

La cooperación internacional descentralizada entre las colectividades locales y regionales: el ejemplo de los países de la Comunidad Andina de Naciones

Walfa Constanza Téllez*

walfa.tellez@uexternado.edu.co

* Docente Investigadora. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Coordinadora de la nueva Maestría en Gerencia para el Desarrollo y de la línea de investigación en Finanzas Públicas. Master II Ingeniería de Proyectos Europeos e Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nantes (Francia), adscrita al laboratorio «Droit et Changement Social» UMR CNRS 3128 Universidad de Nantes (Francia) y candidata PHD en derecho público de la misma universidad.

Introducción

A partir de 1969, y tras la firma del Acuerdo de Cartagena¹, inició una de las primeras experiencias de integración económica y comercial de países en América Latina conocido como el Pacto Andino y conformado por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Desde los primeros años de integración andina, el proceso se ha caracterizado por una estructura fuertemente centralista como reflejo de sus gobiernos tradicionalmente centralizados.

No obstante, desde la década de los 80, la integración regional se ha nutrido de diferentes procesos de descentralización que fueron implementados en los países andinos con el fin de mejorar el desarrollo económico y social local y aumentar la gobernabilidad a nivel regional. La descentralización política, administrativa y fiscal en la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y el resto de países de América Latina y el Caribe, ha modificado el modelo de desarrollo local y la prestación de los servicios públicos básicos mediante una sesión progresiva de responsabilidades de los gobiernos nacionales centrales hacia los gobiernos locales. Frente a estas nuevas reglas de juego, y ante un escenario internacional cada vez más mundializado, han surgido nuevas reglas de orden jurídico, institucional y productivo con el fin de garantizar que el nivel local se convierta en el principal promotor y garante del desarrollo.

Asimismo, el proceso de mundialización ha creado redes y relaciones donde las ciudades han crecido en importancia, dado que se encuentran expuestas al libre comercio y, en esa medida, buscan su propia competitividad en una economía globalizada. En muchas instancias del nivel local en América Latina, la mundialización ha servido como motor de la intensión de reafirmar las identidades y tradiciones locales, en medio de las responsabilidades que le atañen como garante del bienestar social de los ciudadanos. En consecuencia, surge un ambiente local que mezcla el clima de negocios, el sentido de identidad y lugar e impulso a las actividades eco-

¹ El Acuerdo de Integración Subregional Andino “Acuerdo de Cartagena” fue suscrito en 1969 por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; inspirador en la declaración de Bogotá y en la Declaración de los presidentes de América. Aún cuando la iniciativa fue de orden económico y comercial, se extendió a “fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina”. Para mayor información véase: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>

nómicas en las regiones circunvecinas², con las acciones gubernamentales propias de prestador eficiente de los servicios y bienes públicos básicos.

Pero también, en este medio local mundializante, la descentralización puede reducir la estabilidad económica y agravar las disparidades económicas regionales. Por ejemplo, en Colombia las regiones más ricas son las que pueden recaudar más impuestos y, por lo tanto, tienen una mayor disponibilidad de recursos para prestar servicios sociales. En esta medida las regiones rezagadas siempre estarían en desventaja dada su reducida capacidad de aumentar el recaudo de impuestos³. En términos de autonomía presupuestal y fiscal, los gobiernos locales siguen dependiendo de los recursos transferidos de los gobiernos centrales, mediante una continua lucha entre la dependencia financiera y la búsqueda de autonomía local.

Por lo anterior, el presente artículo explica cómo se ha presentado la cooperación internacional descentralizada entre las colectividades locales y regionales a través de la experiencia registrada en los países de la Comunidad Andina de Naciones CAN. Para documentar esta explicación, el artículo parte de una primera sección sobre el aporte de la descentralización en la coordinación de agendas y propósitos a nivel regional. Le sigue una segunda parte referente al proceso de ordenamiento territorial vivido en las administraciones locales de la región y su contribución al fortalecimiento de la autonomía local. Estas anteriores contribuciones nutren la discusión presentada en la tercera parte del documento respecto a la contribución de la cooperación internacional descentralizada frente al proceso de integración regional y de cohesión social en la región andina en un ambiente institucional, jurídico y político, cruzado por la multiplicidad de agendas, intereses particulares y necesidades propias de cada país.

