

LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODM: SECTORES Y ACTUACIONES PRIORITARIAS.

Daniel García González

Director del Programa de Cooperación Municipal Municipia. AECID.

Consideraciones Generales.

En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, para aprobar la **Declaración del Milenio**, basada en un decenio de grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y por la que comprometían a sus países con una nueva alianza mundial para *reducir los niveles de extrema pobreza* y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los objetivos de desarrollo del Milenio y cuyo vencimiento del plazo está fijado para el año 2015.

Posteriormente, en marzo de 2005 con la Declaración de París sobre la “Eficacia y la calidad de la Ayuda, se establecen algunas exigencias o criterios (también en forma de compromisos) para avanzar y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y, en general, los objetivos y empeños de la cooperación para el desarrollo.

El concepto de ayuda al desarrollo, establece primordialmente una relación de donante a receptor, algo así como que “sin la ayuda no hay desarrollo o costará más”: Pero, al mismo tiempo, lo que parece deducirse de las preocupaciones que dan origen a la Declaración de París 2005, es que mientras persista la ayuda y ese tipo de ayuda tampoco habría (hay) desarrollo. Además, bajo el paraguas de la AOD se integran todas otras formas de “ayuda” además de la cooperación internacional para el desarrollo en sentido estricto, como la ayuda humanitaria, las diversas formas de una cooperación básicamente asistencialista, más o menos predominante y recurrente que, de alguna manera, también viene a confirmar que sin instrumentos, medios y voluntades efectivas que se orienten a modificar el *status quo* social (y político) en los países y en las relaciones internacionales, ese tipo de ayudas no servirán más que para aliviar las penas y dificultades urgentes y poco más.

No cabe duda que esta apreciación tiende a cuestionar la eficacia de los medios y esfuerzos desplegados durante décadas por la AOD y, más enfáticamente, por la cooperación internacional para el desarrollo. Remite en el fondo a la necesidad de reflexionar acerca del concepto y la cuestión del desarrollo de las sociedades y de los países: un desarrollo capitalista o más concretamente durante el período anterior, un “desarrollo” inscrito en el marco del modelo neoliberal que acentuó el enriquecimiento de grupos de privilegiados en los “países pobres y ricos”, agravó las características de un economía con predominancia del capital financiero – especulativo y, en definitiva, dio paso a un empobrecimiento real de la mayor parte de los países “receptores de la ayuda”.

Por ello, da la impresión que, como diversos analistas críticos de estos temas ya han resaltado, los objetivos y metas del milenio no son “realistas”, son idealistas, una declaración de principios o de aspiraciones pero de difícil cumplimiento en el marco del “sistema económico socioeconómico” vigente o, dicho de otra manera, en abierta contradicción con la lógica, las *leyes* o tendencias genuinas de ese sistema. Por ello, no es tampoco difícil constatar que la mayor parte de la AOD se destina a atender (compensar) los desajustes o agravamientos coyunturales de la situación de segmentos de la población afectados por emergencias varias o para paliar de manera sistemática los efectos sociales de corte estructural que el sistema internacional (y su particular expresión en las realidades nacionales de los países del

“subdesarrollo) en términos de pobreza, miseria y elevada propensión al empobrecimiento de importantes capas de la población de esas sociedades.

No es que se trata de insistir en esa línea de reflexión. No desde luego aquí. Sólo destacar que ahí está y no debiera descuidarse.

1. Marcos de Asociación, Apoyo a Políticas Públicas; armonización, Coordinación.

En todo caso, lograr al 2015 los ODM y avanzar en la consecución de metas y otras expectativas en los tres quinquenios precedentes ha de hacerse dentro de un esfuerzo concertado y, como enfatizaran Paris y Accra, a través del cumplimiento efectivo de compromisos de asociación efectiva, de apoyo a políticas públicas de desarrollo, de acciones coordinadas, etc. Porque entre otras cosas, parece muy claro que las modalidades ya ensayadas nos resultaban efectivas y, por el contrario, tendían a producir frustración y desencanto (el *cansancio* de la cooperación para el desarrollo, de la AOD).

