



PROCESO CONSULTIVO SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA A NIVEL LOCAL

Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-4)

El 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-4) se celebrará del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Busán, Corea. El Foro de Busán será un importante hito en el proceso liderado por la OCDE/CAD sobre la eficacia de la ayuda (EA) lanzado con las declaraciones de Roma (2003) y París (2005), y seguido por la Agenda de Acción de Accra (2008).

Los objetivos principales del HLF-4 son evaluar los progresos globales para mejorar la calidad de la ayuda contrastándolos con los compromisos acordados, compartir experiencias con resultados exitosos, y acordar un documento final destinado a promover esfuerzos para hacer la ayuda más eficaz en reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), particularmente a nivel nacional y local. La agenda de Busan tratará además los cambios fundamentales en el panorama de la cooperación al desarrollo, con el marcado crecimiento del número de actores de desarrollo así como las presiones sobre los niveles de ayuda al desarrollo derivados de la crisis económica internacional.

En términos de formato, la agenda del HLF-4 incluirá debates de alto nivel en paneles o mesas redondas, ya sea en plenaria o sesiones separadas. Habrá un espacio de conocimiento e innovación, el *Knowledge and Innovation Space* (similar al *Marketplace* del HLF-3), mostrando aspectos específicos en un ambiente al estilo exposición, posiblemente acompañado de mini-debates. También se organizarán eventos paralelos, preparados y organizados bajo la responsabilidad de sus promotores.

Se esperan unos 1.500-2.000 participantes de 160 países representando Gobiernos (donantes OCDE CAD, donantes no CAD y economías emergentes, países en desarrollo); OSC (ONGs, sector privado, donantes privados); parlamentarios; fondos y programas globales; y organizaciones multilaterales.

Proceso consultivo sobre eficacia de la ayuda a nivel local

En vistas del HLF-4, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP) y la Iniciativa ART, ha promovido una amplia consulta sobre la EA a nivel local. Este proceso se ha llevado a cabo en colaboración con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) – vicepresidencia de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR), el Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible (FELCOS Umbria), el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina de la Diputación de Barcelona, países como Colombia, España, Italia y Senegal, y con la participación activa de una amplia variedad de actores (ver anexo).

El objetivo de este proceso es aportar una reflexión y recolectar experiencias prácticas sobre el rol estratégico de los gobiernos locales y regionales y de los actores socio-económicos de los territorios en los procesos de gobernanza, en las estrategias de descentralización y desconcentración nacionales y para el logro de los ODM. También trata de valorizar la importancia de la complementariedad de actores en el terreno y de la coherencia local-nacional-internacional para lograr resultados de desarrollo.

Los principales momentos del proceso consultivo han tenido lugar en:

- Barcelona, España (octubre 2010), en una consulta co-organizada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona y el PNUD, donde se establecieron los fundamentos para la discusión sobre EA a nivel local;
- Bilbao, España (noviembre 2010), en una consulta co-organizada por HEGOA y el PNUD, donde se profundizó la discusión sobre EA a nivel local;
- Dakar, Senegal (febrero 2011), en una consulta co-organizada por el Gobierno de Senegal y el PNUD, en el marco del Foro Social Mundial, donde se incorporó la visión del sur;
- Medellín, Colombia (abril 2011), en una consulta co-organizada por el Gobierno de Colombia (Acción Social), la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) y el PNUD, donde se validaron los mensajes clave sobre EA a nivel local;
- Foligno, Italia (junio 2011) en una consulta co-organizada por FELCOS Umbria y el PNUD, que completó el ciclo de consulta adoptando los mensajes clave para el HLF-4.

Los eventos han servido para compartir una reflexión estratégica, experiencias y resultados de terreno madurados en diferentes contextos geográficos, económicos, políticos culturales y religiosos. Los participantes a los eventos han identificado y consensuado las conclusiones que se resumen en el presente documento. Éstas se ponen a disposición de la discusión en el HLF-4 y pretenden representar una referencia para la articulación de la cooperación que opera a nivel local en el panorama post-Busán.

Reflexiones generales

En todos los eventos, los participantes han coincidido en destacar la importancia del **rol activo de los gobiernos locales y regionales y actores sociales y económicos** para la profundización, democratización y descentralización de la agenda de EA,¹ la aceleración del logro de los ODM, el refuerzo de los procesos de desarrollo humano sostenible, el diseño e implementación de políticas de descentralización, y para promover una gobernanza local, inclusiva y democrática,² como demuestran, entre otras, la experiencias de Nariño y Medellín en Colombia y de Azuay en Ecuador.