I. La descentralización y la coordinación regional en América Latina

Los principales procesos de descentralización en América Latina se realizan entre 1980 y el 2005 a través de la redistribución del poder de la gestión de lo público

² T. Campell (2010). “Condiciones para el desarrollo económico local en los gobiernos descentralizados” en *La Alternativa Local, descentralización y desarrollo económico*, R. de la Cruz; C. Pineda y C. Poschl (eds.), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo BID p. 6.

³ L. Blanco (2006). “*Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional*”, Revista *OPERA*, vol. 5, n.º 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p 1.

a nivel local, acompañado por la implementación de marcos jurídicos⁴ que permitieron la escogencia de los gobernantes regionales y locales, fortalecieron la participación ciudadana y afirmaron la autonomía local como instrumento catalizador para el cambio, garante del crecimiento con cohesión social, atenuante de conflictos y promotor de los procesos de desarrollo. Por esta razón, los países de América Latina implementaron una serie de reformas políticas a través de nuevos sistemas de representación y de participación de la sociedad civil, de fortalecimiento de las áreas administrativas al dotar a los municipios y, las regiones de mayores atribuciones, funciones y competencias, y de instrumentos presupuestarios (incremento de recursos propios para los gobiernos locales o de nuevas transferencias del gobierno central), que inician el proceso de descentralización y rompen con una fuerte tradición centralista que proviene de los años de la independencia.

De este período se destacan la elección democrática de las autoridades locales en toda Latinoamérica, superando la situación de inicios de los ochenta cuando sólo tres naciones realizaban elecciones directas de alcaldes y concejales, liderados por Colombia y Bolivia.

En todos los países se constituyen asociaciones nacionales de municipalidades y esto ayuda a la realización de importantes cambios en las normas que rigen a los gobiernos locales⁵.

También se amplían los servicios municipales, avanzándose hacia un desarrollo local más integral, con la posibilidad de generar sinergias mediante la asociación de gobiernos locales para la implementación de proyectos de infraestructura, como es el caso de los proyectos de acueductos regionales auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, a través de los cuales se generan empleos, se dinamizan las economías locales y se contribuye al desarrollo y reducción de la pobreza.

Algunas naciones marcaron la pauta en cuanto a cambios que fortalecieron la gestión municipal. En estos casos los ejemplos por citar, a nivel de la CAN, son Colombia y Bolivia, y a nivel de América Latina, Brasil, países donde se presentan los procesos más integrales y profundos, mediante la aprobación de cambios en la Constitución y en las leyes que posibilitan la autonomía local más efectiva y permiten el desarrollo de métodos democráticos sin precedentes, como los pre-

⁴ Reformas constitucionales como la vivida en Colombia 1991.

⁵ M. Rosales (2009). “*Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*”, *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 8, n.º 22, p. 160.

supuestos participativos que inician en los municipios brasileños y se extienden como modelo replicable al resto de región. Esta tendencia la siguen otros países de la zona como Chile, Ecuador, Perú y El Salvador, donde el proceso de descentralización tomó más tiempo, pero cuyas iniciativas permitieron, en conjunto, el desarrollo e implementación de buenas prácticas en la gerencia de lo público, es decir, una mejor gestión local marcada por el fomento de la participación ciudadana.

En términos de tamaño y dimensión de los niveles locales, a continuación se presenta un cuadro publicado en el 2010 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en su informe *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, donde se explica el número de gobiernos intermedios de cada país, los cuales ascienden a 246 territorios intermedios de los 11 países de Sur América, además de México, y que corresponden al segundo nivel de gobierno de cada Estado, los cuales, para efectos de su lectura, se denominan estados en Brasil, provincias en Argentina, departamentos en Colombia y regiones en Chile.

