

**3ª Conferencia Anual**  
**Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL**  
**Barcelona 26 – 28 de mayo 2008**

**SÍNTESIS DE LOS TALLERES Y RECOMENDACIONES DE LA CONFERENCIA<sup>1</sup>**

Los participantes a la III Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL trabajaron en el marco de tres talleres con el objetivo de analizar la especificidad de las relaciones de cooperación descentralizada y los diferentes niveles de coordinación y articulación entre actores. Los talleres se estructuraron en cuatro grupos de debate alrededor de 6 ejes de discusión.

En este cuadro se recogen los principales argumentos del debate, constataciones y propuestas que surgieron de estos talleres.

Ejes de debate	Consideraciones	Propuestas concretas
<p><b>1) El fenómeno de la CD.</b></p> <p><b>La cooperación descentralizada, ¿Qué es, cómo está cambiando y hacia dónde va?</b></p> <p><b>Un fenómeno vivo que está rápidamente evolucionando</b></p>	<p>En los últimos años, la Cooperación Descentralizada (CD), ha evolucionado con fuerza tanto en volumen de actores y de recursos como en la variedad de sus enfoques. En este sentido, cabe constatar que la CD ha pasado de verse como una fuente de recursos financieros a visualizarse como <b>una herramienta innovadora que permite romper con las prácticas clásicas de la cooperación al desarrollo</b> y avanzar hacia relaciones <b>más equilibradas y recíprocas entre sus actores.</b></p> <p>Por lo tanto, la CD tiene la <b>potencialidad de ser un sujeto de cambio en los procesos de desarrollo local y de transformación de las prácticas tradicionales de cooperación.</b> En efecto, el nuevo enfoque permite la introducción de <b>nuevos instrumentos y nuevas metodologías</b> en el campo de la cooperación internacional.</p> <p>Sin embargo, se constata que este discurso no necesariamente se traduce en la práctica ya que actualmente <b>la acción exterior de los GL es aún muy limitada</b> (ver el eje 3). Ciertamente, muchos GL (sobre todo de AL) aún visualizan su capacidad de acción exterior como una vía para la obtención de recursos, permaneciendo una dimensión de la CD propia de los patrones clásicos de cooperación al desarrollo asentados en relaciones asimétricas y de dependencia entre donantes y receptores. En este sentido hace falta <b>avanzar hacia un cambio de paradigma y profundizar en las</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sensibilizar a los electos</b> de todos los niveles sobre la importancia de internacionalizar sus gobiernos locales y territorios. En esto pueden cumplir un rol importante las Asociaciones de GL con mayor alcance y capacidad de acción.</li> <li>• <b>Sensibilizar a la población</b> sobre la necesidad de que cada gobierno local se abra a la escena internacional, fomentando la noción de corresponsabilidad de todos frente a los problemas comunes globales y locales, y por lo tanto, se requiere contar con un fuerte vínculo con la ciudadanía.</li> <li>• <b>Partir de la voluntad política</b> y contar con <b>capacidades institucionales y técnicas</b></li> <li>• <b>Insertar</b> la cooperación internacional en los planes de desarrollo locales.</li> <li>• Profundizar en <b>el análisis del impacto y logros</b> de la cooperación descentralizada a través de la promoción de <b>la investigación, la formación, la evaluación y la comunicación</b> sobre la acción internacional de los GL. En este sentido es preciso generar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacios y Mecanismos para sistematizar</li> <li>- Desarrollar la investigación y evaluación.</li> <li>- Indicadores de progreso, que permitan</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1</sup> Este documento ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comisión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja en modo alguno la posición oficial de la UE o de sus Estados miembros, ni la del OCD-UE AL y los miembros de su consorcio.