Casos como los de Ecuador y Marruecos han ilustrado el esfuerzo de ministerios, administraciones locales y sociedad civil para lograr la **articulación de procesos territoriales con políticas y estrategias nacionales**. Éste es uno de los retos más importantes para los procesos de descentralización y desconcentración en marcha en los países y para la cooperación internacional sobre cómo mejor acompañarlos. Para abordar este reto, el diseño y puesta en marcha de marcos e instrumentos que refuercen la articulación operativa y programática entre los distintos niveles de acción (local, intermedio y nacional) ha resultado ser muy oportuno.

¹ Para una reflexión sobre la perspectiva e importancia de los gobiernos locales y regionales en la agenda de la EA, ver: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Documento de Orientación de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los Gobiernos Locales*, Barcelona, 2009; y Generalitat de Catalunya, *Documento de posicionamiento: la cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda*, Barcelona, 2009.

² Para una reflexión sobre la agenda de EA en relación a la descentralización y gobernanza local ver: "To Enhance Aid Effectiveness: Specific Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonisation on Local Governance and Decentralisation that will apply to specific country contexts", Informal Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralisation (DPWG-LGD), adoptado el 17 de diciembre de 2009.

La necesidad de **articular mejor la acción de la diversidad de actores a nivel local** para maximizar el impacto conjunto en el desarrollo también ha aparecido como una prioridad. Para ello, se requiere de articulación no solo entre los actores involucrados en procesos de desarrollo local, sino también entre los distintos niveles de acción de desarrollo (local, nacional, global), que son interdependientes. Varios ejemplos prácticos han demostrado como los organismos multilaterales pueden acompañar los países interesados en la creación o fortalecimiento de marcos e instrumentos para reforzar la coherencia local-nacional y la complementariedad entre los múltiples actores que operan a nivel local.³

Los participantes de los debates han subrayado que, en consecuencia, para ser más eficientes, las iniciativas de cooperación internacional que operan a nivel local **deberían responder a la demanda organizada de los territorios** e inscribir su acción en marcos de articulación multinivel, alineándose con los instrumentos de las políticas de desconcentración/descentralización como son los planes de desarrollo municipales, provinciales y regionales. Esta demanda organizada de los territorios y los planes de desarrollo locales deberían demostrar haber sido formulados de forma integral y con la más amplia participación de los actores sociales y económicos de los territorios, incluyendo los grupos tradicionalmente marginalizados.

El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona, y experiencias como las ciudades de Belo Horizonte (Brasil) y Rosario (Argentina), han subrayado el rol crucial de los **gobiernos locales en liderar el diseño y gestión de políticas públicas locales de cooperación** inscritas dentro de procesos de planificación estratégicos de largo alcance y como parte de una estrategia de desarrollo local, con la cooperación internacional puesta directamente al servicio de las políticas de desarrollo de los gobiernos locales y del bienestar de los ciudadanos.

Varias experiencias han demostrado **el potencial estratégico de la cooperación descentralizada** para enriquecer la calidad de los procesos de desarrollo, a través de la activa relación entre territorios alrededor de temas de interés común como son, entre otros, la migración, la salud, el empleo, la seguridad humana, los derechos ciudadanos, la igualdad de género, el medio ambiente y el cambio climático. Para gestionar y responder mejor a tales temáticas de interés común, los ciudadanos del Norte y del Sur están crecientemente involucrados en un diálogo estructurado y sostenible, un **“diálogo entre territorios”**, que puede ser muy efectivo para abordar, a partir de lo local, situaciones complejas y sensibles, contribuyendo colectivamente a sus respectivos procesos de gobernanza y desarrollo humano local. En este sentido, la experiencia de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), la región Toscana y la red “Enti Locali per la Pace” en Líbano ha sido muy significativa.

Como subrayado por la ciudad de Dakar y por redes de cooperación descentralizada como FAMSI y FELCOS, el potencial de la cooperación descentralizada puede encontrar en los **marcos de gobernanza multinivel** la oportunidad de intercambio de innovaciones técnicas, tecnológicas, organizativas y gerenciales entre territorios del Sur y del Norte, incluyendo la cooperación Sur-Sur y triangular, como en el caso del Estado de Paraná de Brasil con la República Dominicana y El Salvador.

En términos más específicos, los participantes de los tres eventos han identificado una serie de desafíos y oportunidades que deberían ser abordados en los debates globales sobre EA y en la ingeniería de los programas de cooperación post-Busán. En particular:

³ Para ejemplos de tales marcos, ver: “ART 4 Años 10 Resultados: Avances, Retos y Perspectivas” – ART PNUD, Sevilla, 2009.

