representan. **Su importancia se refleja mejor por el foco de su actuación y por las prácticas que realiza**, ya que aborda temáticas y presenta capacidades y alianzas que permiten llegar donde los sistemas de cooperación nacionales no alcanzan. Las áreas de trabajo donde la cooperación descentralizada ha focalizado sus acciones y presenta mayor experiencia son:

- La educación para el desarrollo y la sensibilización sobre las cuestiones de desarrollo y para la ciudadanía global.
- Las acciones de cooperación para el fortalecimiento de los procesos de descentralización, de capacidades técnicas y políticas de los gobiernos locales y de gobernanza democrática.
- Las acciones de cooperación en materia de género e inclusión de diversidades, en defensa y promoción de los derechos humanos, acceso al agua y al saneamiento o la alimentación saludable y ecológica.

La cooperación descentralizada reúne un significativo potencial para el desarrollo de una agenda internacional más amplia, que llama a ensanchar el alcance del trabajo de cooperación hacia actuaciones de coherencia de políticas, de alianzas de múltiples actores y de transformaciones profundas de los procesos de desarrollo, al tiempo que se mantiene el foco en la población más vulnerable con el propósito de *no dejar a nadie atrás*.

Desafíos y oportunidades para la cooperación descentralizada

El nuevo contexto internacional y las nuevas agendas internacionales de desarrollo suponen un importante desafío para las políticas de cooperación para el desarrollo. Los procesos de desarrollo son concebidos como una serie de interrelaciones entre los diferentes sectores, representados por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que dan lugar a procesos virtuosos de avance en las dimensiones social, ambiental, económica y política de los territorios y las sociedades. La orientación de las políticas de cooperación hacia este escenario multidimensional requiere el abordaje de la coherencia de políticas para el desarrollo y la incorporación de múltiples actores en el diálogo político para el diseño, la implementación y la evaluación de la política.

Los gobiernos locales y regionales han hallado en el marco de las nuevas agendas un conjunto de referencias legitimadoras para la acción de cooperación descentralizada. Han incorporado en sus discursos los elementos principales de las agendas internacionales y han impulsado procesos de localización de los ODS, la cooperación ciudad a ciudad o la Nueva Agenda Urbana. Estos procesos requieren una implementación en escalas territoriales, al tiempo que una nueva articulación multinivel.

Esta adopción discursiva generalizada no ha venido acompañada de suficientes cambios en las prácticas políticas. Existen numerosas dificultades y resistencias al cambio, que explican procesos de transformación en la política de cooperación descentralizada aún incipientes y muy tenues. En las comunidades autónomas españolas existe formalmente cierta voluntad política por afrontar la implementación de la Agenda 2030, aunque conviven enfoques acomodaticios o continuistas con otros más comprometidos con las transformaciones. En cualquier caso, se precisa una apuesta que acompañe con recursos suficientes para cerrar la brecha entre los discursos adoptados y las prácticas. Por parte de las organizaciones sociales hay posiciones diferenciadas, puesto que algunas apuestan por la incorporación discursiva de las nuevas agendas, mientras que otras presentan resistencias ya que observan contradicciones y ambigüedades en las mismas. Señalan su insuficiente carácter transformador y la pérdida de peso del enfoque basado en derechos humanos.



No obstante, el papel que los gobiernos locales y regionales tienen en las respuestas a los desafíos globales –cambio climático, migraciones, desigualdades, entre otros- **es fundamental**. Los actores locales, por su proximidad a las personas y su vinculación al territorio, pueden constituir un pilar de la política de cooperación, anclándola a las verdaderas necesidades y aspiraciones y movilizandolas articulaciones sociales y potencialidades del territorio.

En este sentido, **la cooperación descentralizada y todos sus actores relacionados comparten un contexto de riesgos compartidos:**

- Las desigualdades, el cambio climático o la disrupción tecnológica, con efectos en la exclusión y la precarización del empleo.
- El aumento de la desconfianza en lo público, que produce desafección y está en la base del auge de populismos y nacionalismos excluyentes.
- Cierta riesgo de ruptura del contrato social ante las presiones causadas por un modelo de desarrollo agotado en su competitividad y su desbordamiento de los límites ambientales.
- Debilidad de los marcos institucionales para el gobierno de los bienes públicos globales y su escasa capacidad para obtener recursos y promover sanciones.

