

## LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO: RETOS DE SU COORDINACIÓN EN TERRENO

Rosa de la Fuente y Johanna Fernández

*Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación  
Universidad Complutense de Madrid*

**Resumen:** Los gobiernos locales están reivindicando un papel más activo en el desarrollo de sus territorios, y como consecuencia también en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Sus demandas se centran en que se preste atención tanto a sus necesidades como actores políticos del desarrollo, como a su inclusión en la definición de las agendas de desarrollo, más allá del marco interestatal de las relaciones tradicionales de cooperación para el desarrollo. En este contexto, el objetivo principal de esta ponencia es analizar los retos de la coordinación en terreno entre la cooperación oficial descentralizada y la estatal, desde la visión de los problemas y posibles soluciones generadas por actores relevantes de las Oficinas Técnicas de Cooperación, con especial atención al caso de Argentina y Uruguay, como ejemplos de países de renta media.

**Palabras clave:** Gobiernos Locales, Cooperación Oficial Descentralizada, Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC's), Coordinación, Terreno

**Abstract:** Local governments are claiming a more active role in the development of their territories, and also consequently within the international system of development cooperation. Their demands pointed out the necessity of being considered as political actors of development, and therefore its inclusion in the creation of development agendas, beyond the framework of the traditional interstate relations of international cooperation. In this context, the main objective of this paper is to discuss the challenges of coordination in the Spanish cooperation field between decentralized and central governments, from the perspective of the problems and possible solutions generated by actors from the Technical Cooperation Offices, with special attention to the case of Argentina and Uruguay as example of middle-income countries.

**Key words:** Local Governments, Decentralized Cooperation, Technical Cooperation Offices, Coordination.

### LOS GOBIERNOS LOCALES<sup>1</sup> Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En los últimos años, es común referirse al nuevo mapa de la complejidad de actores políticos (Nogué y Vicente, 2001), que tienen un papel en la toma de decisiones y el ejercicio de políticas públicas que pueden favorecer un mejor bienestar para sus poblaciones, en la medida en que los pro-

blemas globales que cada vez más afectan a todos los territorios y sus gobiernos, en un contexto que ha cambiado en las últimas décadas. Sin embargo, los problemas asociados a la fase actual de la globalización no afectan de un modo similar a cada espacio, territorio o lugar del planeta, sino que existiría un impacto asimétrico de las condiciones de vulnerabilidad, en función

de: los regímenes de bienestar en cada Estado y localidad (mercado, comunidad y Estado), la capacidad de las políticas públicas de revertir y equilibrar los efectos del sistema mundo capitalista (universales y focalizadas), y los niveles de descentralización efectiva de competencias y recursos para hacer frente desde los gobiernos regionales y locales a los problemas derivados de esta fase.

Por todo ello, los gobiernos locales están reivindicando un papel más activo en los procesos de desarrollo de sus territorios. Y, por tanto, también, en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, exigen que preste atención tanto a sus necesidades como actores políticos del desarrollo, como a su inclusión en la definición de las agendas de desarrollo, más allá del marco interestatal de las relaciones tradicionales de cooperación para el desarrollo.

Una de las modalidades de la cooperación que ha surgido para dar respuesta a esta demanda es la cooperación descentralizada con los gobiernos locales, una tipología que:

- Establece relaciones de cooperación para el desarrollo cuyo objetivo principal es modificar los procesos políticos, económicos y sociales de la escala local que obstaculizan el desarrollo humano sostenible.
- Pretende incidir en los procesos de descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales para la asunción de mayores responsabilidades, la capacitación técnica de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales, la gestión de los grandes problemas territoriales y urbanos: infraestructuras, transportes, urbanismo, etc.

Los recientes análisis de la cooperación descentralizada habrían mostrado las ventajas y los retos que esta tipología de cooperación estaría planteando al sistema internacional de cooperación, señalando entre otras cuestiones que:

- Existe un problema de adaptación de competencias, y roles entre los gobiernos Estatales, regionales y locales, que en algunos momentos plantea resistencias al reconocimiento del papel de los gobiernos locales, de ahí que el apoyo a los procesos de descentralización a través de la cooperación descentralizada sea un aspecto que requiere de un tratamiento muy respetuoso con los procesos internos, y las correlaciones de fuerzas de cada país.
- Por el contrario, los aspectos más positivos de esta modalidad de cooperación serían aquellos relacionados con la posibilidad de desarrollar relaciones de cooperación entre gobiernos regionales y locales más horizontales y coordinadas para ser más eficaces, como las que se estarían desarrollando a través de las asociaciones multilaterales impulsadas por gobiernos locales.
- No obstante, en la práctica continúa estando muy presente el enfoque tradicional (paternalista) de la ayuda, y se hace necesario esforzarse en armonizar los procedimientos de la cooperación oficial descentralizada, y subordinar siempre las intervenciones de la cooperación a las fases de planificación de cada localidad y país.
- Especialmente, otro problema intrínseco de la cooperación internacional, y que se habría complejizado con la cooperación descentralizada, como es la falta de coordinación y complementariedad de los múltiples actores, programas, proyectos que trabajan en una misma región o localidad, será el que ocupe nuestro análisis a continuación.

#### **LOS RETOS DE LA COORDINACIÓN EN TERCER TERRENO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

La aparición de múltiples actores que desde el ámbito de las regiones y las lo-

calidades estarían dedicando crecientes porcentajes de ayuda oficial al desarrollo ha sido especialmente relevante en la última década en Europa, y también en España<sup>2</sup>. Sin embargo, la falta de coordinación entre los actores descentralizados y los estatales habría sido señalada como un problema creciente en el caso español, incluyéndose en 2007, en la Revisión de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo<sup>3</sup> ciertas recomendaciones para continuar profundizando en los mecanismos de coordinación institucional de todos los actores, desde la Dirección General de Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Sin embargo, más allá de los problemas institucionales de coordinación desde esta Dirección General, también se ha planteado en diversas ocasiones, y especialmente en el nuevo Plan Director la posibilidad de que las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) pudieran constituirse en *locus* de la coordinación en terreno de la cooperación descentralizada y estatal.