Cuadro 1. Número de gobiernos intermedios por países

País	Gobiernos intermedios	Número
Argentina	Provincias	24
Bolivia (Estado plurinacional de)	Departamentos	9
Brasil	Estados	27
Chile	Regiones	15
Colombia	Departamentos	33
Ecuador	Provincias	22
México	Estados	32
Paraguay	Departamentos	18
Perú	Departamentos	24
Uruguay	Departamentos	19
Venezuela (República Bolivariana de)	Estados	23
Total		246

Fuente: CEPAL. (2010). *Panorama del desarrollo en América Latina y el Caribe*, p. 14.

La anterior numeración de los gobiernos locales de segundo nivel sirve para evidenciar las diferencias que existen entre las experiencias y los resultados del proceso descentralizador en la región a partir de la dimensión de estos niveles regionales, los cuales, en algunos casos, pueden hacer difícil la comparación en cuanto a los resultados en gobernanza –o buen gobierno local–, de la gestión más participativa

y de la forma eficiente de asignación de los recursos⁶. Es decir, variables como liderazgo democrático y trabajo en equipo, coordinación de capacidades públicas internas para colaborar con otras esferas de gobierno, beneficios de las alianzas público-privadas y una fuerte capacidad institucional local para consolidar modelos de gobernanzas, pueden llegar a ser instrumentos disímiles para efectos de estandarizar el éxito de políticas públicas puntuales o la implementación de acciones de cooperación internacional de forma estandarizada.

Es vital tener en cuenta que los territorios en la región son de tamaño diverso y sobredimensionan los patrones de comparación como es el caso de algunos estados de Brasil, que en su calidad de territorios intermedios, pueden ser más grandes que algunos países de América Latina (Paraguay o Uruguay, o el caso contrario, territorios intermedios que pueden ser apenas tan grandes como un municipio de algunos de los países de la región (CEPAL, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, 2010)⁷.

Por lo tanto, las comparaciones que se establezcan entre los países, así como la coordinación de políticas regionales y el diseño e implementación de proyectos de cooperación internacional, deben tener en cuenta el problema evidente de las diferentes escalas de población y productividad en los niveles locales de la región, pues estos se combinan con otros elementos como centralización en la toma de decisiones, restricción fiscal en la asignación del gasto local, dificultad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y efectividad en los recursos desti-

⁶ “En municipios de los más diversos países se observan estos particulares procesos, realizados en territorios de características diversas, aunque todos ellos integran elementos similares de buen gobierno. Algunos ejemplos paradigmáticos: Villa El Salvador en Perú; Porto Alegre y Curitiba, de Brasil; San Ignacio Guazú, Paraguay; Rafaela, en Argentina; Cotacachi y Quito en Ecuador; Belén, de Costa Rica; Santiago de Chile; Toribio y Bogotá en Colombia; Mérida en México o Uspantán del Quiché en Guatemala. En todos estos procesos se observa la transición de una municipalidad tradicional –vertical, clientelista y aislada– a un gobierno local más asentado en redes colaborativas de actores públicos, privados y ciudadanos, que se apoyan unos a otros”, en M. Rosales (2009). “*Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*”, p. 161.

⁷ Por ejemplo, “la Región de Aysén en Chile tiene apenas una población cercana a los 100.000 habitantes y un PIB total que no supera los 1000 millones de dólares por año para 2006, a pesar de ser un territorio de gran extensión geográfica y, por lo mismo, de baja densidad de población. Este territorio, para los efectos de todos los análisis que se hagan sigue siendo una región, que en poco se compara, por ejemplo, con una región brasileña como el Estado de Sao Paulo que, en sí mismo, es más grande que varios países sudamericanos”, en I. Silva; S. González y L. Riffo (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 14.