La cooperación descentralizada contribuye, también, a ahondar en la relación entre la promoción del nuevo paradigma de desarrollo y la profundización de la democracia y la participación ciudadana frente al avance de fuerzas que promueven el cierre de espacios sociales y políticos. La mayor proximidad de las administraciones locales y regionales a la sociedad civil organizada les permite reconocer a la ciudadanía como agente de cambio; y generar articulaciones más horizontales, de reconocimiento mutuo y con mayor potencial político. Las organizaciones sociales pueden ejercer tanto un papel de altavoz de las demandas y propuestas de transformación de la población, como de control y exigencia de rendición de cuentas.

Una fortaleza de la cooperación descentralizada: alianzas entre agentes para el desarrollo sostenible

La capacidad de la cooperación descentralizada para articular alianzas de actores en el territorio constituye una condición relevante para poder orientar las transiciones hacia los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible. El calado y la profundidad de las transformaciones pendientes y urgentes para superar un modelo de desarrollo generador de desigualdades y depredador del medio ambiente requiere de la participación y corresponsabilidad del más amplio abanico de actores públicos y privados.

La llamada generalista a construir alianzas con múltiples actores a menudo se presenta como una necesidad en sí misma, sin precisar cuáles son las fortalezas y resultados esperados. Impulsada por la apelación crucial que hace la Agenda 2030, la generación de alianzas entre múltiples actores se ha convertido en uno de los ejes de la reflexión y la innovación. Múltiples manifestaciones apelan a la apertura y la integración de actores sociales y económicos en la política de cooperación. La generación de alianzas entre actores diversos constituye una oportunidad, que requerirá tiempo y recursos, y que exige analizar las características y dificultades:

- **El enfoque territorial constituye un elemento de potencial articulación de actores sobre un territorio particular,** que tienen una mirada compartida y una apuesta por atender también la dimensión global de los desafíos. Este enfoque local-global sobre el territorio incorpora unos criterios



compartidos basados en la igualdad, la inclusión y el propósito de no dejar a nadie atrás, extendiendo el marco de derechos a todas las personas y colectivos.

- **Parece razonable apelar al principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.** Más allá de que los marcos que se establezcan para las alianzas estén basados en el principio de igualdad y de reconocimiento mutuo, fundamentales para la generación de diálogos y colaboraciones estratégicas, no puede ocultarse que las responsabilidades de transformación, aun siendo de todos, no dejan de ser atribuibles de manera diferenciada.
- **Las ONGD ocupan tradicionalmente un lugar muy relevante, a veces casi exclusivo, en el despliegue de las acciones de cooperación descentralizada.** Sin embargo, el alto componente de especialización y profesionalización ha supuesto también cierto alejamiento de los movimientos ciudadanos más espontáneos y de carácter más transformador. Una mayor alianza entre actores demanda (i) un liderazgo por parte de las administraciones públicas para promover alianzas estratégicas que no se limiten a sustituir unos actores por otros, y (ii) que las ONGD superen los temores derivados del riesgo de perder recursos y un papel protagónico en las interlocuciones con los ámbitos institucionales de la política.
- **La universidad ha venido participando activamente en la cooperación, pero tiene mucho margen de ampliación y profundización de su participación.** La participación de las universidades debería transitar desde todo el trabajo que las oficinas de cooperación, o similares, constituidas en los últimos años, hasta alcanzar el núcleo de su función social: la investigación y la formación superior aplicada a los propósitos de la cooperación descentralizada. Las dificultades se manifiestan tanto (i) por la excesiva concentración del trabajo universitario en lógicas de impacto circunscritas a procesos editoriales especializados, que limitan la transferencia de conocimiento a los procesos sociales y políticos; y, al mismo tiempo, (ii) por el carácter excesivamente pragmático de las organizaciones sociales, que dificulta la dedicación de recursos suficientes a la reflexión y a la investigación, aunque existan esfuerzos notables de realizar investigaciones y de recopilar saberes y testimonios. Hay pues un campo común en el que estas alianzas pueden verse reforzadas de manera mucho más sistemática.
- **En los últimos años también han sido relevantes los acercamientos y colaboraciones del sector privado.** Pero es preciso distinguir entre empresas de economía social y solidaria y otros sectores empresariales. Han sido los primeros los más activos a la hora de mostrar su interés y su implicación en las acciones para promover las transiciones y las transformaciones. También es común la generación de alianzas con sectores empresariales dedicados a la innovación social o estratégica, a la comunicación política y a la organización y gestión de los recursos de las organizaciones. Con algo más de dificultad, pero con notables avances, se han ido incorporando sectores empresariales a las acciones de cooperación en los territorios y países socios, especialmente en aquellos ámbitos en los que son precisos conocimientos y experiencias de técnicas especializadas, como en el tratamiento de suelos, el agua potable y el saneamiento, la gestión de procesos empresariales para pequeños emprendimientos, etc. Algunos ámbitos empresariales han adoptado estrategias de responsabilidad social y de sostenibilidad en los últimos años, que tratan de incorporar abanicos de acciones que van desde la mejora reputacional hasta la realización de cambios más profundos en sus modelos de negocio.
- **La generación de alianzas para el desarrollo encuentra muchas más dificultades cuando se trata de incorporar a las mismas al sector privado empresarial transnacional.** A la hora de generar alianzas estratégicas con estas empresas sería necesario garantizar dos condiciones previas: (i) que el accionar de la empresa no tenga impacto negativo en los derechos humanos (impactos sociales y