Por ello, en el año 2008, en el marco de un convenio IUDC-DGPOLDE comenzamos a intentar diagnosticar los problemas percibidos por responsables de la coordinación en las oficinas en relación con esta cuestión. Este inicial diagnóstico se realizó a través de dos fases de trabajo de campo, una primera fase de realización de cuestionarios electrónicos abiertos, y una segunda fase, de obtención de información a través de entrevistas en profundidad en terreno. Los resultados del análisis de ambas fases los presentamos a continuación.

#### **Un primer diagnóstico de los problemas de coordinación en terreno desde las Oficinas Técnicas de la Cooperación Española**

El objetivo de explorar la importancia de la coordinación en terreno en lo que respecta a los posibles mecanismos de coordinación que existen en las OTC y los obstáculos que se plantean para su realización, se llevo a cabo entre los meses de septiembre y octubre de 2008 con 39 OTC<sup>4</sup>,

de las cuales, 17<sup>5</sup> respondieron al primer cuestionario electrónico. Posteriormente, solo 4<sup>6</sup> OTC, participaron en el segundo cuestionario electrónico realizado a partir de la información brindada en la primera fase de preguntas.

En relación con la existencia de una estructura formal de coordinación de la cooperación oficial descentralizada y estatal, la mayoría de las OTC señalan que no cuentan con una específica, aunque se es consciente del desafío que existe. Excepcionalmente, la OTC de Perú dispone de un Consejo de Cooperación (CCCP) y la OTC de República Dominicana, nos informa de la existencia de una -Mesa de Descentralización-, que agrupa a todos los donantes que participan en el sector, aunque no tiene capacidad de coordinar, sino que sirve de mero espacio de intercambio de información<sup>7</sup>. Destaca, también, el caso de la OTC de Jerusalén, donde acababa de ser creado el puesto de enlace entre la OTC y las instituciones de cooperación, y, donde además existe un archivo informático en el que se recogen todos los proyectos ejecutados por todos los actores de la cooperación española con presencia en la zona. Sin duda alguna, el desafío mayor consiste en hacer un seguimiento de la cooperación descentralizada ejecutada por las Organizaciones no gubernamentales, aunque también la directamente ejecutada bilateralmente entre los gobiernos de entidades locales. Sólo en el caso de Bolivia, se nos comunicó que había una base de datos y un mapa interactivo de las intervenciones que ejecutan las ONGD con fondos de la cooperación descentralizada.

Por otro lado, nos parece interesante destacar formas de apropiación de la coordinación en el país receptor de la cooperación, como las que existe en Senegal. En este caso, existe la Dirección de la Cooperación Descentralizada, dependiente del Ministerio de Ordenación del Territorio senegalés, que es considerada por la OTC como un instrumento de información y seguimiento eficaz. Este modelo creemos

que sería similar al que existe en Chile, que ha permitido elaborar un *Atlas digital de la Acción Exterior* en el país<sup>8</sup>, aunque no tenemos información sobre la relación de la OTC con el sistema.

Pareciera, por tanto, que, en general, no existe un reconocimiento del papel que desempeña las OTC como “casa común” de los actores de la cooperación española. Mientras que la falta de recursos, es señalada en las OTC de Cabo Verde, Jerusalén y Bosnia Herzegovina, como un factor que impide dedicar el tiempo necesario a las tareas de liderazgo en la coordinación con los actores de la Cooperación Oficial Descentralizada, en particular.

Por último, también a través de estos cuestionarios se señalan algunos ejemplos destacados de coordinación y complementariedad entre las acciones realizadas por el gobierno estatal y los actores de la cooperación descentralizada a través de Programas Marco. Fundamentalmente, en el caso del programa de cooperación medioambiental y en menor medida a través del Programa MUNICIPIA<sup>9</sup>.

Como conclusión del análisis de estas primeras consultas, las ideas para mejorar el papel de las OTC en la coordinación de la cooperación serían: a) mejorar el flujo de información entre los Entes Locales, las Comunidades Autónomas y las OTC en función del contrato de gestión en cada país, b) definir un mecanismo, válido y adecuado a las características de cada país, para coordinar las acciones de la cooperación descentralizada con otras acciones de cooperación que se realicen en terreno, y, c) fortalecer y capacitar a las OTC, en los casos en los que sea necesario realizar un liderazgo en la coordinación de la cooperación centralizada y descentralizada.

#### **ESTUDIOS DE CASO DE LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA Y SU COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LAS OTCS**

Una vez obtenidos los primeros resultados del análisis de la información de la

primera fase metodológica, una de las principales lecciones aprendidas fue que las necesidades de la coordinación en terreno son heterogéneas, en función de:

- a) El volumen de la cooperación oficial española en terreno, tanto directa como indirecta, y tanto desde el estado central, como por los gobiernos regionales y las localidades,
- b) El número de actores de la cooperación española cooperando en el nivel regional y local
- c) La capacidad (técnica y política) de las OTC de sistematizar información de la cooperación descentralizada directa o indirecta y llevar a cabo reuniones de programación y de preparación de las Comisiones Mixtas con todos los actores involucrados en el terreno, incluidos a los responsables de los gobiernos locales.