Es decir, ha de plantearse la cuestión del apoyo a políticas públicas de los países (también internacionales) en tanto que éstas incorporen razonablemente aquellas orientaciones y condiciones que puedan hacer efectivo el avance o logro de las metas y objetivos de desarrollo del Milenio. Tales apoyos inscritos en marcos de asociación con los países y con otros socios de la cooperación internacional tendrían implicar compromisos ciertos para obtener resultados y objetivos de desarrollo (ODM principalmente). Sin embargo, no hay que engañarse, estas situaciones o procesos están lejos de producirse, lo más aproximado son los ensayos realizados en algunos países a través de la aplicación de instrumento de “apoyo presupuestario”. Pero éste se ha concebido más para facilitar la “absorción rápida y efectiva de los recursos financieros que para producir resultados de desarrollo que implicarían otro tipo de medidas y acompañamientos con compromisos genuinos entre las partes, principalmente en cuando a la modificación de las políticas públicas de los países socios y la armonización de otras políticas por parte de los países donantes.

Lo anterior, por lo que hace a los problemas y desafíos pendientes de los actores y acciones de la cooperación internacional para el desarrollo en el camino para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo del Milenio. Pero, qué decir de la cooperación pública descentralizada en general y, sobre todo, de la CPD española?

2. La Cooperación Pública Descentralizada (española): ¿ventajas comparativas en relación con los ODM?

En primer lugar estaríamos tratando con la cooperación descentralizada como aquella cooperación proveniente de los gobiernos y administraciones públicas territoriales, tanto las CCAA como las EELL y, más enfáticamente, de estas últimas y sus compromisos asumidos para implicarse en esos procesos de cooperación para el desarrollo. ¿Se implican efectivamente? ¿Cómo lo hacen? Es decir, ¿cuál es su implicación diferenciada y en qué medida aportan o pueden aportar un plus específico o ventaja comparativa en relación con la consecución de los ODM?

Desde luego que se han implicado y se implican (y lo seguirán haciendo en lo inmediato) está fuera de toda duda. La presencia creciente y diversificada de esa cooperación (descentralizada) española ha sido un fenómeno destacado en las dos décadas inmediatamente anteriores. Al hilo de la solidaridad con pueblos y procesos de cambio social que recibían significativas respuestas de agresión externa en alianza con agentes locales o, en algunos caso, represiones y genocidios internos para contener la insurrección o el levantamiento popular, algunas EELL españolas fueron trazando acciones de apoyo más directamente ligadas con las atenciones sociales y humanitarias en municipios o territorios de esos países. La proliferación de instrumentos de cooperación, sean ONG o fondos de cooperación municipal y algunas otras formas de cooperación directa o mixtas fueron

configurando esa presencia destacada de la cooperación descentralizada española a largo de las dos últimas décadas del siglo xx.

Pero, si ya la relativamente “joven” cooperación gubernamental (central) enfrentaba los problemas de descoordinación con otras cooperaciones o la falta de compromiso y alineamiento con los gobiernos y las políticas de los países socios, parece evidente que este despliegue “autónomo” de la cooperación descentralizada no hacía más que agravar ese tipo de desajustes o de ineficacia y dispersión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, considerando los datos ofrecidos por el Informe (SECI-FEMP) sobre la cooperación de las EELL, se pone de manifiesto que el destino de la mayor parte de sus recursos y acciones ha sido preferentemente dirigido a la ayuda humanitaria, a formas de intercambio más o menos arbitrarias y erráticas o a proyectos productivos aislados, así como una atomizada y variopinta orientación de los empeños alejados de una contribución genuina al desarrollo.

No obstante, hay un dato esclarecedor (tal vez por obvio) en esa práctica de las EELL: el ámbito de atención privilegiado (tal vez con excepción de la ayuda de emergencia canalizada en colaboración con los instrumentos del Estado en esa materia) se ha concentrado en las áreas locales, municipales de los países destino, aunque muy raramente en colaboración con los gobiernos locales de esos municipios. Lo cual muestra el déficit de orientación estratégica y de valoración ponderada de lo que habría que suponer como aporte eficaz en esa materia, tanto de apoyo a políticas públicas como, específicamente, de vinculación con las políticas locales y los entes responsables de diseñarlas y / o llevarlas a cabo. Más enfáticamente, con la preocupación primera y primordial por fortalecer las capacidades de las instituciones municipales y su gestión democrática de la vida local y de la promoción del desarrollo en sus territorios, ámbito en el cual no sería difícil encontrar la ventaja comparativa de las EELL en la cooperación al desarrollo.