Desafíos

Los participantes han reconocido que existen varios desafíos para una mayor eficacia de la ayuda a nivel local que deberían ser abordados en los debates globales sobre eficacia de la ayuda, entre ellos:

1. Asumir nuevas referencias de la EA, como el valorizar el rol estratégico de la cooperación descentralizada entendida, no como una fuente adicional de recursos económicos, sino como una estrategia de democratización, una forma innovadora y pragmática de movilización para el desarrollo humano y de diálogo permanente entre territorios.
2. Abandonar la originaria lógica de donante-beneficiario asentada en el proyecto para asumir un paradigma basado en asociaciones horizontales duraderas y sostenibles entre territorios, asentadas en la equidad, la confianza, los intereses comunes y las relaciones a medio y largo plazo.
3. Asociar la participación activa e inclusiva de las comunidades en el diseño de los programas de cooperación a la concreta posibilidad de programar los recursos disponibles en el terreno, en base a las prioridades identificadas en el marco de los planes de desarrollo locales.
4. Evitar multiplicar el número de proyectos para cada una de las prioridades de los territorios, buscando que el creciente número de actores de cooperación que operan en lo local respondan a un común diagnóstico integral vinculado a las políticas públicas y propuesto por los territorios. Esto reduce tanto el riesgo de fragmentación como el coste de la ayuda.
5. Favorecer marcos de articulación en el terreno para una mejor armonización de los diferentes actores de cooperación internacional que, frente a objetivos comunes, operan con calendarios, enfoques técnicos, formatos administrativos y criterios de evaluación diferentes.⁴
6. Reforzar las capacidades de los diferentes actores locales y nacionales para organizar la demanda integral y no sectorial de los territorios frente a la oferta de la cooperación internacional.
7. Pasar de declaraciones de voluntad a metas e indicadores específicos, con la utilización de instrumentos que incidan en la medición del impacto en términos de desarrollo humano.

Oportunidades

Los participantes han destacado que en el panorama cambiante de la cooperación al desarrollo, la cooperación a nivel local ofrece grandes oportunidades para incrementar los esfuerzos de reducción de la pobreza, reforzar oportunidades de desarrollo y lograr los ODM, en especial:

1. El enfoque territorial para implementar mejor los principios de EA y contribuir al logro de los ODM desde el nivel local.
2. La apropiación inclusiva de los procesos de desarrollo, asegurando la participación activa de gobiernos locales/regionales y sociedad civil en el debate y ciclo de desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur.

⁴ La Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Bocconi de Milán y la Iniciativa ART de PNUD han desarrollado el Instrumento para la Medición del Valor Añadido de la Complementariedad de Actores en el Terreno, actualmente implementado en Marruecos y Ecuador.

3. La articulación entre las dimensiones local-nacional-internacional a través de la gobernanza multinivel (multilaterales, cooperación bilateral, cooperación descentralizada parlamentos, ONG, fundaciones, sector privado, comunidades migrantes, academia).
4. La definición e implementación de nuevos instrumentos financieros dirigidos a las administraciones locales y regionales para gestionar localmente fondos de origen nacional o de cooperación internacional en apoyo a los planes de desarrollo local y regional.
5. Reforzar los sistemas de rendición de cuentas (domésticos y mutua) aprovechando la proximidad de los marcos territoriales a la ciudadanía para construir confianza, facilitar la participación en la toma de decisiones, la evaluación del rendimiento en base a los resultados y la devolución de resultados a la ciudadanía.
6. Compartir modelos organizativos de cooperación descentralizada de base territorial para una mayor armonización y eficacia de las acciones de cooperación.
7. Sensibilizar, a través de las lecciones aprendidas en prácticas específicas de terreno, sobre el valor agregado de la complementariedad entre redes de cooperación descentralizada y el marco multilateral para reforzar los procesos de desarrollo territorial y para afrontar los retos planteados por la preservación y el acceso equitativo a los bienes públicos globales.
8. Promover el intercambio de conocimiento y el aprendizaje mutuo a través de la asociación habilitante en el territorio y entre territorios, presente en formas distintas de cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, Norte-Norte y triangular, y facilitar la capitalización, puesta en red y replicación adaptada a las especificidades de cada contexto de buenas prácticas a nivel local.