ambientales, fiscalidad transparente y justa, etc.); y (ii) que no se limiten a acciones de reputación superficiales y poco transformadoras.

- **Es preciso innovar en el desarrollo de instrumentos que faciliten la generación de alianzas.** Existe consenso en la necesidad de superar el formato tradicional de proyecto y explorar instrumentos que permitan incorporar a una base social de la cooperación descentralizada más amplia y plural, sumando actores y evitando sustituciones. Los nuevos instrumentos deberán establecer normas de funcionamiento y procedimientos que contemplen el carácter diferenciado de las responsabilidades compartidas por los actores aliados, al tiempo que se cumplen los criterios básicos de la cooperación para el desarrollo.
- **Es necesaria una ampliación de los recursos económicos.** La generación de alianzas debe ser contemplada por parte de las administraciones públicas como una línea específica con estructuras y personal a cargo de su promoción y articulación. Lograr ampliar la participación de actores en el actual contexto de recursos escasos parece una tarea inviable.

En definitiva, **es necesario aprovechar el marco de la Agenda 2030 para avanzar en el debate y la concreción de alianzas entre agentes.** De esta manera, se podrá ir ampliando progresivamente el espacio de articulación social, de formación en valores, económica y política para la legitimación y el fortalecimiento de la política de cooperación descentralizada.

Una oportunidad del contexto: la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) emplaza a transversalizar en el conjunto de las políticas públicas las medidas que permitan orientar las transiciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible. La visión integradora de las dimensiones económica, social y ambiental de los procesos de desarrollo requiere de la incorporación progresiva de los principios del desarrollo humano sostenible en todas y cada una de las políticas públicas, así como en el ejercicio de gobierno como un todo.

Supone un desafío tanto para los gobiernos como para el resto de actores sociales vinculados a la política pública. La CPDS constituye un cambio absoluto de la mirada sobre la política pública, tanto para sus gestores como para los actores que influyen en las mismas a partir de sus intereses. La CPDS exige transitar de la mirada clásica de los intereses particulares, privados y nacionales hacia el establecimiento de un marco de intereses comunes, públicos y globales que pongan en el centro los derechos de las personas y el cuidado del planeta. El enfoque de CPDS requiere coordinar acciones entre políticas sectoriales (coherencia horizontal), tanto como entre diferentes niveles de gobierno (coherencia vertical). También requiere equilibrar las prioridades del corto plazo (aquí y ahora) con los objetivos de las transiciones a largo plazo (otras generaciones) y tener en cuenta el impacto de las políticas locales y sus resultados en el bienestar global (otros países y sociedades).

Los gobiernos tienen que afrontar una hoja de ruta de alcance para lograr promover la CPDS:

- **Requiere del más alto nivel de voluntad y compromiso político.** Los mecanismos y medidas para la promoción de la CPDS deben situarse en el espacio más elevado de la jerarquía institucional posible. Las limitaciones y obstáculos técnicos y políticos exigirán de una visión sólida en la toma de decisiones al más alto nivel.



