



## La cooperación descentralizada en tiempos de pandemia

**Agustí Fernández de Losada Passols**

Director del Global Cities Programme, CIDOB

Mayo 2020

Aunque la crisis de salud global generada por la COVID-19 está teniendo un impacto desigual entre los países y las regiones del planeta, y su recorrido e intensidad es todavía incierto, lo que está fuera de toda duda es que como consecuencia de esta nos adentramos en un periodo de recesión económica a escala global. Una recesión que derivará en una crisis económica que agravará todavía más, si cabe, las desigualdades y la vulnerabilidad de los sectores menos favorecidos de las sociedades, y que puede poner en entredicho los compromisos climáticos asumidos por la comunidad internacional. La Agenda 2030 ofrece, en este sentido, un marco de referencia más válido que nunca.

### ***Un contexto complejo que apunta a una emergencia social a escala global***

Los datos más recientes publicados por los principales organismos internacionales especializados dan muestra de cuan profundo puede ser el impacto a nivel económico. Las proyecciones indican que el PIB mundial puede contraerse hasta un 3%, con un fuerte retroceso en las economías más avanzadas (-6,1%) y una caída muy ostensible en los mercados emergentes y las economías en desarrollo (pasan del 3,7% al -1%), muy marcadas en el caso de América Latina (-5,2%) o de algunos países de África como Nigeria (-3,3%) o Sud África (-5,5%). Todo ello en un escenario de fuertes dependencias, donde la caída del precio del petróleo, del comercio mundial, del turismo o de las remesas puede tener consecuencias catastróficas para algunas economías.

Dichas magnitudes económicas tendrán, sin lugar a duda, una expresión clara en el incremento de las desigualdades y en el repunte de la pobreza y de la pobreza extrema. Según estimaciones publicadas por el Banco Mundial (2020), los niveles de pobreza a escala global pueden situarse en cifras de 2017, marcando un retroceso de 3 años, y la población empujada a la extrema pobreza situarse entre 40 y 60 millones de personas. Una parte muy significativa de dicha población está en África subsahariana (23 millones) y en el sudeste asiático (16 millones), a pesar de que otras regiones, como América Latina, pueden sufrir, también, un incremento muy significativo de los más vulnerables. Así, por ejemplo, la CEPAL (2020) estima que la pobreza en América Latina aumentará en un 3,5% entre 2019 y 2020<sup>1</sup> y la pobreza extrema en un 2,3%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasará de 186 a 210 millones de personas (un 33% de la población)

<sup>2</sup> Pasará de 67 a 82 millones de personas (un 13,3% de la población)

Todo ello se da en un escenario de debilidad institucional y de desconfianza en lo público y en el sistema que, como han señalado muchos analistas, puede estar poniendo en riesgo el contrato social. Durante todo el 2019 se sucedieron por todo el mundo movimientos ciudadanos de protesta que pusieron de manifiesto el profundo malestar de la ciudadanía con un sistema considerado injusto y que agrava las desigualdades. A pesar de que el confinamiento en muchos países ha desactivado temporalmente las protestas, el descontento no ha desaparecido y se puede ver incrementado de manera muy ostensible por la incapacidad de muchos gobiernos de dar respuesta a las necesidades ciudadanas.

En todo este contexto los gobiernos locales y regionales juegan un papel fundamental. Lo han hecho durante la pandemia asegurando la prestación de servicios básicos, la atención a los más vulnerables y el apoyo a los sectores económicos más afectados por el cierre. Y lo tendrán que hacer a medida que la crisis económica se instale y la emergencia social acentúe la precarización de importantes capas de la sociedad. De hecho, gobiernos locales y regionales de todo el mundo trabajan ya, con los recursos y las capacidades de las que disponen, en la definición de estrategias y políticas públicas orientadas a mitigar los impactos de la emergencia que viene. Lo hacen cooperando entre sí, tejiendo alianzas, intercambiando experiencias y transfiriendo conocimiento. Y con un marco de referencia universal e integral muy claro: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### ***La cooperación internacional, una política pública local y regional esencial en tiempos de crisis***

El escenario que dibuja la emergencia sitúa a la cooperación internacional como una política pública esencial. En un mundo fuertemente interconectado, la responsabilidad de actuar para mitigar y revertir los impactos de una crisis que se da a escala global, y que responde a lógicas globales, debe ser universal. Los países menos desarrollados, y las comunidades más vulnerables, son los que la sufrirán de forma más significativa; por lo que es necesario contribuir a reforzar sus capacidades para impulsar políticas públicas y dar respuesta a las necesidades de su ciudadanía.