Por ello, las referencias al recorrido de la cooperación pública descentralizada (española) muestran que está es relevante y con vocación de creciente protagonismo. Que, empero, sus acciones e inversiones han sido dispersas y poco ordenadas a los objetivos de la cooperación al desarrollo; por el contrario, suele aparecer muy ligada a la obtención de productos o satisfactores inmediatos (de interés de la oferta?), puntuales y con una elevada propensión a concretarse en el ámbito local, aunque de forma poco congruente y escasamente ordenada al mejor aprovechamiento de su ventaja comparativa en la cooperación para el desarrollo

En cuanto a su relación con los ODM, y con la salvedad introducida sobre las condiciones y lógica del sistema que limitan la consecución de aquéllos, podría decirse que, hasta ahora, es casi insignificante esa relación. Por lo que las “ventajas comparativas” y sobre todo, en esa perspectiva, los sectores y actuaciones prioritarias para ese fin, son todavía más teóricas o especulativas que fundadas.

3. Ventajas Comparativas: sectores y actuaciones prioritarias.

Asumiendo que la experiencia acumulada es un activo de la CPDE, pero principalmente en tanto que sirva de soporte para una reorientación estratégica de la misma y para dotar de un plus de consistencia y oportunidad a los esfuerzos futuros de esa cooperación, cabría apuntar las siguientes consideraciones sobre la posible relación de eficacia y calidad de su contribución en el logro de los objetivos y metas del milenio.

Primero, los objetivos y metas de desarrollo del milenio remiten a acuerdos gubernamentales nacionales e internacionales para comprometer las voluntades, los medios y recursos que materialicen unos y otras. Por lo tanto, habría que identificar esos acuerdos y determinar ahí cuáles son los roles o protagonismos de aquellos actores, políticas o ámbitos territoriales en esos procesos y que, por lo tanto, se pueda establecer el vínculo con la contribución de la CPDE en situación de ventaja comparativa en objetivos y las metas establecidas en los mismos donde es difícil apreciar sectores o actuaciones prioritarias donde la CPDE pudiese

aportar eficacia y calidad y derivarse en consecuencia ámbitos de ventaja comparativa para esta cooperación.

En ese sentido, cabe asumir que la consecución de los distintos objetivos y metas de desarrollo del milenio pasa por atender o incidir en una serie complementaria de sectores o actuaciones en cada sector. De esa manera, fortalecer la organización y capacidad de gestión de las instituciones en general y, particularmente, las de ámbito territorial (municipios y similares), los medios y otros alcances para asegurar la definición e instrumentación de las políticas y programas públicos de servicios públicos básicos y de promoción del desarrollo local, resulta un vector clave para asegurar no sólo el cumplimiento y avance en esos objetivos y metas, sino, también para su mantenimiento y sostenibilidad. Es en esta perspectiva que habría que situar preferentemente la identificación de esas potenciales ventajas comparativas de la “cooperación” proveniente de la cooperación pública descentralizada (española).

Desde luego, supone también que el aporte de esta *cooperación* (CPDE) a los ODM, se prefiguraría como una implicación efectiva, *directa*, para producir intercambio de experiencia, transferencia de saber hacer, dinámicas asociativas entre agentes donantes y receptores y otras acciones similares, más allá de los eventuales aportes financieros. Si se abordara sólo desde esta última perspectiva (aporte financiero), no cabe duda que sería recomendable que la CPDE se preocupase porque sus recursos financieros de cooperación se dediquen prioritariamente a reforzar las capacidades y empeños de las instituciones locales en los países destino. Pero, también es verdad, que visto desde es sólo punto de vista, sería relativamente indiferente el destino sectorial de esos recursos, dentro de una bolsa común de cooperación internacional, como ocurre en general hoy con los recursos financieros de la ayuda humanitaria.