Además, gracias a que pudimos mantener en esta fase de la investigación conversaciones informales con la máxima responsable de la cooperación internacional en Argentina, la Embajadora Julia Levi<sup>10</sup>, nos dimos cuenta que podía ser factible un estudio un poco más profundo en algunos países de renta media en los que no se concentraran muchos actores de la cooperación, y en los que fuera posible, por el nivel de internacionalización de sus escalas de gobierno local, analizar formas de cooperación descentralizada oficial relevantes en cuanto a niveles de horizontalidad en las relaciones de cooperación. Por ello, realizamos nuestras entrevistas en las delegaciones de Agencia Española de Cooperación Internacional, en Buenos Aires y Montevideo, en enero del 2009<sup>11</sup>, con el objetivo de conocer los problemas específicos de la coordinación en esta tipología de “terreno”, pero también porque se habían producido intentos de sistematizar la información para establecer posibles coordinaciones temáticas de la cooperación con los gobiernos locales, impulsados por el Programa MUNICIPIA. En este sentido,

gracias a nuestras entrevistas, conocimos que en el Cono Sur, en colaboración con la Unión Iberoamericana de Municipalistas y con el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), se había celebrado un taller en junio del 2008, titulado "*Programa MUNICIPIA en el Cono Sur: una apuesta por la cooperación y la coordinación estratégica*".

Por otro lado, Argentina y Uruguay son países que no son considerados como prioritarios para la cooperación española, en concreto, el Plan Director 2009-20<sup>12</sup> los incluye dentro de la categoría del *Grupo C*, es decir, países de renta media con mayor grado de desarrollo, pero que se enfrentan al reto de consolidar los avances alcanzados. En ambos países hay niveles de descentralización importantes, y procesos de internacionalización de las localidades significativos, que en el caso de Argentina engloba a más municipios y gobiernos provinciales que en el caso uruguayo. Con este tipo de países, el nuevo Plan Director de la Cooperación Española plantea la posibilidad de establecer estrategias de asociación concretas para la promoción del desarrollo a través de el fortalecimiento de políticas públicas inclusivas, la promoción de la cooperación sur – sur, la cooperación triangular y la provisión de bienes públicos globales.

#### **Un contexto que favorece la cooperación oficial descentralizada**

En el caso de Argentina, la cooperación oficial descentralizada, tiene una historia reciente, especialmente a partir de la crisis del 2001, cuando surgen muchas iniciativas de organización entre municipios para buscar alternativas de la crisis<sup>12</sup> y generar estrategias de desarrollo local, necesitando para ello asistencia técnica para "fortalecer la asociatividad, especialmente para la formulación conjunta de programas de desarrollo, la búsqueda de financiación y los problemas de gestión" (Cafiero, 2008: 280). Por el contrario, en Uruguay, existe

una larga tradición en cooperación oficial descentralizada, que se remonta al año 1990, con acciones emprendidas desde la Intendencia de Montevideo y posteriormente en las distintas administraciones municipales.

En este contexto, desde 2004, el gobierno argentino desde su cancillería impulsará la búsqueda de oportunidades para generar cooperación descentralizada a través del programa "Programa de fomento de la Cooperación descentralizada", (Cafiero, 2008: 284) que tendrá como destinatarios a los gobiernos provinciales, municipales, universidades y ONGs, y que buscaba articular las necesidades locales con las provinciales. Producto de este interés por mejorar las oportunidades de la cooperación descentralizada, se realizó una sistematización de las redes de cooperación existentes y se recopilaron experiencias que pueden sistematizarse en más de 200 hermanamientos vinculados a las históricas corrientes migratorias desde Europa, algunas relevantes experiencias de cooperación universitaria, y otras acciones ejecutadas por ONGs que acceden a las Convocatorias de la Ayuda Oficial al desarrollo de los países del Norte.

En el caso de Uruguay, en 2006 y 2007 se firman nuevos programas y protocolos de actuación con carácter bi-anual y actualmente son las Intendencias de Canelones, y Montevideo, junto con el Gobierno Nacional quienes son los mayores receptores de la este tipo de cooperación en el territorio nacional. Por otro lado, a diferencia del caso argentino, no existe un gran número de proyectos ejecutados por ONGs. Únicamente existen convenios en el área de cooperación sindical, que incluyen proyectos de alcance regional y, que se vienen realizando desde hace 6 años. Según lo expresado por la responsable de la OTC, si bien en ese momento se encontraban en la fase de preparación de la VIII Comisión Mixta, no estaban representados directamente otros actores de la cooperación española, porque no hay una presencia no-

table de delegados, representante o en su caso consultores de la Entidad Local o de la ONGD, salvo el caso de la Fundación Paz y Solidaridad y, porque tampoco existe un número notable de becarios, agencias y/o delegaciones en terreno.

No obstante, si bien en Argentina existen ONGS locales que estarían ejecutando cooperación internacional descentralizada no existe una coordinadora de organizaciones no gubernamentales que sirva de catalizador de los procesos de búsqueda de complementariedad y de coordinación de las acciones con la que la OTC pueda utilizar de interlocutor. Quizás, según uno de los responsables de la OTC, lo ideal sería empezar por las coordinadoras provinciales y así poder establecer un mapa completo de todas las actividades de la cooperación oficial descentralizada vía ONGD, tarea que ya se ha comenzado a realizar.

Sin duda alguna, lo más relevante en Argentina, es la creciente importancia de las redes de cooperación descentralizada que se generan en aquellos municipios, provincias o regiones que tienen una Agencia de Cooperación, como es el caso de la Agencia de Cooperación de la Provincia de Santa Fe (Cafiero, 2008). En este sentido, desde la OTC señalan la importancia de las agencias provinciales "como las que existen en Santa Fe que está muy bien" (OTC, BA 2009) aunque se destaca la relevancia por su involucramiento en el desarrollo local la Agencia Abierta de Cooperación para el Desarrollo (AACoDe) de las ciudades de Corrientes y el Chaco, que además ha logrado involucrar a sectores importantes de la universidad. Por todo ello, muchas ONGs que tienen presencia a nivel de las divisiones del Gobierno Provincial, no tienen presencia en la capital, ni necesidad de que sea ahí desde donde se las coordine.