Cuadro 2. Tamaño económico, población, superficie, PIB per cápita, densidad poblaciones de 11 países de la región de América Latina (incluye países de la CAN)

		País/región	PIB total US\$ mil (1)	%	Población miles hab. (2)	%	Superficie Km ²	%	PIB pc US\$	Densidad hab./Km ²
1	Bra	Brasil	1.089.398	37,3	178.985.306	39,0	8.514.880	44,1	6.087	21,0
2	Mex	México	949.130	32,5	10.3263.388	22,5	1.964.380	10,3	9.191	52,6
3	Bra	São Paulo	369.547	12,7	39.210.662	8,5	249.676	1,3	9.425	157,0
4	Arg	Argentina	214.267	7,3	37.174.516	8,5	2.780.092	14,3	5.764	13,4
5	Mex	Distrito Federal	204.251	7,0	8.720.916	1,9	1.484	0,0	23.421	5.876,7
6.	Ven	Venezuela	184.509	6,3	25.132.648	5,5	912.050	4,7	7.341	27,6
7	Col	Colombia	162.346	5,6	41.421.434	9,0	1.141.750	5,9	3.919	36,3
8	Chi	Chile	146.774	5,0	15.919.479	3,5	756.096	3,9	9.220	21,1
9	Bra	Río de Janeiro	121.479	4,2	15.024.965	3,3	43.954	0,2	8.085	341,8
10	Bra	Minas Gerais	98.771	3,4	18.751.174	4,1	589.994	3,1	5.267	31,8
11	Per	Perú	92.319	3,2	27.219.264	5,9	1.285.220	6,7	3.392	21,2
14	Arg	Buenos Aires	72.178	2,5	14.410.581	3,1	307.571	1,6	5.009	46,9
16	Chi	RM Santiago	69.054	2,4	6.391.827	1,4	15.403	0,1	10.803	415,0
19	Arg	Cd de Buenos Aires	46.771	1,6	3.006.179	0,7	200	0,0	15.558	15.030,9
20	Bra	Bahia	44.885	1,5	13.544.336	2,9	568.029	2,9	3.314	23,8
21	Per	Lima	44.742	1,5	8.994.431	2,0	35.298	0,2	4.974	254,8
22	Mex	Chihuahua	43.145	1,5	3.241.444	0,7	245.761	1,3	13.310	13,2
24	Ecu	Ecuador	41.763	1,4	12.763.684	2,8	255.918	1,3	3.272	49,9
25	Bra	Distrito Federal	40.912	1,4	2.231.239	0,5	5.835	0,0	18.336	382,4
26	Col	Bogotá D. C.	40.411	1,4	6.778.691	1,5	1.599	0,0	5.962	4.240,5

Fuente: CEPAL. (2010). *Panorama del desarrollo en América Latina y el Caribe*, p 15.

nados; los cuales, en conjunto, pueden vulnerar los objetivos de la cooperación internacional, especialmente, la de carácter descentralizado.

II. El ordenamiento territorial como afirmación o detonante de la coordinación local en América Latina

El proceso de descentralización evidenciado en la región se ha combinado con diversas políticas de ordenamiento territorial⁸ que delimitan y condicionan los usos del territorio y, por ende, las metas trazadas en términos de crecimiento, desarrollo humano, cohesión social y uso sostenible de los recursos naturales, entre otros.

Es evidente que la concepción y las estrategias de las políticas territoriales de los países latinoamericanos está cambiando y este cambio está ligado a la búsqueda de nuevas alternativas y estrategias de desarrollo económico y cooperación, a través de las cuales, buena parte de los gobiernos buscan superar las desigualdades socioeconómicas y territoriales y lograr avances significativos en la sostenibilidad ambiental del uso de los recursos naturales y de la ocupación del territorio.

“En este contexto, países como Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, México y Colombia han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo territorial (regiones competitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas), de ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) y de descentralización, tendiente a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo”⁹.