Hechas esas salvedades, podría decirse que la CPD podrían hacer una contribución significativa en el Objetivo 7 (Sostenibilidad ambiental), sobre todo en la meta c (acceso al agua potable y saneamiento) y, derivadamente, también en la meta d. Complementariamente, se podría ponderar esas ventajas en algunas contribuciones destacadas en el Objetivo 6 (sobre todo luchas contra la malaria y otras enfermedades), por tanto en la meta c, que por otra parte, guarda una estrecha relación con las metas referidas del Objetivo 7. No cabe duda que pueden brindar aportes significativos también en algunos de los sectores que nutran los procesos de avance al logro de los objetivos 2 (atención en educación primaria), 3 (igualdad de sexos y empoderamiento de la mujer) y en el 4 (reducir la mortalidad de los menores de 5 años).

En general, como se ha pretendido resaltar: se trataría de hacer valer esa “ventaja comparativa” en el reforzamiento de capacidades de gestión, de hacer viable y sustentable, las políticas y otros instrumentos servicios públicos y de desarrollo de las entidades locales en los países socios.

No obstante, esa implicación “ventajosa” de la CPD(E) tendría que estar oportunamente contextualizada, en consideración de los siguientes factores mínimos:

- a) Hay una política o un conjunto de políticas públicas en los países socios ancladas o referidas a cada uno de esos ámbitos de objetivos, o en los sectores y actuaciones de prioridad para la CPDE. El oportuno aterrizaje de este supuesto nos llevaría a matizar esas ventajas y posibilidades de eficacia en función de los diversos escenarios (país, territorios, etc.) y sus grados de desarrollo democrático (político e institucional).
- b) Hay un acuerdo marco con el conjunto de la cooperación internacional y, en lo inmediato, por parte de los diversos actores de la Cooperación Española) para articular e integrar los aportes (generales y sectoriales, nacionales y locales) dentro del apoyo a la políticas públicas de los socios. Hay una estrategia país y “estrategias” por objetivo y sector, por ejemplo.
- c) La organización territorial y la delimitación de competencias y capacidades sitúan a los gobiernos municipales o locales de los países socios en esa perspectiva de protagonismo y gestión de competencias y sectores congruentes con el empeño de residenciar en ese ámbito de gobierno y administración el mejor aprovechamiento de

los aportes a favor de la consecución de las metas del milenio y / o el reforzamiento sectorial correspondiente.

- d) No hay propósito en caso alguno de sustituir el peso y el rol de los actores locales o nacionales de los países socios.

Bueno, habría que decir también: no hay otras políticas o comportamientos de las relaciones económicas y políticas internacionales (incluyendo guerras y otros conflictos) que socaven sistemáticamente los esfuerzos en los sectores o en los ámbitos amplios de los ODM...

4. Realidad y expectativas. La iniciativa MUNICIPIA.

No cabe duda que hay en marcha algunos procesos que tienden a configurar las diversas acciones de cooperación (de la Cooperación Española) en esa perspectiva: desde la política de cooperación o política de desarrollo en la que se pretende centrar el quehacer y la valoración de los esfuerzos del estado y de la sociedad en esa gran apuesta), hasta los planes directores del Gobierno central y de otras entidades (casi todas las CCAA, algunas EELL) y los procesos actuales de programación anual, estrategias país (DEP) y otros instrumentos que, como los marcos de asociación por país, puedan desembocar en procesos más delimitados (concentración por territorios, sectores, etc.) y más y mejor coordinados. Siendo eso verdad, no deja de ser al mismo tiempo, un proceso muy incipiente todavía y lleno de dificultades (objetivas y subjetivas), entre las que no son nada desdeñables por ejemplo: los efectos negativos de la actual crisis internacional y generalizada de la economía internacional, o al afán o inercia de protagonismo voluntarista o interesado de la mayoría de los actores de nuestra cooperación, etc.

La trayectoria del Programa MUNICIPIA y sus expectativas pueden ser un test en ese sentido. Después de 2 años puesta en marcha de esta iniciativa de la Cooperación Española, los resultados específicos y el balance general es poco esperanzador. No basta con ejercicios amables de "voluntarismo". Hay que ser realistas y asumir los condicionantes o limitaciones que se imponen o que, entre todos, propiciamos a la hora de trazar una estrategia común. Cada actor buscar poner a buen recaudo sus intereses y proyecciones específicas y no es lo malo, que ya lo es, en relación con otros socios de la CE, sino en relación con las necesidades y expectativas de los actores / beneficiarios en los diversos países o escenarios.