Así la propia lógica de la cooperación descentralizada dificulta su coordinación por parte de la OTC en el caso argentino

por dos motivos principalmente, por un lado, porque las organizaciones regionales y supramunicipales estarían buscando con el apoyo de la Cancillería mejorar sus oportunidades de cooperación descentralizada directamente con los actores regionales y municipales donantes, desde 2004, y en segundo lugar, porque la cooperación descentralizada ejecutada por las ONGs es difícil de coordinar desde la OTC, dado que no tienen presencia en la ciudad de Buenos Aires, sino en aquellos territorios en los que ejecutan su cooperación y tienen escasa capacidad organizativa.

#### **La presencia de las Comunidades Autónomas**

Dos reuniones que se han llevado a cabo en 2005 y 2007, auspiciadas por la Cancillería argentina, permitieron reunir a los actores donantes de la cooperación descentralizada en el país, así como a los gobiernos locales receptores (Cafiero, 2008). Especialmente significativa en Argentina es la cooperación descentralizada realizada por las regiones italianas, alemanas y en menor medida españolas. En este sentido, las CC.AA. que tienen presencia en Argentina son: la Xunta de Galicia, la Generalitat de Cataluña, la Generalitat Valenciana y el Gobierno Vasco. Tanto la Xunta, como el Gobierno vasco tienen una oficina pero no son oficinas de las Agencias de Cooperación, sino que tienen objetivos más amplios. Y, en enero del 2009, la Generalitat de Cataluña, desde la Vicepresidencia negoció un Convenio con la Dirección General de Cooperación Argentina para abrir una oficina de representación, más asimilable a una oficina comercial que a lo que podría ser una Agencia de Cooperación. Pareciera que aspectos comerciales y de fomento del tejido empresarial serían los temas que en principio se gestionarían en esa oficina<sup>13</sup>.

En relación con el impulso generado por las reuniones auspiciadas por la Cancillería Argentina, nuevas experiencias de

cooperación descentralizada se habrían generado recientemente. Así, mientras Andalucía habría creado nuevas iniciativas de cooperación en materia de Salud, en la provincia de Buenos Aires, en Córdoba, Corrientes, Formosa, San Juan y Santa Fe, Galicia, se estaría concentrando en temas de formación en la Ciudad de Buenos Aires, Misiones, y Santa Fe (Cafiero, 2008).

Sin embargo, en el caso de Uruguay, tenemos que destacar que la presencia de Comunidades Autónomas tiene un perfil diferente. En este caso, las acciones de la cooperación oficial descentralizada directa en Uruguay han estado enfocadas básicamente al sector de infraestructuras, rehabilitación de espacios públicos, construcción y re-habilitación de viviendas de interés social y ordenamiento territorial, este último, expresado en la realización del primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo, pero también con el apoyo al gobierno nacional para la elaboración de la Ley de Ordenación Territorial. La mayoría de estas actuaciones, y especialmente aquellas vinculadas a la ordenación del territorio han sido desarrolladas gracias al trabajo conjunto y coordinado con la Junta de Andalucía, pero no con su Agencia de Cooperación Internacional, sino directamente desde una de sus consejerías, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Esta Consejería andaluza ha desarrollado en la última década esta misma competencia, desarrollando un completo Plan de Ordenación del Territorio Andaluz (POTA), en el año 2006. En este sentido, consideramos que la cooperación directa entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los gobiernos nacional y local de Uruguay, ha sido muy relevante y novedosa, al transmitirse el conocimiento adquirido a través del desarrollo de una competencia reciente de la comunidad andaluza, la ordenación del territorio. En este sentido, se puede identificar como un ejemplo de las modalidades horizontales de cooperación, en las que se plantean soluciones comunes a problemas

comunes, que permite el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias. Así, es señalado por su página web en la Consejería al hacer referencia a las funciones de cooperación:

“[...] se pretende fomentar el intercambio de experiencias y la formación de técnicos y profesionales, favoreciendo la comunicación entre administraciones empresas y universidades de ambas partes. [...] Para la consecución de estos objetivos se ha venido trabajando en el desarrollo de unas líneas básicas de actuación, que en muchos casos son extrapolaciones de políticas y programas que aplicamos en nuestra propia Comunidad Autónoma, siempre teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país.” [Consejería Andaluza de Vivienda y Ordenación del territorio, 2009]

Además de los impulsados por la Junta de Andalucía, otros proyectos son los financiados por Canarias y Barcelona, pero sobre la base de acuerdos o hermanamientos, sobre todo desde el año 1990 y enfocados a temas de descentralización. Sin embargo, los ejemplos de trabajo articulado y coordinado son los de la Junta de Andalucía y Galicia, está última en lo que respecta a uno de los planes derivados del POT, el Plan Especial del barrio de Miguelete, ya que la Intendencia actúa como la contraparte y Galicia trabaja conjunta y directamente con dicha entidad.