	<p><b>potencialidades de la internacionalización de los gobiernos locales.</b></p> <p>Este cambio de paradigma de la CD debe procurar <b>no generar nuevas ortodoxias</b> y tener en cuenta la evolución de los otros modelos de cooperación.</p> <p>Además, <b>la CD no tiene que ser un fin en si mismo</b>, si no una herramienta a disposición de los GL.</p> <p>La ciudadanía y algunas autoridades locales de ambos continentes, <b>no siempre comparten</b> la importancia de que los <b>GL se inserten en el escenario internacional.</b></p> <p>Es importante resaltar que la CD no es una panacea y que ésta por si sola no puede resolver todos los problemas de los GL. El nivel local tampoco puede funcionar adecuadamente sin una articulación con otros niveles de gobernanza. La CD puede ser una buena herramienta para los GL si se reconocen estas limitaciones.</p> <p>Se constata una <b>ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento para conocer el impacto</b> real de la cooperación descentralizada.</p>	<p>monitorear los avances</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr un intercambio mas eficaz de la información</li> <li>• Visualizar a través de <b>ejemplos de buenas prácticas</b> los resultados de la CD en la promoción del desarrollo local y en su capacidad para transformar las prácticas del paradigma clásico de cooperación al desarrollo. Las redes de ciudades pueden ser un buen instrumento para dicha tarea.</li> <li>• <b>Mejorar la transparencia de procesos de CD</b>, así como incentivar la participación ciudadana en los procesos de CD.</li> <li>• <b>Superar la visión de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad</b> para avanzar a relaciones de territorio a territorio.</li> </ul>
<p><b>2) La especificidad de la CD</b></p> <p><b>Los GL y la CD tienen una especificidad propia que debe respetarse a la hora de establecer vínculos con otros actores</b></p>	<p>El Gobierno Local y por lo tanto, la CD cuentan con una <b>especificidad propia frente a otros actores y se caracteriza por tener un valor añadido</b> que debe ser reconocido y tomado en cuenta. Su especificidad radica en el hecho que son administración pública local, es decir, tiene responsabilidad política y legitimidad. Al ser electo, el GL tiene que rendir cuentas a la población. Además, los GL son expertos en la gobernabilidad local, en la gestión de políticas públicas locales y son los actores públicos más próximos a la ciudadanía. La CD entre gobiernos locales se basa en esa especificidad propia, la cual debe respetarse a la hora de establecer vínculos con otros actores (<i>ver el eje 6</i>).</p> <p>Sin embargo, los <b>GL no siempre son reconocidos por su especificidad propia</b>. A la hora de articularse con otros actores como los gobiernos centrales y agencias internacionales son a menudo considerados como ONG's o tratados como entidades de menor importancia.</p> <p>A nivel general podemos convenir que los GL ejercen <b>un rol central</b> en:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la CD en <b>nuevos temas</b> que son comunes a todos los GL: seguridad alimentaria, nuevas tecnologías, descentralización y reforma del Estado, colaboración público-privada, migraciones; medio ambiente, gestión de recursos naturales; cohesión social.</li> <li>• Demostrar el <b>valor agregado</b> de los actores locales como actores de la CD. Promover la investigación, la formación, la evaluación y la comunicación sobre la acción internacional de los GL (la CD como laboratorio de nuevas prácticas)</li> <li>• Promover el rol del GL de <b>liderazgo político y territorial</b>, administración municipal y articulación con la sociedad civil.</li> <li>• <b>Aunar esfuerzos desde una lógica territorial</b>, que incluya a todos los actores de un mismo territorio, valorizando las capacidades de unos y otros. En este sentido se trata de generalizar los abordajes "multi-actor" en el diseño de políticas públicas locales, y que éstas surjan "desde abajo".</li> </ul>

	<p>a) <u>el desarrollo económico del territorio.</u> Un desarrollo pensado desde lo local y para lo local, aunque el enfoque de la CD no solo se reduce al desarrollo económico, sino que también incluye al desarrollo humano.</p> <p>b) <u>políticas locales de inclusión social.</u> El GL es el articulador de una política inclusiva de animación y dinamización del territorio.</p> <p>c) <u>la mejora de servicios públicos de calidad.</u> Por su experiencia de gestión local, es un actor privilegiado para brindar servicios públicos adaptados a las necesidades locales de sus ciudadanos.</p> <p>d) <u>las prácticas en participación ciudadana .</u> El nivel local es el nivel de mayor cercanía entre los mandatarios y la ciudadanía. La cooperación descentralizada promueve que el gobierno local lleva adelante prácticas de participación ciudadana, que profundizan la democracia.</p> <p>Por su especificidad, los <b>GL son los mejor posicionados para apoyar, acompañar, aprender y compartir con sus propios homólogos</b> sobre los temas que les competen estableciendo relaciones de partenariado basadas en la reciprocidad y el aprendizaje mutuo.</p> <p>Por otra parte, se está de acuerdo en que la CD tiene <b>la ventaja de estar menos sometida a los intereses económicos y comerciales</b> de los gobiernos centrales y de los OOII a la hora de definir sus relaciones (en comparación con otros tipos de cooperación). A pesar de esto <b>conviene precisar</b> que la CD no es desinteresada, obedece a otros intereses y <b>que en la mayoría de los casos pone en relación a gobiernos locales elegidos democráticamente.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer <b>alianzas estratégicas</b> con los movimientos sociales y con las redes civiles.</li> <li>• Favorecer <b>relaciones estratégicas</b> entre territorios.</li> <li>• <b>Incorporar la oposición política</b> en el proceso de CD para hacer más estable la política de CD y evitar la pérdida de institucionalidad.</li> <li>• Crear <b>consejos de cooperación</b> para asegurar mayor estabilidad y continuidad de la cooperación descentralizada.</li> </ul>
<p><b>3) Heterogeneidad</b></p> <p><b>Tener en cuenta la gran heterogeneidad de los GL y su diversidad</b></p>	<p><b>Los GL no son un grupo homogéneo.</b> Existen grandes diferencias entre éstos por el tamaño de las ciudades, por ser urbanas o rurales, por sus realidades socio-económicas, etc. Además, y sobretodo en AL, <b>la diversidad se caracteriza por una fuerte desigualdad en los niveles de desarrollo.</b></p> <p>Ante esto, cabe preguntarse <b>cómo se puede lograr una coordinación eficiente y qué tipo de organización territorial logra abarcar la diversidad</b> de realidades locales y estimular la participación de todos los GL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conviene profundizar aún el análisis de <b>cómo se distribuye la CD:</b> quien participa, en qué modalidades y qué impacto tiene.</li> <li>• <b>Jerarquizar y calificar</b> –no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente- a los distintos actores e iniciativas de articulación entre GL, buscando soluciones y herramientas específicas en cada caso.</li> <li>• <b>Definir estándares de calidad</b> relativos a la acción exterior de los GL en función de su</li> </ul>