- **Los gobiernos descentralizados tienen autonomía para promover la CPDS.** Más allá de las iniciativas que se impulsen desde los gobiernos centrales, los gobiernos regionales y locales han de establecer sus propias dinámicas de revisión de políticas de todos los departamentos. En su caso, el enfoque territorial proporciona una perspectiva privilegiada para examinar los efectos e impactos de las incoherencias en las personas y el territorio.
- **Todas y cada una de las políticas y la acción del gobierno en su conjunto pueden incorporar los principios del desarrollo humano sostenible.** Los desafíos comunes y globales no podrán ser atendidos desde el ejercicio de una única política pública, mucho menos desde la cooperación al desarrollo, por su limitada relevancia en el conjunto de las acciones de cualquier gobierno. La transversalización debe diseñarse e implementarse a partir del diálogo entre departamentos y responsables de políticas.
- **Es un enfoque de transformación de la política pública, por lo que no se limita a cuestiones de orden técnico o procedimental.** La CPDS no se limita a mejorar la coordinación y complementariedad entre los distintos departamentos, sino que parte de un análisis sistemático de incoherencias. Para avanzar en materia de coherencia de políticas, los gobiernos deben enfrentar conflictos de intereses y resistencias a los cambios en los diseños de las políticas, de manera que las relaciones de poder en los territorios y sus posibilidades de modificación deben estar presentes.
- **La revisión de políticas y del presupuesto con criterios de desarrollo humano y sostenible son herramientas útiles.** Existen prácticas de transversalización de la política pública que pueden ser adaptadas para la promoción de la CPDS, como la revisión de los impactos de las políticas en las dimensiones del desarrollo y la incorporación de criterios de equidad y sostenibilidad en todas las partidas presupuestarias.
- **La política de cooperación para el desarrollo puede realizar aportes muy significativos.** Su tradicional vínculo con el enfoque de desarrollo humano sostenible, el diálogo con actores y los resultados de desarrollo de las políticas les proporciona una experiencia y aprendizajes de relevancia para la integración de los principios de desarrollo en todas las políticas. Ha de jugar un papel relevante en la generación de alianzas inter e intragubernamentales.

Las ONGD y el resto de actores sociales tienen responsabilidades en la promoción de la CPDS:

- **Aportar la perspectiva de colectivos y territorios más vulnerables.** Las ONGD deben proporcionar información sistemática sobre los impactos y estados de vulnerabilidad en las personas y los territorios, así como sobre las iniciativas de interés en la promoción de la CPDS avanzadas por gobiernos en distintas latitudes. La incorporación de la perspectiva de las personas más vulnerables en la definición del interés común contribuiría a garantizar que las revisiones de las políticas van por el camino adecuado.
- **La CPDS requiere la progresiva sensibilización de una ciudadanía global y crítica.** Las estrategias de educación para una ciudadanía global, centradas en proporcionar evidencias sobre la responsabilidad compartida y las interdependencias de los problemas del desarrollo, constituyen un pilar fundamental para legitimar socialmente las decisiones políticas inherentes a la promoción de la CPDS.
- **La incidencia política de las ONGD debe incorporar acciones destinadas a exigir establecer mecanismos de CPDS.** Para ello las ONGD podrán apoyarse en el fortalecimiento de alianzas con diversos actores sociales y emprender estrategias para aumentar sus capacidades para la incidencia política.



En definitiva, la CPDS tiene mucho recorrido por delante, tanto para las administraciones públicas como para las organizaciones sociales. Constituye un cambio profundo en la cultura y las inercias del trabajo de las administraciones públicas y el resto de agentes. Se observan limitantes tanto técnicos como políticos, que requieren del concurso de todas las partes implicadas para su superación, así como del máximo nivel de voluntad política.

Una constante: la gestión del conocimiento y el aprendizaje

La Agenda 2030 considera el conocimiento como un recurso fundamental para abordar las necesarias transiciones y transformaciones de nuestros modelos de vida. La cooperación para el desarrollo ha hecho del conocimiento un insumo clave durante su ya larga trayectoria. A partir de esa experiencia, es necesario profundizar en el papel que el conocimiento puede jugar en el ámbito de la cooperación descentralizada. Las reflexiones y los debates abordan la cuestión en torno a varias preguntas:

¿Qué tipo de conocimiento y para qué?