Además, también en Uruguay, queremos destacar que un monto importante de la cooperación catalana es la ejecutada por la Diputación de Barcelona, 560.000 euros, que se dividen en dos acciones de fortalecimiento de redes de ciudades, por un lado, a través del apoyo a la creación del Observatorio de Cooperación descentralizada Local Unión Europea-América Latina, con la Intendencia municipal de Montevideo, que daría continuidad al Programa URBAL, y en segundo lugar, el apoyo para el fortalecimiento institucional de la Secretaría Ejecutiva de la Red de MERCOCUIDADES. También, desde el Gobierno Vasco se apoya una iniciativa en red, para el for-

talecimiento de la gobernabilidad democrática de varios municipios de América del Sur, en Recife, Villa El Salvador (Perú) Rosario y Montevideo.

En Argentina, como en otros países, existen junto a las nuevas formas de cooperación descentralizada directa y coordinada por los actores receptores de la cooperación, también encontramos ejemplos de la cooperación oficial descentralizada más tradicional, que se caracteriza –como en otros lugares– por estar justificada en las motivaciones sentimentales de cercanía por el pasado común, ser más fragmentada y dispersa. En general, se basa en los deseos de fomentar lazos con lugares en los que residen españoles exiliados en las diferentes olas migratorias del siglo XIX y XX, y de ahí que su “oficialidad” o “institucionalidad” no sea el primer paso de las relaciones de cooperación. Bien en la forma de hermanamiento bien a través de cooperación ejecutada por ONGs, en estos casos, se plantea más complicada la aplicación de criterios de eficiencia y coordinación, así como la apropiación de los procesos por parte de los gobiernos y sectores de la sociedad civil, puesto que en general se establecen formas más tradicionales de ayuda, que relaciones horizontales ante problemáticas comunes de gobierno local. Así, los percibían los responsables de la OTC:

“Es una ayuda completamente diferente (...) Hay muchos municipios, provincias con comunidades autónomas pero otros son esos pequeños acuerdos, (...) le puedes decir no hagas esto sino hagamos algo para ayudar a Argentina en general, te van a decir que no porque ellos quieren ayudar al lugar donde fue su padre a trabajar” (OTC BA, 2009)

En este sentido, si la experiencia de coordinación desde la OTC argentina de la cooperación descentralizada oficial es difícil, en el caso de la cooperación de los entes locales españoles en el país, parece que más aún. Las principales reflexiones de los responsables es la de que existen altos ni-

veles de dispersión y falta de información para saber qué se está haciendo desde los entes locales, y así se señala:

“Hay muchísima cooperación pero es que no pasa por esta oficina. Es que nosotros no nos enteramos de esa cooperación. Se está haciendo municipio a municipio y no pasa ni por el Ministerio de Asuntos Exteriores Argentino ni por la Dirección, ni por la oficina aquí, ni por la AECL, ni por MUNICIPIA, ni por la Federación de Municipios y Provincias, no pasa por ningún sitio, son cooperaciones directas, que establecen los municipios directamente. Hay muchos hermanamientos pero tampoco esto es una referencia. El hecho que sean municipios hermanos no quiere decir que estén recibiendo cooperación” (OTC BA, 2009).

Nos gustaría señalar que hay tres problemas reseñables en torno a esta situación, que se repiten también en las primeras encuestas electrónicas, por un lado, la ausencia de un mecanismo de información que permita a la OTC conocer al menos documentalmente cuando se inicia la relación de cooperación, y qué se hace en cooperación descentralizada directa para ver si realmente es posible una coordinación, y la falta de transparencia en los Ayuntamientos que reciben la cooperación, porque según se señala al menos al hacerse vía ONGs no habría mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas comparables.

#### **Los recientes intentos de coordinar y sistematizar la cooperación descentralizada en los gobiernos locales**

Dos han sido las iniciativas que han impulsado la búsqueda y sistematización de la cooperación oficial descentralizada española en el Cono Sur. Por un lado, con motivo de la reunión taller de MUNICIPIA en Montevideo en junio del 2008, con los países del MERCOSUR, se le pidió a la OTC de Argentina que se recopilara toda la información posible de los proyectos y actuaciones que se estaban llevando a cabo

en relación con los gobiernos locales. Tras recopilar toda la información se encontraron que había más de cincuenta proyectos sin coordinación alguna. En este sentido, se considera que si MUNICIPIA se fortalece como programa, podría favorecer un poco más la coordinación, aunque se reconoce que no puede ser la única solución a los elevados niveles de fragmentación, dispersión y descoordinación que existe en la cooperación municipal, y dada la estructura de descentralización que existe también en Argentina.

Por todo ello, los responsables consideran que intentar coordinar municipio a municipio no tiene sentido por la lógica de la cooperación entre los Entes Locales, y por ello, se considera que MUNICIPIA debería desarrollar un papel más político, dada la coyuntura argentina:

“Creo que debería trabajar más con la Federación de Municipios o con la Secretaría de Asuntos Municipales, con entes de coordinación nacional, no municipio por municipio, seguimos con una dispersión geográfica. Trabajar más en políticas, en programas, con entes de coordinación que ya existen. Lo otro creo que se escapa, se escapa a las posibilidades de la Agencia Española, de la AECID, de MUNICIPIA o de cualquiera” (OTC BA, 2009).

No obstante, ante la pregunta sobre si, MUNICIPIA podría servirse del apoyo técnico en la OTC, se señala que ya se viene haciendo, en la medida en que ya hay experiencias de recolección de información y clasificación, así como de colaboración en reuniones con representantes argentinos, pero se remarca la importancia de materializar los esfuerzos por parte del Programa, a través de la definición de un presupuesto y un plan estratégico de actuación, con países y sectores prioritarios de intervención.