MUNICIPIA nació así como una exigencia derivada de los pocos y pobres resultados de la cooperación internacional y de los defectos (a superar) que presentaba nuestra cooperación plagada de actores y de atomización de sus acciones y de una multiplicidad desarticulada de relaciones clientelares con los actores de los países socios, por citar algunos de los problemas y desafíos del Programa.

A partir de aquí ¿qué se ha hecho y qué cabría rescatar?

- Se han repartido entre socios de la CPDE tres ejercicios presupuestarios (MUNICIPIA), 2007, 2008 y 2009, para un total de aproximadamente de 14 millones de euros. Con este presupuesto se han financiados una serie de iniciativas de apoyo al fortalecimiento de los gobiernos locales y de sus instrumentos de gestión de servicios públicos o de promoción del desarrollo en países de Centroamérica y el Caribe (53%), países de Comunidad Andina de Naciones (19%), países Cono Sur de Sudamérica (20%), Magreb y otros África (8%).
- Los niveles alcanzados en la coordinación de actores e iniciativas para comprometer ese presupuesto en estos tres años han sido relevantes pero muy insuficientes con vistas a lograr actuaciones de calidad y eficacia en las acciones impulsadas. En todo ello, destaca el empeño puesto en Centroamérica y el Caribe donde todos los actores de la CE han desarrollado una vasta y dilatada experiencia, aunque los resultados obtenidos en los procesos de coordinación no están ni mucho menos a la altura de la supuesta madurez de nuestra cooperación y de relaciones con los socios propios de esta subregión.

- La “programación conjunta” de los socios de la CE con los actores de los países socios, dentro de ejercicios que vinculen efectivamente esa tarea con la eficacia (logro de resultados y avances en la consecución de objetivos), dentro de una selección ponderada de sectores y actuaciones prioritarias en los mismos y en los territorios, es claramente todavía un inaplazable desafío.
- El ensayo de programación en el Cono Sur y, particularmente, en Paraguay muestra el enfoque, la metodología y, en general, la caracterización básica de un proceso orientado a la eficacia y la calidad del apoyo a partir de un alineamiento con políticas públicas que no siempre están explícitas ni son lo suficientemente sólidas o estructuradas (y por tanto donde también hay que contribuir de manera decidida a través del diálogo político, institucional) y de una coordinación de los actores de esa referencia común al apoyo a las políticas públicas y con los instrumentos ad hoc para canalizar y administrar esos apoyos.
- De la misma manera, el abordaje de este tipo de cooperación (AOD) en los países de África y Asia (principalmente en Magreb y África subsahariana) pretende inscribirse en ese mismo patrón (enfoque y metodología) puesto en valor en Paraguay y adaptado a los diversos escenarios y modalidades de definición y, sobre todo, de instrumentación de la cooperación.
- En todos ellos, se ha buscado integrar y hacer comprensible para todos la necesidad de definir dos “áreas” diferenciadas y complementarias de actuación (nacional y territorial), lo cual resulta imprescindible para buscar y avivar las condiciones que propician la estructuración de políticas y medidas públicas adecuadamente articuladas y concatenadas mediante la participación “ordenada” de los diferentes actores públicos (políticos) y sus vínculos de participación social.
- El acompañamiento de procesos y no el establecimiento mecánico de relaciones proyectos-productos pretende dar idea de que no se trata de un empeño cortoplacista y “llave en mano” sino que ha de responder a una perspectiva de asociación para lograr impacto y hacer sustentable (estructural) la salida de los problemas y condiciones de la pobreza y el subdesarrollo.

Probablemente MUNICIPIA representa un impulso más para modificar el “estado de cosas” en la cooperación para el desarrollo; probablemente haya servido para mostrar que ésta u otras iniciativas similares no pueden plantearse para “hacer más de lo mismo” sino que, por el contrario, son parte del empeño y la responsabilidad global para modificar las formas, métodos, estilos y contenidos de la AOD, como única opción para plantear con seriedad y consistencia el logro de estos objetivos u otros, con sus respectivas metas, del milenio, del siglo o de la década, se trata de multiplicar entre todos para avanzar, pero sobre todo se trata de cambiar el “orden de los factores para alterar el producto”.