Ahora bien, la articulación entre las políticas de descentralización y ordenamiento territorial en América Latina, y en especial en la región de la CAN, sobrepasan la lectura netamente fiscal y administrativa y anteponen una finalidad política: cohesionar la unidad nacional, facilitar la participación ciudadana y garantizar el

⁸ El valor del OT en el conjunto de políticas territoriales es destacado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, al afirmar que: “El ordenamiento territorial merece especial mención, por varias razones. En términos institucionales y políticos, su papel es destacable por haber colmado parcialmente la ausencia o la desaparición de las políticas regionales convencionales. La preocupación por el desarrollo territorial (equilibrado) se mantuvo viva y se renovó gracias a la presencia del ordenamiento. En términos conceptuales, insertó criterios como la sustentabilidad para, entre otros propósitos, resolver el problema de la necesaria integración de las múltiples, en veces parciales y ultra especializadas, políticas públicas para el desarrollo. Como resultado, se cuenta hoy con un importante arsenal legislativo, institucional, político y de instrumentos de intervención, que constituyen un aporte novedoso al tratamiento tradicional del desarrollo regional”, en CEPAL, ILPES (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe, desigualdades y políticas*, Santiago de Chile, p. 45.

⁹ A. Massiris (2008). *Gestión del ordenamiento territorial en América Latina, desarrollos recientes*, IV Seminario de Ordenamiento Territorial, año 4, vol. 1, n.º 4, Mendoza, p. 4.

desarrollo equilibrado. Y los resultados de la coordinación, en este nivel, son más complejos debido no sólo a las diversas formas de división político administrativa de los países en la zona, sino también a la multiplicidad de controles en la toma de decisiones y gestión de lo público en el nivel local.

Es decir, muy a pesar de existir procesos de ordenamiento territorial, donde se basan las actuales estrategias de desarrollo, los países mantienen sus tendencias históricas de controlar la toma de decisiones en el nivel central con el fin de garantizar un mínimo de cohesión social. En este nivel de toma de decisiones podemos inferir el control de los recursos y programas de cooperación internacional, a través de los planes de desarrollo nacionales de los países y la incorporación de dichos proyectos de acuerdo con las metas trazadas en el nivel nacional. Esta coordinación supedita y limita las necesidades y demandas locales y distorsiona, en buena medida, la lectura apropiada de la cooperación como gestión estratégica del territorio y de su desarrollo.

En medio de la contradicción entre lo descentralizado y el temor por la pérdida del poder central, se ha perdido un espacio ideal para fortalecer procesos permanentes de regionalización que permitan profundizar en procesos federales de cooperación, sin vulnerar la soberanía nacional, y que afiancen la unidad nacional, local y regional.

Las contradicciones entre lo descentralizado y lo establecido como estrategia de ordenamiento territorial no solo hacen complejo el proceso de integración en la región, además complejizan la gestión de lo territorial en América Latina y limitan los beneficios que podrían generarse mediante alianzas estratégicas de cooperación descentralizada. Colombia es un buen ejemplo para citar. A través de la recién aprobada Ley 1454 de 2011, de normas orgánicas de ordenamiento territorial, se limita la conversión de los territorios indígenas en entidades territoriales y se deja sin posibilidad de financiamiento nacional la conformación de las regiones administrativas de planificación RAP. Estas dos instancias, más que denominaciones administrativas, se habían previsto por la Constitución Nacional de 1991 como herramientas para garantizar el desarrollo y la cohesión territorial, y como estrategia de asociación local que permitiera dinamizar procesos de cooperación internacional descentralizada hacia el país, sin el filtro previo que actualmente realiza el nivel del gobierno nacional central.

Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba se suman a una tendencia de rechazo al modelo económico del Consenso de Washington¹⁰ y experimentan otros

¹⁰ La crisis económica que vivió la región en los años 80 sirvió de escenario para la implementación. PP. 27-42 • N.º 6 / 2011

modelos de ordenamiento que permiten garantizar un desarrollo local progresivo, donde las organizaciones de la sociedad civil puedan participar y apoyar agendas de desarrollo incluyente, participativas y más democráticas. No obstante, este grupo de países han optado por un modelo de socialismo a la latinoamericana, si así se le pudiera definir, como una opción de integración donde la cooperación descentralizada y los modelos de cooperación internacional, terminan teniendo los mismos filtros y limitantes de otros países, y quizás con injerencias nocivas en los objetivos trazados por la cooperación internacional, como puede ser el proyecto de ley presentado por el actual gobierno venezolano que busca controlar los recursos de la cooperación internacional incorporándolos dentro del presupuesto de la nación, a través de un fondo de inversiones y proyectos, respecto del cual es el gobierno central y no el cooperante quien puede estimar el uso y destino de dichos recursos. En este espacio queda sin piso la utilidad y eficacia de las alianzas público privadas, la construcción y consolidación de un conjunto de redes alternativas a las tradicionales para el apoyo y el intercambio de experiencias a nivel local, como la cooperación internacional descentralizada.

III. La cooperación internacional descentralizada¹¹ como instrumento de coordinación y cohesión regional al servicio del territorio

La complejidad de la gestión territorial en América Latina y los desafíos que enfrenta hacen necesaria la puesta en marcha de estrategias de apoyo y cooperación

tación de un modelo económico neoliberal amparado dentro del denominado Consenso de Washington. A través de dicho modelo se diseñaron planes de ajuste estructural, de reducción del gasto social, se dio impulso a procesos de apertura económica y de privatizaciones como una estrategia para dinamizar las economías de la zona.

¹¹ “La cooperación descentralizada es una forma dentro del amplio espectro de la cooperación al desarrollo; existe en forma oficial, ya sea por definiciones dentro del marco normativo de la UE, de sus países miembros y de sus administraciones sub estatales. También existe en organismos internacionales y otros países no europeos. Además, tiene una concepción amplia, en el sentido de que los que reciben el beneficio económico son gobiernos locales, y una concepción más específica o restringida, en el entendido de que los que promueven y se benefician son gobiernos locales de los dos continentes”, A. Coronel (2006). “Breve historia de la cooperación descentralizada, una mirada desde Suramérica”, en *Análisis de la cooperación descentralizada local*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea, América Latina, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay, p. 3.

internacional que le apuesten, de forma integral, a las dinámicas propias del territorio de América Latina no como un bloque estándar al cual se pueden aplicar modelos replicables sino, más bien, como un espacio complejo, con particularidades y especificidades.

Al mismo tiempo, es necesario pasar la frontera de una política de cooperación descentralizada netamente como “fuente de recursos” a una estrategia de cooperación descentralizada donde se valore la dimensión política, estratégica e institucional de lo local. Frente a esto es necesaria una apuesta de la cooperación internacional integral donde el territorio se mire como un espacio y modelo de desarrollo en el que confluyen las políticas sectoriales y territoriales diversas. “Incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación productiva. De esta forma, es un enfoque que pone atención sobre activos¹², actores y procesos intencionados de desarrollo¹³”.

Así mismo, uno de los aportes recientes a la discusión son los generados en el marco del Diálogo Estructurado de la Cooperación Europea¹⁴, que ha propiciado un encuentro entre las autoridades locales, AL, y las organizaciones de la sociedad civil, OSC, dentro de lo que se ha denominado un enfoque territorial del desarrollo. En este sentido, esta aproximación se acerca más a la realidad y capacidad local y permite que las autoridades locales cumplan con su papel de catalizadoras de la gobernanza y el desarrollo local, debido a su legitimidad democrática, su proximidad a los ciudadanos y su capacidad de replicar los modelos exitosos para el beneficio de toda la comunidad¹⁵.