- **Conocimiento para la toma de decisiones públicas.** Es preciso contar con aprendizajes sistematizados basados en evidencias que permitan orientar las decisiones públicas para lograr políticas públicas de calidad que mejoren la vida de la gente. Sin embargo, no disponer de evidencias empíricas para la toma de decisiones no debe paralizarlas.
- **Conocimiento para la transformación y sobre las transiciones.** Es necesario reflexionar sobre la necesidad de cambiar los modelos de desarrollo que se transfieren. Para ello, el conocimiento referido a la innovación tecnológica, administrativa, productiva y social es relevante. Se precisa conocimiento que en sí mismo sea inclusivo y transformador.
- **El papel de las evaluaciones y sus limitaciones.** No siempre disponemos de aprendizajes sistematizados sobre la gestión de las políticas y sus impactos, por lo que la importancia de la evaluación es grande. Es importante superar las limitaciones de las evaluaciones de políticas públicas tratando de recoger información completa sobre el desarrollo de las mismas.
- **El papel de las personas expertas y los estándares.** Desarrollar aprendizajes basados en la experiencia de personas expertas y estándares en relación a prácticas que puedan ser semejantes. Los estándares proporcionados por organismos internacionales para el reconocimiento de buenas prácticas y su posible adaptación a diferentes contextos y realidades deben ser reforzados. Es importante cuestionarse qué tipo de prácticas e intereses hay detrás de los estándares para aplicarlos razonablemente.

¿Qué procesos de transferencia y aprendizaje?

- **Horizontalidad y transferencia mutua de aprendizajes.** Ha habido mucho asistencialismo también en la transferencia de conocimiento técnico, que ha dado por supuesto que el conocimiento estaba en el Norte y se transfería desde ahí, en lugar de generar espacios y experiencias de aprendizajes mutuos. Es importante transitar de una concepción de generación del conocimiento menos basada en la transferencia y más enfocada a procesos de cocreación.
- **Modalidades que integren procesos de aprendizaje.** Es importante no tratar el conocimiento como otra mercancía que se traslada, sin incorporar los procesos de adquisición de competencias y de aprendizaje inherentes al conocimiento, limitándolos a inspirar o copiar acciones. Dichos procesos de



aprendizaje, cuando son explícitos, sistematizados, contextualizados y participativos, son más relevantes y eficaces que las modalidades que se limitan a promover la emulación.

- **Tener presente los factores facilitadores de los aprendizajes.** Entre otros, deberían considerarse la orientación a problemas concretos y puntuales, la reflexión sobre la naturaleza de lo transferido y la interacción con actores.

¿Qué actores participan de las transferencias de conocimiento?

- **Responsables políticos y técnicos de las administraciones públicas.** Dado el carácter aplicado a la política pública del conocimiento que busca mejorar los impactos en la vida de la ciudadanía y en los ecosistemas, son las entidades públicas las que están en los extremos de los procesos de aprendizaje mutuo que se persiguen. En dichos procesos participan múltiples actores, que deben orientar esfuerzos en la sistematización de aprendizajes, con informaciones lo más contextualizadas y completas posibles.
- **El papel de las universidades y su influencia en los procesos de aprendizaje.** Hay mucho camino por recorrer para lograr aprovechar e integrar a las universidades como repositorios de conocimiento, papel que se le ha discutido con frecuencia. En esa falta de reconocimiento ha influido el limitado incentivo que el sistema universitario ha proporcionado al conocimiento aplicado, por responder generalmente a un sistema basado en criterios que no contemplan la influencia social, salvo marginalmente. Actualmente los estudios e investigaciones con propósitos explícitos de transferencia social se realizan más por apuestas personales que por incentivos del sistema.
- **Las ONGD y las redes de articulación social en el conocimiento.** Por lo general limitan su papel a la generación de espacios para la transferencia del conocimiento, delegando en otros actores el contenido y la estructura de los procesos de aprendizaje. Los actores sociales deberían aprovechar su experiencia para generar conocimiento y promover espacios de aprendizaje mutuo y de cocreación. Además, pueden jugar un papel crucial en la incorporación de otros tipos de conocimientos como, por ejemplo, los de tradición oral, aquellos procedentes de territorios más alejados de los centros oficiales de conocimiento por sus niveles de menor desarrollo relativo, así como el conocimiento de las comunidades originarias.