	<p>Las <b>agrupaciones de gobiernos locales</b> suelen ser una buena opción para dar voz a los gobiernos locales más pequeños y favorecer su acción exterior.</p> <p>Las <b>redes de ciudades</b> deben tener en cuenta la heterogeneidad de sus miembros diferenciando las necesidades de los socios en función de sus características.</p>	<p>especificidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sensibilizar a los GL con mayor experiencia</b> para que contribuyan al fortalecimiento institucional de manera más homogénea dentro de un país.</li> <li>• Partir de una lógica territorial, pero también <b>considerar nuevas modalidades de organización territorial</b> como son las asociaciones de gobiernos locales subnacionales y las mancomunidades, como plataforma de internacionalización compartida especialmente para municipios pequeños</li> <li>• Se ha <b>de prever disposiciones especiales para facilitar la entrada en la CD de los municipios pequeños y medianos</b> que tienen más dificultades para proyectarse al exterior y buscar partenariados.</li> </ul>
<p><b>4) Brecha entre teoría y práctica</b></p> <p><b>Existe una brecha entre visión, discurso y práctica de la CD.</b></p>	<p>Existe todavía una brecha significativa entre la visión y el discurso de la CD y las prácticas que llevan a cabo muchos GL tanto en la UE como en AL. La nueva visión de la cooperación requiere de un esfuerzo continuado de la práctica para superar por un lado, los fuertes niveles de asimetrías entre territorios y por otro, para avanzar hacia un enfoque y unas herramientas que permitan llevar a cabo una CD con visión transformadora.</p> <p><b>1) Asimetrías en las condiciones de partida</b></p> <p>La CD asume la reciprocidad como un valor propio pero <b>en la práctica existen importantes asimetrías entre AL y UE en las condiciones de partida de los diferentes GL que se relacionan entre sí.</b> Asimetrías en cuanto a intereses en juego, grados de institucionalidad, competencias y recursos, acceso a derechos y a libertades. Estas diferencias no tienen porque ser incompatibles con la reciprocidad, siempre y cuando dicha asimetría se reconozca y se maneje adecuadamente.</p> <p><b>2) Fortalecimiento Institucional y Gobernabilidad Local.</b> Se asume que el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernabilidad local es un valor agregado de la CD pero en la práctica resulta más difícil de concretizar ya que la debilidad de algunos GL en este sentido dificulta su capacidad para afrontar una proyección exterior.</p>	<p><b>1) Respecto a la persistencia de asimetrías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para fomentar la reciprocidad es necesario <b>identificar ventajas comparativas</b> que puedan ofrecer gobiernos locales latinoamericanos en su relación con la CD. Es decir, encontrar aquellos temas donde realmente puede existir un intercambio de igual a igual entre poderes públicos locales. En este sentido, la participación ciudadana, la innovación democrática y la gestión de asuntos urbanos, son campos en los que los GL de AL están demostrando tener mucho que ofrecer.</li> </ul> <p><b>2) Respecto a necesidad de estrategias de fortalecimiento institucional más pertinentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar más la CD entre Gobiernos Locales de América Latina <b>buscando fórmulas</b></li> </ul>