En este sentido, y teniendo en cuenta el rol significativo que desempeñan los gobiernos locales y regionales, la cooperación descentralizada deberá ser clave para reforzar sus capacidades y apoyarles en la definición de respuestas acordes al momento y adaptadas a sus contextos territoriales. Respuestas en forma de políticas públicas dirigidas a favorecer una recuperación inclusiva y sostenible, que tome en consideración las lecciones que deja la crisis (en materia de salud pública, digitalización, empleo, educación, etc.), y que se orienten a promover la prosperidad, a mitigar las vulnerabilidades, disminuir las brechas y favorecer la cohesión social, y a dar continuidad a los compromisos climáticos. Respuestas que deberán estar adaptadas a escenarios inciertos y que deberán formar parte de esfuerzos colectivos por definir estrategias de resiliencia.

Para que ello sea posible, el compromiso de la comunidad internacional, incluido el de la cooperación descentralizada, debe seguir siendo firme. La receta del “primero los de casa” que impulsan algunos liderazgos de corte populista no es válida, no servirá para superar la emergencia. Como se está viendo en algunos contextos, no solo es insolidaria, también es irresponsable, puesto que es ineficaz y no aporta soluciones. Resulta clave seguir avanzando en la lógica asociativa, en la construcción de partenariados en línea con la formulación que hace la Agenda 2030, y reforzar los compromisos económicos. Debilitar la cooperación como algunos

gobiernos hicieron durante la crisis del 2008 no puede ser la vía, se ha demostrado contraproducente. Es necesario volver a construir un consenso orientado a potenciar dicho compromiso e ir más allá de lo que se tejió a principios de los años 90 del siglo pasado, trascender el 0,7%.

La cooperación descentralizada lleva tiempo trabajando en una lógica asociativa. Durante la pandemia se ha visto cómo gobiernos locales y regionales de todo el mundo compartían conocimiento, experiencias y recursos para abordar la crisis. Lo han empezado a hacer, también, orientándose a reforzar sus estrategias de recuperación. Cooperan entre sí y construyen alianzas con otros actores, ya sean organizaciones internacionales y agencias nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado o la academia.

### ***Una apuesta por la horizontalidad y la gobernanza colaborativa para mejorar la eficiencia de la cooperación descentralizada***

La crisis de la COVID-19 no puede ser una excusa para retroceder y volver a lógicas verticales y asistencialistas. Tal como señalan estudios recientes (OCDE, 2018; Fernández de Losada, 2017) se han demostrado ineficientes y poco orientadas a favorecer marcos estratégicos, respuestas sostenibles y poca o nula apropiación. Situar el enfoque territorial en el eje de las relaciones de cooperación descentralizada y favorecer la construcción y el desarrollo de partenariados horizontales entre territorios, con todos sus recursos y actores, aporta elementos de valor añadido incuestionables.

Efectivamente, la horizontalidad favorece el intercambio y la transferencia, los flujos multidireccionales (Norte-Sur, Sur-Sur, Sur-Norte, Norte-Norte) de conocimiento, capacidades y recursos que, en un escenario de retos compartidos como el actual, puede contribuir a generar transformaciones de mayor calado e impacto. En este contexto, puede resultar muy interesante favorecer la cooperación técnica, los diferentes modelos de aprendizaje entre pares (*peer-to-peer learning*) o las plataformas de transferencia de conocimiento como las que impulsan las redes y otros operadores internacionales.

La lógica del enfoque territorial apunta también a la necesaria articulación entre los diferentes niveles de gobierno que operan en el territorio. Como se ha puesto de manifiesto en la gestión de la pandemia, las respuestas más exitosas son las que se han dado en coordinación (no jerárquica) entre las diferentes esferas de gobierno, cada una en el marco de sus competencias, capacidades y recursos. El proceso de recuperación y abordaje de la crisis económica y las emergencias, social y climática, deberá seguir esta pauta. En este sentido, la cooperación descentralizada deberá trabajar en esta misma lógica asegurando la coordinación, la complementariedad y la coherencia con otras estrategias de intervención.

En el mismo sentido, la implicación y articulación de los actores que operan en el territorio también debe ser fundamental para orientar la cooperación descentralizada hacia intervenciones que respondan de forma más adecuada a las necesidades reales de los territorios. Las alianzas para impulsar respuestas conjuntas a la COVID-19 que se han dado en muchos lugares entre los gobiernos locales y regionales y los operadores privados, sociales o académicos, han dejado rastros de gran innovación y resultados muy positivos. Profundizar en el trabajo conjunto, sumando esfuerzos, capacidades y recursos, con la sociedad civil, las

organizaciones empresariales y las universidades y centros de investigación, ha de ser una prioridad ineludible.