Reflexiones finales

El presente documento sintetiza los principales elementos surgidos del debate entre actores diversos provenientes de contextos variados, ofreciendo orientaciones para imaginar el diseño de los programas de cooperación post-Busán. Las discusiones han manifestado que, si bien es cierto que la profundización de la agenda de EA requiere de esfuerzos adicionales, sí existen experiencias y prácticas que demuestran resultados positivos. Estos están relacionados al rol activo de los gobiernos locales y regionales así como la complementariedad y sistemática articulación entre diferentes actores y niveles de acción en apoyo a procesos de desarrollo territorial y para una mejor calidad de los procesos de descentralización y desconcentración.

Varias experiencias y estudios de caso demuestran que en el cambiante contexto de la cooperación al desarrollo, la multiplicidad de actores puede conducir a la fragmentación pero también a la coordinación de acciones, a la coherencia política y a intervenciones multinivel exitosas, a través de las diversas competencias y respuestas de desarrollo. La interacción y cooperación entre el marco multilateral, los gobiernos nacionales y locales, y las redes de cooperación descentralizada puede mejor abordar los procesos de desarrollo de medio y largo plazo y hacer de la cooperación al desarrollo una herramienta más eficaz para lograr los ODM y un desarrollo humano sostenible. Es fundamental entonces promover la importancia de la coherencia entre las interdependientes dimensiones local, nacional y global del desarrollo en el debate para Busán y en la ingeniería de los programas de cooperación post-Busán.

Anexo

Co-organizadores del proceso consultivo

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín, ACI
- Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible, FELCOS Umbria
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU
- Foro Global de Asociaciones de Regiones , FOGAR
- Gobierno de Colombia – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Gobierno de Senegal
- Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA
- Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, OCD
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Participantes en el proceso consultivo

- Action Research for Co-Development, ARCO Italia
- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) – Embajada Senegal
- Agencia de Desarrollo Económico Local de Ruhuna (RUEDA), Sri Lanka
- Agencia de Cooperación e Inversión, ACI Medellín
- Agencia de Cooperación de los Entes Locales, ACEL Italia
- Agencia Regional de Desarrollo de Diourbel, Senegal
- Agencia Sanitaria, Región de Toscana (ASL 8), Italia
- Agencia Senegalesa de apoyo a la descentralización y a las iniciativas ciudadanas (ASADIC), Senegal
- Arco Latino
- Asociación para la Cooperación Internacional de Lodi, (ALCI), Italia
- Asociación de Agencias para la Democracia a nivel local ALDA, Véneto, Italia
- Asociación Carretera Central (ARCI), Italia
- Asociación de Mujeres de África Occidental (AFAO) Senegal
- Asociación de Municipios Ecuatorianos
- Asociación Nacional de Colectividades Locales de Marruecos (ANCLM)
- Asociación Nacional de Comunas Italianas (ANCI)
- Asociación Patólogos sin Fronteras, Italia
- Buró de Apoyo a la Cooperación Canadiense (BACDI), Senegal
- Caja de Compensación Familiar de Fenalco (COMFENALCO), Colombia
- Cámara de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura (CCIAA), Italia
- Campaña Milenio ONU
- Casa del Pueblo, Asociación de ONGs Piamonte, Italia
- Centro de Capacitación en Prevención y Atención de Desastres de la Cruz Roja - CEPAD, Colombia
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, CEPEI, Colombia
- Comisión de Desarrollo Parlamento Europeo
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
- Comité Italiano Ciudades Unidas (CICU) CGLU
- Comuna Rural de Arbaoua, Marruecos
- Comuna Urbana de Chefchaouen, Marruecos
- Confederación Italiana de Agricultores (CIA Umbria)
- Consejo para el Desarrollo e Integración del Sur - CODESUL, Brasil
- Consejo Municipal de Maputo, Mozambique
- Consejo Municipal de Nador, Marruecos
- Consejo Regional de Louga, Senegal
- Consejo Regional de la Región Oriental, Marruecos
- Consejo Regional de Tanger-Tétouan, Marruecos
- Consejo de Zinguinchor, Senegal
- Cooperación Internacional Sur Sur, ONG (CISS), Italia
- Coordinación de Comunas para la Paz (CO.CO.PA), Provincia de Turín, Italia
- Diputación de Barcelona, España
- Entes Locales para la Paz, Italia
- Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT) Colombia
- EPM, Colombia
- Escuela Virtual PNUD
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Federación Nacional de Departamentos, Colombia
- Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible (FELCOS Umbria), Italia
- Fondo Provincial Milanés para la cooperación Internacional (FPMCI), Italia
- Foro de Apicultura del Mediterráneo
- Fundación Alternativas
- Fundación Europea para la Cooperación Norte- Sur (FECONS)
- Fundación Restrepo Barco, Colombia