Por otro lado, desde la OTC, y para facilitar el desarrollo de los objetivos de MUNICIPIA, se buscó la coordinación con la Secretaría de Asuntos Municipales del

Ministerio del Interior argentino, que se encarga de coordinar el trabajo que pueden hacer los municipios en cooperación o cubrir las necesidades que puede haber en capacitación. Desde dicha Secretaría se solicitó una asistencia técnica, porque querían hacer una escuela de funcionarios estatal, aunque ya existe una a nivel provincial, que se realizó a través de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Además, se realizó una recopilación de información, entre varios intendentes, con la Secretaría de Asuntos Municipales, con diferentes agencias de cooperación, para ir definiendo las necesidades de la cooperación internacional con los ayuntamientos argentinos. Actividad, que sin duda, se asemeja al sistema propuesto por la Unión Europea para gestionar la cooperación descentralizada con los gobiernos locales: el *Stock Exchange*<sup>14</sup>.

En el caso de Uruguay, la coordinación se estaría produciendo en función de la especialización sectorial, y la complementariedad de acciones. Así, con los datos disponibles, podemos señalar que existe una especialización sectorial en el caso de la cooperación de la Comunidad de Andalucía, que realiza su cooperación a través de la cooperación directa entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes, concentrando sus actividades en las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo, representando estas actuaciones el 87% del total de la cooperación andaluza en la región. También, en el área de urbanismo, se concentran en la Intendencia de Montevideo, varias actuaciones, entre las que destaca con una dotación importante la Colaboración entre la Consejería de Vivienda y Suelo de la Xunta para la auto-construcción de 64 viviendas en los asentamientos de la Verdeda y el Paso de las Duranas, y también, la realizada por el Gobierno de Canarias, para apoyar la reconversión de un museo clásico en un espacio socio-educativo. Otras intendencias, reciben cooperación en el área de urbanismo especialmente la de Canalones,

a través del proyecto del Gobierno Canario para la remodelación de un antiguo hospital, que se albergará servicios sociales, así como el museo de la inmigración, y un anfiteatro, con un presupuesto de más de 380.000 euros, y también en la Intendencia Municipal de Rocha, dónde el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, promueve la revitalización del centro histórico de la Ciudad, y la creación de un espacio multicultural. Sin embargo, creemos que es significativo señalar que no existen mecanismos de difusión y coordinación que hayamos encontrado entre estas experiencias y las formas de cooperación en red del Programa URBAL de la Unión Europea, que suele trabajar en la misma línea sectorial del ámbito urbano. Explorar en torno a estas posibilidades de coordinación y articulación a través de la OTC sería interesante.

Por otro lado, también consideramos que desde la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Autónoma de Asturias se realiza una cooperación en áreas en las que se puede aportar el conocimiento adquirido en el ejercicio de tareas similares. En este sentido, la Cortes Aragonesas teniendo como contraparte el Parlamento uruguayo, habría cooperado con una aportación de 40.000 euros a través de un proyecto de formación, una Escuela de Buen Gobierno, mientras que el Ayuntamiento de Gijón, habría cooperado con un importante monto, 180.000 euros con la Municipalidad de Montevideo, para desarrollar un sector cultural patrimonial industrial-ferroviario, materializado en un eco-museo, similar al que se implementó en la ciudad asturiana.

En este mismo sentido, desde la Comunidad autónoma catalana se colabora con la Dirección Nacional de Empleo, DINAE, en la asistencia técnica al proceso de diseño e implantación de Centros de Ocupación, en los que participan misiones técnicas periódicas y visitas del personal de la DINAE a los centros existentes en Cataluña. En el caso de la cooperación andaluza en Uruguay, los proyectos de cooperación oficial descentralizada de los entes

locales, las Diputaciones de Huelva y Jaén, así como el Ayuntamiento de Córdoba, están realizando proyectos de cooperación articulados o bien en el programa URBAL, o bien en el marco de la iniciativa ART del PNUD. También, desde el Gobierno Vasco, se apoya la Agencia de Desarrollo Departamental en la Intendencia Municipal de Rivera, en el marco del programa ART.

#### **La coordinación en las fases de programación desde las OTC**

Otro de los aspectos que se abordaron en esta fase de la investigación fue la posibilidad de que la OTC facilitará la coordinación en terreno en la fase de programación. En la evaluación del Plan de Actuación Especial (PAE) en Argentina, 2006-2008<sup>15</sup> se señala expresamente que "que los mecanismos que se han generado en los últimos años de la Cooperación en Argentina nos garantiza la coordinación entre actores, la incubación de redes entre las distintas organizaciones no gubernamentales y la participación de los socios-beneficiarios de las actuaciones realizadas" (PAE, 2008: 26). Estos mecanismos se inician con la firma de la Comisión Mixta aunque los responsables de la OTC en Argentina, consideran de vital importancia que de cara a una nueva Ley de Cooperación en el contexto español, que contemple un artículo específico en el que se mencione la obligación de alcanzar más y mejores niveles de coordinación sobre el terreno.

En cuanto a de qué manera se podría coordinar desde la fase de diagnóstico durante las Comisiones Mixtas, los entrevistados en Argentina señalaron que dichas Comisiones son útiles en la medida que se recoge información del país, pero en éstas no figura una comisión de coordinación. Por ello, se plantea, por un lado, la necesidad de crear comisiones de seguimiento de las Comisiones Mixtas en las que deberían participar todos los agentes de la cooperación que figuran en la Comisión Mixta, y por otro, el establecimiento de recomendaciones realizadas en el terreno en el marco de una reunión de coordinación y que sirvieran para que cada agente de la cooperación las transmitiera a su contra-

parte para que se utilizaran a la hora de determinar acciones coordinadas y conjuntas entre sede y terreno.