¹² “Activos como dotaciones materiales y no materiales, clasificados como: a) activos físico-territoriales, recursos naturales, infraestructura, localización geográfica; b) activos económicos, acceso a mercados, mercado laboral, innovación productiva; c) activos culturales, identidad, patrimonio cultural, tradiciones; d) activos sociales, actores, redes; e) activos institucionales, proyectos regionales, instituciones públicas territoriales”; en C. Serrano (2010). “Coaliciones regionales de desarrollo en América Latina”, en *Anuario de cooperación descentralizada año 2010*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea, América Latina, Diputación de Barcelona, p. 6.

¹³ Ibid.

¹⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Di%C3%A1logo_estructurado

¹⁵ B. Sanz (2011). *Las asociaciones territoriales de desarrollo, ATD, como expresión de un renovado plurilateralismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de eficacia de la ayuda*, VI Conferencia Anual del Observatorio Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada, Rosario, Argentina, p. 11.

Uno de los ejemplos exitosos de reafirmación del liderazgo de los gobiernos locales, mediante el uso de la cooperación descentralizada como “política pública al servicio del territorio”, y no al servicio de la cooperación en sí misma, es el caso de la ciudad de Medellín, capital del Departamento de Antioquia, ubicada en Colombia. A través de una iniciativa institucional municipal, la ciudad de Medellín fue la pionera en el país al crear la primera agencia de cooperación descentralizada en Colombia¹⁶, aun a pesar de las restricciones que pueden esgrimirse de tipo jurídico en temas de competencias del ordenamiento territorial. Con una visión progresista y estratégica, la ciudad presentó, en septiembre de 2011¹⁷, su propuesta de política pública de cooperación internacional, a través de la cual propone una orientación hacia la gestión eficaz de la cooperación. Es decir, una cooperación que contribuya en forma efectiva al desarrollo humano y a la calidad de vida de las personas en su territorio, representando, a la vez, un elemento de oportunidad de integración y promoción municipal y regional.

En este orden de ideas, la ciudad de Medellín potencializó los espacios ofrecidos por la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005)¹⁸, el Programa de Acción de Accra (2008)¹⁹ y todas las discusiones posteriores relacionadas con la cooperación internacional para construir una propuesta que tiende, cada vez más, hacia la promoción de prácticas de cooperación concertada en las que se reconozca el valor agregado de los países socios, pero que también estos reconozcan las realidades locales. La propuesta gira en torno al consenso de la promoción coordinada de la cooperación entre las instituciones cooperantes y los gobiernos e instituciones locales, dada su cercanía y contacto directo con la realidad y las necesidades de la población²⁰.

¹⁶ Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI.

¹⁷ VI Conferencia Anual del Observatorio “Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada”, Rosario, Argentina, septiembre 19 y 20 de 2011.

¹⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

¹⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>

²⁰ Informe *Políticas públicas de cooperación descentralizada Una mirada desde el caso Medellín*, Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI, VI Conferencia Anual del Observatorio Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada, Rosario, Argentina, septiembre 19 y 20 de 2011.

Consideraciones finales

El ejemplo de Medellín sirve para ilustrar cómo el propósito esencial de la cooperación descentralizada se hace efectivo a partir de la autonomía y fortaleza de los gobiernos locales, GL, y de la planeación coordinada y estratégica de la administración local, con los diferentes actores implicados. Pero esta condición no es el común denominador en la región andina. En otros casos, la cooperación descentralizada puede llegar a ser un proceso disperso, multiforme e inconsistente con la realidad local. El riesgo es el particularismo de cada gobierno local y la temporalidad de las administraciones y de las decisiones que toman en materia de cooperación. Los resultados pueden ser procesos dispersos, multiformes, sin mecanismos que permitan documentar y replicar los resultados exitosos en otras entidades territoriales y bajo una estrategia regional.