	<p>Existe una brecha entre los niveles de institucionalidad de los GL. Algunos municipios no tienen capacidades para aprovechar la CD y además, el nivel de institucionalidad también del marco normativo nacional y de su solidez financiera y se debe tener en cuenta que el apoyo a la institucionalidad interfiere con las modalidades de la gobernabilidad local.</p> <p>Es importante profundizar en iniciativas de coordinación y apoyo entre los propios GL para mejorar su capacidad institucional y la gobernabilidad local.</p> <p><b>3) Asimetrías de enfoques, métodos e instrumentos</b></p> <p>La CD está lejos de llevarse habitualmente en la práctica como una visión de acción exterior de los GL basada en los principios de partenariatado, aprendizaje y beneficio mutuo y reciprocidad. En efecto, <b>la acción exterior de muchos GL en AL aún es vista bajo patrones cuantitativos de obtención de recursos y en la UE bajo el paradigma de ayuda al desarrollo.</b> Para superar esta brecha entre discurso y práctica se requiere que los GL cuenten con capacidades y estrategias para su desarrollo internacional y demostrar las ventajas de la CD (ver eje 1 y 2).</p> <p>Además se debe tener en cuenta que la CD es solo una parte de la acción exterior de los GL.</p> <p>Sin embargo <b>muchos GL carecen de estrategias, planes y métodos.</b> Saber articular la demanda no siempre es tan fácil. Además las herramientas de las que se dispone, corresponden muy a menudo a modelos de la cooperación al desarrollo clásica por ejemplo, la financiación por proyectos que no siempre son sostenibles en el tiempo.</p>	<p><b>adaptadas a esta realidad.</b> Por ejemplo con la creación de un Fondo para la CD dentro de América Latina.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar instrumentos de apoyo para el fortalecimiento institucional</b> de los GL en 4 ámbitos: Territorio, Población, Recursos e Identidad</li> <li>• La CD debe ser un <b>eje transversal</b> del Gobierno local implicando a todas las áreas de gobierno.</li> <li>• Crear <b>espacios de intercambios básicos de comunicación</b> y convertirlos en verdaderos espacios de cooperación entre Gobiernos Locales.</li> </ul> <p><b>3) Respecto la acción exterior de los GL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar una <b>nueva noción</b> de cooperación más horizontal y menos asistencial, basada en esquemas de reciprocidad que se alejen de las relaciones donantes-receptores.</li> <li>• Dotar a los GL de <b>dispositivos técnicos de apoyo al desarrollo de capacidades y estrategias</b></li> <li>• Contar con información precisa: Invertir en datos, información, comunicación</li> <li>• Visualizar el valor agregado de la acción internacional de los gobiernos locales promocionando estrategias compartidas entre autoridades locales.</li> <li>• Desarrollar metodologías para el diagnóstico participativo de una estrategia de inserción internacional (basada en la identidad territorial) para los GL.</li> <li>• Desarrollar instrumentos de gestión, asistencia técnica, capacitación y metodologías adaptables para la inserción internacional de los GL (individual y colectivamente).</li> <li>• Utilizar las competencias que existen, como la de las asociaciones nacionales o regionales, o la de GL con mayor experiencia, y contar con incentivos del gobierno central (siempre que respeten la autonomía de los GL).</li> </ul>
--	---	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los marcos jurídicos e institucionales para la acción internacional de los GL</li> <li>• Fortalecer la continuidad y permanencia de los equipos técnicos municipales responsables de RRH.</li> </ul>
<p><b>5) Cabildeo</b></p> <p><b>Estrategias de incidencia de los GL sobre las agendas nacionales, regionales e internacionales</b></p>	<p>La incidencia política es necesaria <b>para mejorar las condiciones generales para el ejercicio del poder local</b>: mayor descentralización del Estado, mejor distribución de los recursos públicos, consolidación de la función pública local, etc.</p> <p>Para contribuir a fortalecer los objetivos de la CD, los GL deben definir <b>estrategias para mejorar su incidencia</b> en las agendas nacionales, regionales e internacionales.</p> <p>Los GL de ambos continentes comparten <b>retos frente al actual modelo de desarrollo y de globalización</b>, especialmente por lo que se refiere a los impactos negativos de éste: movimientos migratorios, cambio climático, crisis alimentaria, etc.</p> <p>Por lo tanto, se requieren <b>dos niveles de incidencia</b>:</p> <p>(a) Para la <b>mejora de los factores que inciden en la autonomía local</b></p> <p>(b) Para <b>hacer frente desde lo local a aquellos temas que si bien no les competen directamente, tienen un efecto directo en sus realidades</b>: libre mercado internacional, normativas de migración, de comercio, conflictos internacionales, migraciones climáticas, enfermedades, conflictos, etc.</p> <p>Entre las <b>condiciones necesarias para un cabildeo eficiente se destacan</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>A nivel interno de los GL</b>: la necesidad para los GL de <b>contar con agendas estratégicas propias</b> apoyadas con los recursos técnicos políticos y financieros consecuentes.</li> <li>- <b>A nivel internacional</b>: La necesidad de <b>consolidar espacios de confluencia de GL</b> que permitan incidir eficientemente, sin efectos de burocratización. Para ello, es necesario contar con una mayor participación de los políticos y electos. Estos espacios a su vez, deben ser lo suficientemente representativos, y reflejar el pluralismo político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la capacidad de acción de los municipios a través de <b>fortalecer el asociacionismo entre GL en sus diversas modalidades</b> (redes, plataformas, espacios de intercambio) <b>sin caer en la burocratización de dichos espacios</b>. En dichos espacios es donde los GL pueden ejercer sus actividades de presión política y mejorar su capacidad propositiva.</li> <li>• <b>Preservar la diversidad de iniciativas de cabildeo</b> aunque también buscar sinergias entre ellas alrededor de agendas compartidas para mejorar su eficacia e impacto.</li> <li>• Las <b>redes de ciudades son un buen instrumento para la incidencia política</b> y además han sido capaces de superar la burocratización o partidismo de algunas asociaciones de GL, pero tienden a multiplicarse y no siempre cuentan con la legitimidad política ni son sostenibles en el tiempo.</li> <li>• En el caso de <b>AL, fortalecer el rol de las asociaciones regionales</b> para sobrepasar los cambios derivados de las alternancias políticas internas de los países.</li> </ul>