En este punto cabe hacer una triple consideración. En primer lugar, el contexto es propicio para revisar y profundizar en la alianza con las ONGD, apoyándolas para que recuperen compromisos ciudadanos, reforzando su vinculación con las estrategias de cooperación descentralizada impulsadas por los gobiernos y potenciando su capacidad transformadora. En segundo lugar, es necesario facilitar la incorporación de otros actores sociales, como las organizaciones del tercer sector o los movimientos sociales, poniendo en valor todos los recursos y capacidades que pueden aportar. Finalmente, y en el mismo sentido, hay que facilitar la implicación del sector privado gestionando todas las líneas rojas que puedan existir. Su contribución puede ser esencial en un escenario en el que los tejidos productivos locales serán claves para avanzar en la recuperación, generando empleo, oportunidades y prosperidad.

La incorporación de los actores del territorio contribuirá, por otro lado, a reforzar los procesos de rendición de cuentas y control social; algo absolutamente esencial si, como se apuntaba, se quiere avanzar en procesos de reconstrucción de la confianza entre la ciudadanía y el entramado público. Para ello, disponer de sistemas de monitoreo y evaluación de las estrategias de cooperación descentralizada resultará clave; y lo será también para mejorar los procesos de elaboración de política pública. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con datos e información para tomar las decisiones adecuadas y elaborar políticas públicas más eficientes y orientadas a las necesidades reales de la ciudadanía. En el mismo sentido, sistematizar y capitalizar experiencias puede ser esencial para compartir aprendizajes y mejorar la calidad de las respuestas.

### ***Aprender a trabajar y cooperar de otra manera***

Es muy probable que la pandemia por la que estamos transitando dirija la cooperación descentralizada hacia otros horizontes. No se trata de revisar prioridades; como se ha apuntado, la Agenda 2030 ofrece una hoja de ruta privilegiada que nos orienta hacia marcos integrales de sostenibilidad e inclusividad con la mirada puesta en los más vulnerables. Tampoco de rediseñar modalidades de intervención; el enfoque territorial ofrece un marco de referencia para la construcción de partenariados que incorporen a todos los actores clave, facilitando la transferencia de conocimiento, capacidades y recursos. Sin embargo, las formas y los métodos pueden cambiar.

Resulta muy posible que la cooperación descentralizada tenga que operar, a partir de ahora, de otra manera. La conectividad global se verá afectada por la pandemia; todo apunta a que nos adentramos en un escenario en el que viajar será más costoso, porque habrá que garantizar el distanciamiento y, sobre todo, porque la emergencia climática nos obligará a movernos hacia modelos de movilidad internacional más sostenibles. Los cielos limpios de estos días de confinamiento nos dejan una buena lección que no deberíamos pasar por alto.

La dificultad de desplazarse con facilidad puede tener dos consecuencias. Por un lado, y siguiendo en el campo de los aprendizajes, lo que podríamos denominar la cooperación descentralizada digital u online puede emerger como una forma de trabajo a tener en cuenta. Durante este periodo de confinamiento ciudades y regiones no han parado, los intercambios han sido muy dinámicos, se han puesto en funcionamiento plataformas destinadas a compartir

soluciones, los diálogos y las actividades de formación se han prodigado. Todo ello, con un ahorro de tiempo y recursos muy considerable. Un ahorro que no compensa el necesario contacto e intercambio directo —la relación personal es insustituible y enriquecedora— pero que puede ayudar a racionalizar las cosas en un momento en el que, seguramente, se apuntaban excesos.

Por otro lado, la mayor dificultad para desplazarse que tendrán los gobiernos locales y regionales “donantes” hará que tengan que depositar mayor confianza en sus contrapartes y reforzar sus capacidades institucionales y operativas. Serán las contrapartes las que tendrán que ejecutar las iniciativas diseñadas conjuntamente y, a la vez, realizar el seguimiento, la evaluación y rendir cuentas. Todo ello puede favorecer los procesos de apropiación y hacer que las intervenciones respondan de manera más eficiente a las necesidades reales de los territorios.

Avanzar en este camino requerirá tener en cuenta los aprendizajes, superar resistencias y orientarse de forma abierta al cambio. No será una tarea fácil. Pero el momento es propicio puesto que la crisis que nos abre la pandemia debería situar a la cooperación descentralizada en un contexto de centralidad y oportunidad sin precedentes.

## **Bibliografía**

Banco Mundial (2020), The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit.

<https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>

CEPAL (2020), América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

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

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