Por su parte, la región de América Latina y el Caribe, ha realizado esfuerzos por unificar las políticas de cooperación internacional hacia proyectos de interés regional. En este proceso, la forma de cooperación que ha resultado más favorable es la estructuración de planes y proyectos de cooperación Sur-Sur y Triangular. A través de este nuevo espacio, y en un contexto de crisis financiera internacional, la Región busca resolver eventuales disminuciones de los flujos tradicionales de cooperación internacional mediante el fortalecimiento de la cooperación horizontal, solidaria y beneficiaria entre países amigos. Los resultados de este proceso se vieron plasmados en el reciente informe, del 2010, de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, publicado en el segundo semestre del 2011 por la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, con sede en Madrid. Dicho texto recoge los resultados exitosos y favorables de la cooperación Sur-Sur y destaca las alianzas y el fortalecimiento de la integración entre los diferentes países de la región.

Estos resultados también ponen en evidencia las limitaciones asociadas a los modelos tradicionales de cooperación descentralizada donde la diversidad de actores y la multiplicidad de niveles a nivel local exigen una alta capacidad de articulación para precisar los enfoques territoriales de desarrollo. Así mismo, persisten las dificultades de considerar a la cooperación descentralizada como una actividad exclusiva del espacio local sin la posibilidad de considerar otros actores vitales en el proceso de desarrollo territorial como es el caso de los actores privados-corporativos, y de las otras instancias públicas que no son parte del ámbito exclusivo municipal. Finalmente, bajo un modelo tradicional de la cooperación descentralizada el reto está en evolucionar de acuerdo con el ritmo y limitantes

del nivel local y en conciliar una agenda común de políticas y estrategias con el nivel nacional y regional.

Referencias bibliográficas

Albuquerque, Francisco (2004). “Local economic development and decentralization in Latin America”. *CEPAL Review* 82: 157-171

Blanco, Luis Armando (2006). “Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional”. *Revista OPERA*, vol. 5, n.º 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Campbell, Tim (2010). “Condiciones para el desarrollo económico local en los gobiernos descentralizados”, en De la Cruz, Rafael; Pineda, Carlos y Poschl, Caroline (eds.). *La alternativa local, descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

A. Coronel (2006). “Breve historia de la cooperación descentralizada, una mirada desde Suramérica”, en *Análisis de la cooperación descentralizada local*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea, América Latina, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

CEPAL, ILPES (2009). Ramírez, Juan Carlos; Silva, Iván y Cuervo, Luis Mauricio. “Economía y territorio en América Latina y el Caribe”. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, Brasil, en junio de 2007, Santiago de Chile.

CEPAL, ILPES (2010). Iván, Silva; González, Sergio y Riffo, Luis. “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, CEPAL, p. 14.

De la Cruz, Rafael; Pineda, Carlos y Poschl, Caroline (eds.) (2010). “La alternativa de local, descentralización y desarrollo económico”. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Massiris, Ángel (2008). “Management of the Territorial Planning in Latin America: Recent developments”. IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial, Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

- Red de cooperación internacional Antioqueña de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) (2011). “Políticas públicas de cooperación descentralizada Una mirada desde el caso Medellín”. Ponencia presentada en la VI Conferencia Anual del Observatorio Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada, Rosario, Argentina.
- Restrepo, Juan Camilo (2002). “Reflexiones sobre la descentralización en América Latina”. Reunión de la Unión de Partidos Latinoamericanos UPLA, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Rosales, Mario (2009). “Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina”, en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 8, n.º 22, pp. 159-174, Santiago de Chile, Chile.
- Sanz, Beatriz (2011). “Las asociaciones territoriales de desarrollo ATD como expresión de un renovado plurilateralismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de eficacia de la ayuda”. VI Conferencia Anual del Observatorio Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada, Rosario, Argentina.
- SEGIB, Secretaría General Iberoamericana (2010). “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Madrid.
- Serrano, Claudia (2010). “Coaliciones regionales de desarrollo en América Latina”, en Anuario de Cooperación Descentralizada año 2010. Observatorio de Cooperación Descentralizada, Unión Europea, América Latina, Diputación de Barcelona.
- Silva, Iván (2010). “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, Chile, CEPAL, Colección de documentos de proyectos.