## 6) Articulación con otros actores

### Estrategia de Articulación con otros actores (gobiernos centrales y cooperantes)

Si bien la CD existe sin la ayuda de los gobiernos centrales y de los Organismos Internacionales, cada vez más **los GL requieren de mayor articulación con dichos actores.**

Todos **los vínculos que se establezcan entre los GL y los demás actores deberían partir de los principios siguientes:**

- reconocimiento de la especificidad de los GL, y respeto mutuo de las competencias de cada nivel.
- principio de subsidiariedad
- principio de la co-responsabilidad.

**La articulación debería hacerse en función de los objetivos estratégicos de los GL**

También cabe considerar que si bien la articulación es deseable, **no siempre es beneficiosa para el GL.** Por ejemplo cuando existe una divergencia radical de visiones políticas entre GL y gobierno central, o cuando existe un riesgo de cooptación de las competencias de los gobiernos locales. Cabe entonces preguntarse cuáles son los intereses de los GL, si estos coinciden con los intereses de los gobiernos nacionales y hasta qué punto se puede integrar en marcos nacionales.

Las **tendencias** presentes en algunos países a la **re-centralización de los gobiernos nacionales amenazan** la esencia de los gobiernos locales.

A su vez, se constata que algunos enfoques y herramientas presentes tradicionalmente en la cooperación internacional son inadecuados para apoyar la cooperación descentralizada.

- Exigir que las **políticas de desarrollo** y los programas de cooperación internacional en dirección de los GL **sean diseñados con los GL** desde el principio. Es decir que éstos no sean simples ejecutores, beneficiarios o expertos asociados, sino que participen como actores políticos en la elaboración de las estrategias nacionales o regionales y en la puesta en aplicación de las políticas.
- **Mejorar la capacidad propositiva** de los diferentes espacios y a diferentes niveles y crear espacios de articulación con los donantes.
- Buscar **modos de negociación** de estrategias compartidas que respetan los intereses de los diferentes actores y permitan definir acuerdos.
- **Promover programas que impulsen y faciliten la articulación.** En este sentido, es necesario re-evaluar las modalidades de apoyo a la CD. Se requieren cambios en las modalidades de diálogo, de programación, en los instrumentos utilizados, y en los procedimientos y métodos de seguimiento.
- **Asegurar la complementariedad entre apoyos a la CD y programas de apoyo a la descentralización y la gobernanza local.**
- **Explorar las oportunidades y riesgos** de un sistema de articulación de la CD al nivel de cada país.
- **Identificar los nuevos desafíos** a los cuales se enfrenta la CD (por ejemplo tendencias de re centralización de políticas públicas y de la cooperación)
- Profundizar el análisis de las oportunidades y riesgos de la **Declaración de París desde el punto de vista de los GL.**
- **Ampliar la articulación a otros tipos de actores**, como son las universidades, el sector científico, el sector privado y la sociedad civil alrededor de formas de cooperación descentralizada.