Por otro lado, si bien en el PAE 2008 se señala que "la Cooperación Española participa activamente en todas las reuniones de coordinación que se desarrollan en la Delegación de la Comisión Europea en Buenos Aires. [...] para el intercambio de información y para hacer análisis de valoración conjuntos sobre las oportunidades y debilidades de las distintas áreas temáticas que se atienden como cooperación internacional" (2008: 27) pareciera que específicamente se trabaja en el marco del ámbito académico con las Universidades respecto a la realización de una serie de post-gradados. De hecho, en este campo, existe un comité ad-hoc en el que participan varias entidades académicas y universitarias, entre ellas la UNED, la Universidad de Salamanca, la Alianza Francesa, la Agencia de Cooperación Francesa, Italia, Inglaterra y Argentina. Sin embargo, respecto a la iniciativa URB-AL, en el que la propia UE ejecuta dicho programa y el resto de las Agencias de Cooperación no participan en ninguna fase del mismo. Asimismo, el programa EUROSOCIAL, está centralizado en España, y ellos junto con la UE son los que dirigen y ejecutan el Programa.

En este sentido, se plantea que uno de los retos de la UE, consiste en hacer realidad los compromisos adquiridos en cumbres y conferencias internacionales porque en Argentina no es alarmante pero en el caso de la mayoría de los países Centroamericanos, donde hay una presencia notable de Agencias de Cooperación Europeas no hay coordinación y cada agente actúa de manera dispersa sin objetivos y metas comunes. Para tal efecto, la EUROPEAID debería ser el ente aglutinador de todas las agencias europeas para lograr así acciones más coordinadas y de impacto.

## CONCLUSIONES

Creemos que del análisis de la información de nuestros cuestionarios electrónicos y de las diferentes entrevistas en profun-

dididad realizadas, podemos extraer las siguientes conclusiones.

- o La búsqueda de formas de coordinación y complementariedad en terreno entre todos los actores, tanto en las fases de planificación como de ejecución requiere de un tratamiento específico en cada país, y de la voluntad política de todos los actores, receptores y emisores de la cooperación.
- o Ante la heterogeneidad de situaciones: número de actores que ejecutan en terreno, tipologías de la cooperación y prioridades, capacidad de las OTCs, voluntad y capacidad de los entes locales o estatales receptores de coordinar, capacitación técnica para la coordinación, etcétera, sería necesario reformar los mecanismos formales en la futura revisión de la Ley de Cooperación, y en los futuros Planes Directores, para que existan mecanismos institucionalizados en las OTCs que favorezcan la información, participación, coordinación y búsqueda de complementariedad entre todos los actores que realizan acciones de cooperación.
- o Además, como hemos podido comprobar, en el caso de Uruguay, la especialización sectorial y la coordinación en Programas Marco han sido experiencias significativas de la cooperación descentralizada, aunque la coordinación entre Programas europeos y las OTCs aún no se hayan producido. Sin duda, el Programa MUNICIPIA es un mecanismo importante para comenzar a facilitar los intercambios de información y su sistematización, así como para identificar cuáles son las necesidades desde las que los entes descentralizados pueden aportar su mayor conocimiento y experiencia.

Sin duda alguna, muchas otras son las investigaciones teóricas y empíricas requieren ser realizadas para poder coadyuvar en la mejora de los niveles de coordinación, que disminuyan la fragmentación de las

intervenciones españolas en terreno, y permitan potenciar la riqueza de la cooperación descentralizada más horizontal en un mundo cada vez más global y complejo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BATISTA, S., JACKOBSEN, K. y Evangelista, A. (2008): *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Estudios de Investigación, nº 3, Montevideo, OCD-UE-AL.
- CAFIERO, Ana (2008) "La cooperación descentralizada en Argentina". *Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL*. Montevideo. Disponible en: [<http://www.observ-ocd.org/Libreria-Pagina.asp?id=395>]
- DEL OLMO, E. (2008): "El programa MUNICIPALIA: Una nueva forma de hacer cooperación municipal", *Revista Española de Cooperación y Desarrollo IUDC-UCM*, nº 21 invierno, pp. 97-110.
- GARCÍA, D. (2008a): "El programa MUNICIPALIA: Espacio e instrumento para el diálogo y la coordinación de la cooperación española", en *III Conferencia Anual sobre Cooperación Descentralizada OCD-UE-AL*, Barcelona, 26-28 mayo de 2008.
- GARCÍA, D. (2008b): "MUNICIPALIA: una iniciativa de la cooperación española para cumplir con la Declaración de París", *Revista Observa*, nº 4, pp. 21-22.
- MAEC (2008) *Documento de consideraciones y recomendaciones sobre la evaluación en la cooperación española*. Disponible en: [[http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/CCD\\_CONS%20EVALUACION%20DEF.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/CCD_CONS%20EVALUACION%20DEF.pdf)]
- NOGUÉ FONT, J, y VICENTE RUFÍ, J (2001) *Geopolítica, identidad y globalización*. Ariel: Barcelona.
- Plan de Actuación Especial 2006-2008 en Argentina.. Disponible en: [[http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/PAEARgentina2006\\_2008.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/PAEARgentina2006_2008.pdf)]
- SEC (2008)2570. *Autoridades locales: actores para el desarrollo*. Publicado por la Comisión del Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones. Disponible en: [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>]

## NOTAS

1 Consideramos gobiernos locales a todas las escalas de gobiernos subestatales: autónomos, provinciales, supramunicipales y municipales.

2 Por ejemplo, en el documento "Autoridades locales: actores para el desarrollo" elaborado por la Comisión del Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones se señala que la Agencia Catalana de Cooperación para el desarrollo, creada en 2003, dobló su presupuesto hasta 60 millones de euros en 2007, mientras que la mayor parte de autoridades locales catalanas han creado los Fondos de Cooperación Catalana, formada por 290 autoridades locales y ONGs y otros actores. [SEC (2008)2570: 5]. En el caso de Alemania, si bien la cooperación descentralizada oficial representa un 10% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, su presupuesto total supera al español (442,8 millones de € en 2006) puesto que aportaron 746 millones de € en 2006.