- Fundación Water Right, Italia
- GIZ, Alemania
- Gobernación de Caldas, Colombia
- Gobernación del Cesar, Colombia
- Gobernación de Cundinamarca, Colombia
- Gobernación de Nariño, Colombia
- Gobernación del Quindío, Colombia
- Gobernación del Tolima, Colombia
- Gobierno de Andalucía, España
- Gobierno Autónomo de Oruro, Bolivia
- Gobierno de Bolivia, Ministerio para la Planificación del Desarrollo
- Gobierno de Cataluña, España
- Gobierno de la Ciudad de México
- Gobierno de Colombia – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Gobierno de Ecuador
- Gobierno de El Salvador
- Gobierno de España – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID
- Gobierno de España – Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP
- Gobierno del Estado de Río de Janeiro, Brasil
- Gobierno de las Islas Baleares, España
- Gobierno de Italia, Ministerio Asuntos Exteriores (DGCS)
- Gobierno de Indonesia, Dirección para la Autonomía Regional, Agencia Nacional para la Planificación
- Gobierno de Mauritania
- Gobierno de Mozambique
- Gobierno Provincial de Esmeraldas, Ecuador
- Gobierno de Senegal
- Gobierno de Sri Lanka, Ministerio Provincial de Desarrollo Económico
- Gobierno Provincia de Aousserd, Marruecos
- G.T-FASS- COLOBANE, Senegal
- Gobierno de Valencia, España
- Gobierno Vasco, España
- Grupo de Investigación y Acción (GRAPAD), Benín
- Intendencia Municipal de Rosario, Argentina
- Instituto de Investigación Económica y Social de Apulia (IPRES), Italia
- Instituto Merloni, Italia
- Instituto Nacional de Planificación Urbana (INU Umbria, Italia
- Instituto Tecnológico Metropolitano - ITM, Colombia
- Intendencia de Colonia, Uruguay
- Lux-Development - Senegal
- MedCités
- Municipio de Barcelona, España
- Municipio de Belo Horizonte, Brasil
- Municipio de Boghé, Mauritania
- Municipio de Bogotá, Colombia
- Municipio de Bolonia, Italia
- Municipio de Buenos Aires, Argentina
- Municipio de Caldon, Colombia
- Municipio de Casablanca, Marruecos
- Municipio de Florencia, Italia
- Municipio de Foligno, Italia
- Municipio de Haret Hreik, Líbano
- Municipio de Medellín, Colombia
- Municipio de Morón, Argentina
- Municipio de Temara, Marruecos
- Municipio de Pasto, Colombia
- Municipio de Siena, Italia
- Municipio de Espoleto, Italia
- Municipio de Terni, Italia
- Nuevo Horizonte, Senegal
- Observatorio Interregional para la Cooperación al Desarrollo (OICS), Italia
- Oficina de Coordinación y Orientación, OCO URBAL III Oficina Regional Bogotá
- Oficina de la Memoria (APS), Italia
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE
- OXFAM Italia
- Partenariado para Política y Responsabilidad Efectiva (PEPA), Senegal
- Plataforma de Actores de la Sociedad Civil de Benín (PASCiB)
- Prefectura Municipal de Lauro de Freitas, Brasil
- Programa de Apoyo a la Política Sectorial Microfinanza (PALPS), Senegal
- Programa Enlaza Mundos, Colombia
- Provincia de Florencia, Italia
- Provincia de Perugia, Italia
- Provincia de Pesaro y Urbino, Italia
- Provincia de Sassari, Italia
- Provincia de Terni, Italia
- Provincia de Trento, Italia
- Provincia de Turín, Italia
- Poliedra Proyectos en Partenariado (P3) Italia
- Región de Apulia, Italia
- Región de Puglia, Italia
- Región de Umbria, Italia
- Región PACA – (Provenza-Alpes-Costa Azul)
- Social Watch, Benín
- Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (TT-SSC)
- Union de Asociaciones de Electos Locales, Senegal
- Unión Municipalidades Dunningh, Líbano
- Universidad de Antioquia, Colombia
- Universidad Autónoma de Barcelona
- Universidad Bocconi de Milán, Italia
- Universidad de Bolonia, Italia
- Universidad Complutense de Madrid, ICEI
- Universidad de Dakar, Senegal
- Universidad de Florencia, Italia
- Universidad Mohamed 1º de Oujda, Marruecos
- Università Orientale di Napoli, Italia
- Universidad de Perugia, Italia
- Universidad de Pisa, Italia