Algunas características de la cooperación descentralizada pueden funcionar como factores facilitadores del conocimiento y el aprendizaje. Las relaciones de horizontalidad y la reciprocidad, por ejemplo, favorecen el desarrollo de procesos de intercambio entre pares y la creación de redes de aprendizaje que posibiliten la absorción de conocimiento. También su orientación a la articulación multinivel puede reforzar procesos de aprendizaje mutuo entre diferentes niveles de la administración, así como sobre las interdependencias de las agendas globales, regionales y locales de los procesos de desarrollo. Por último, su vínculo con lo territorial y el valor de la solidaridad, pueden contribuir a que el conocimiento sea mejor orientado a la solución de problemas, incorporando un carácter inclusivo y abierto.

En síntesis, en el ámbito de la generación de conocimiento se observan como oportunidades la posibilidad de compartir información generada desde diferentes espacios, mediante recursos electrónicos y en línea. Los procesos de localización de los ODS y de promoción de la CPDS requieren un alto grado de inversión en conocimiento multidisciplinar, en particular para arrojar luz sobre las interdependencias y los vínculos entre las distintas políticas sectoriales y sus efectos en los territorios. Por último, el enfoque territorial emerge aquí como un espacio de oportunidad relevante para la sistematización de aprendizajes aplicados. Por sus características, la cooperación descentralizada es una política con enorme potencial en la generación del conocimiento que se precisa para enfrentar los actuales desafíos.



Reflexiones finales

Vivimos un tiempo de complejos cambios y de grandes desafíos compartidos, que requieren respuestas colectivas, cooperativas y transformadoras. **La cooperación descentralizada ofrece una experiencia acumulada y un potencial enorme para desplegar y favorecer las contribuciones a los cambios que el mundo requiere. Para lograr que las respuestas a los desafíos sean inclusivas y no dejen a nadie atrás se han de incorporar:**

- **Los esfuerzos de todas las personas e instituciones:** la cooperación debe apostar por (i) sumar recursos técnicos, humanos, políticos y económicos de todos los agentes, desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; y (ii) integrar sensibilidades diversas.
- **Una mirada integral y coherente:** promover procesos de desarrollo humano y sostenibles exige abordar de manera multidimensional la política pública, poner a las personas y los ecosistemas naturales en el centro y revisar las intersecciones entre las políticas de educación, la salud, la protección social, las infraestructuras, el desarrollo urbano y rural, el medio ambiente, las políticas económicas, etc.
- **Estrategias creativas e innovadoras:** es tiempo de cambiar las formas de hacer y de buscar nuevos instrumentos que respondan a ellas. Para ello debemos (i) continuar fortaleciendo las relaciones horizontales y la articulación multinivel, desde la igualdad; y (ii) generar conocimiento y aprendizaje desde las prácticas para promover la cocreación.

El enfoque de coherencia de políticas, la articulación de alianzas entre múltiples actores y el conocimiento y los aprendizajes aplicados son piedras angulares para promover procesos de desarrollo sostenible inclusivos y respetuosos con los derechos de las personas y los territorios.

Pablo Martínez Osés, Colectivo La Mundial; **Marlen Eizaguirre Marañón y Noemí de la Fuente Pereda**, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. **Mayo 2020**



ALGUNAS REFERENCIAS

Real Instituto Elcano:

- *La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España* www.realinstitutoelcano.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD):

- *Reshaping decentralised development co-operation* www.oecd.org
- *Decentralised development co-operation – unlocking the potential of cities and regions* www.oecd.org

Platforma:

- *Shaping a new generation of decentralised cooperation.* www.platforma-dev.eu
- *Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda* www.platforma-dev.eu

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

- *How local & regional government associations bring the SDGs to life* www.ccre.org

Global Observatory on Local Democracy and Decentralization.

- *Towards the localization of the SDGs* www.gold.uclg.org