3 En las recomendaciones asumidas por el gobierno español se plantea: "Se debe continuar avanzando y consolidar la coordinación entre los diferentes actores de la administración General del Estado en materia de evaluación; así como fortalecer la coordinación de Actores de la Cooperación descentralizada (AGE, CCAA, EELL) en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, a través del Grupo de Trabajo de Evaluación que debería dotarse de un Plan de Acción a 4 años, en función del diagnóstico realizado, coincidiendo con el inicio del nuevo ciclo de la Cooperación Española. Este grupo debe ser potenciado e impulsado tanto desde la DGPOLDE como desde las Comunidades Autónomas y Entes Locales."

4 Afganistán, Angola, Argentina, Arge-  
lia, Bosnia Herzegovina, Brasil, Bolivia, Colom-  
bia, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, El Salvador,  
Ecuador, Etiopía, Egipto, Filipinas, Guatemala,  
Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Iraq, Jeru-  
salén, Marruecos, Malí, Mauritania, México,  
Mozambique, Namibia, Nicaragua, Panamá, Pa-

raguay, Perú, República Dominicana, Senegal, Timor Oriental, Túnez, Uruguay, Venezuela y Vietnam.

5 Perú, Cabo Verde, República Dominicana, Jerusalén, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Angola, Honduras, México, Bosnia Herzegovina, Senegal, Etiopía, Vietnam, Chile, Haití. Filipinas.

6 Cabo Verde, Bosnia Herzegovina, Filipinas y Jerusalén

7 Entrevista personal con el Director de la OTC, en República Dominicana, Septiembre 2009.

8 El Atlas de Acción Exterior de Chile, reúne las acciones e iniciativas de acción exterior en dos grandes áreas: iniciativas de acción exterior y actas del comité de frontera. Actualmente, en el país hay vigentes más de 80 convenios de cooperación internacional entre regiones de 16 países del mundo y organismos multilaterales. Los Gobiernos Regionales que han suscrito mayor número de acuerdos son los de Bío Bío, Coquimbo, Tarapacá, Atacama y Antofagasta y los países que concentran cantidades significativas de acuerdos firmados son Argentina (135), España (36), Perú (8) y Bolivia (8). Las áreas de mayor interés en estos convenios son el fomento productivo, la ciencia y tecnología y el desarrollo social. Disponible en: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/property-name-2521.html>

9 Se constituye en 2007 como una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la cooperación española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la cooperación. De este programa son parte la AE-CID, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) (Del Olmo 2008, García 2008<sup>a</sup>, García, 2008<sup>b</sup>).

10 Se mantuvieron conversaciones informales con la Embajadora en el Marco de unas jornadas de cooperación sur-sur, que se celebraron a instancias de la Línea de Cooperación Sur-Sur dirigida por Bruno Ayllón. En estas conversaciones Argentina, se conoció el interés que el país en su condición de país de renta media, tiene tanto la cooperación sur-sur y la triangular como la cooperación oficial descentralizada en la medida en que se entiende como una cooperación más horizontal.

11 En el caso de la entrevista de la OTC de Buenos Aires, fue posible reunirse con dos personas encargadas de los intentos de articular

mecanismos de coordinación entre la oficina y los diferentes actores de la cooperación, mientras que en la Oficina Técnica de Montevideo, tuvimos una conversación con una persona que se encargaba únicamente de sistematizar la información pero no se había responsabilizado de iniciar mecanismos de coordinación, de ahí la diferencia entre la información obtenida en uno y otro caso. Por ello, no pretendemos abordar un análisis comparado sino extraer un análisis de las conversaciones mantenidas.

12 "La Dirección de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos locales de la Universidad Nacional de Quilmes, (Cravacuore 2007) publica un relevamiento realizado por el Instituto de la Federación Argentina de Municipios, en el cual se resalta que para el año 2006 hay 70 municipios argentinos que se han organizado en 72 micro regiones, 56 de ellas provinciales, 11 interprovinciales y 5 internacionales, específicamente con pares chilenos. Lo novedoso es que más de la mitad de estos entes intermunicipales se impulsaron al calor de la crisis argentina que eclosionó en el año 2001." (Cafiero, 2008: 280)

13 En esas fechas, enero del 2009, se firmó la aprobación de una delegación del Gobierno la Generalitat, en la ciudad de Buenos Aires. El gobierno autónomo de Cataluña tiene delegaciones en el exterior en otras cuatro ciudades: Berlín, París, Londres, Nueva York, además de la que existe en Bruselas, que la haya abierto en Buenos Aires es muy significativo en cuanto a la descentralización de su política exterior por primera vez en América Latina.

14 Recientemente se ha propuesto que la Unión Europea apoye la implementación de una plataforma de intercambio de información – Stock Exchange, bajo el paraguas del Comité de las Regiones, como herramienta que facilite nuevas asociaciones entre autoridades locales europeas que están buscando apoyar estrategias de descentralización. En torno a esta iniciativa, el Consejo subraya, que la Comisión debe asegurarse que se cree este mecanismo, pero prestando atención a que no existan ya iniciativas similares, para evitar la duplicidad de esfuerzos, pero además, se hace hincapié en que el principio de apropiación del proceso de desarrollo por parte de los países en desarrollo debe ser el que prime y sea respetado en la cooperación descentralizada (Consejo UE, 2008: 2).

15 Para información más detallada sobre el PAE-Argentina 2006-2008, véase: [[http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/PAEArgentina2006\\_2008.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/PAEArgentina2006_2008.pdf)]