

Luis Verdesoto
Coordinador

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España



Seminario Internacional “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-359-1

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
UNIÓN EUROPEA : AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS
MIGRATORIAS : COMERCIO EXTERIOR : POLÍTICA EXTERIOR :
RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

AECID
Avda. Reyes Católicos s/n
28001 Madrid-España
Secretaría General de la AECID
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139
Fax: 91 583 8234
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-359-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: © Jorge Perugachy, 2011
Serie Mujeres Andinas
Imprenta: Rispergraf C. A.
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: mayo 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Introducción	7
<i>Luis Verdesoto</i>	

Parte I **Unión Europea**

La presidencia española de la Unión Europea: su visión hacia América Latina	19
<i>Ricardo Peidró Conde</i>	

De la subsidiariedad emocional al diálogo entre pares	27
<i>Ana María Sanjuán</i>	

Parte II **Planteamientos generales**

La cooperación española en la Región Andina	33
<i>Gustavo Pedraza</i>	

Parte III **Casos nacionales**

La década de oro de la cooperación internacional con España	53
<i>Grace Jaramillo</i>	

Descolonizando las relaciones Bolivia-España. Continuidades y cambios en los procesos migratorios actuales	59
<i>Alfonso Hinojosa y Germán Guaygua</i>	

De la apertura comercial y la liberalización de las inversiones a las nuevas formas de integración económica y productiva	71
<i>Víctor Álvarez</i>	

Parte IV
Migraciones

El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España	91
<i>Luis Eduardo Guarnizo</i>	

Parte V
Comercio

El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio	107
<i>Rodrigo Madrazo García de Lomana</i>	

Parte VI
Cultura

Desarrollo cultural	145
<i>Fernando Vicario</i>	
Cultura y desarrollo: España y los países andinos	153
<i>Luis Guillermo Lumbreras</i>	
La coproducción cinematográfica como alternativa iberoamericana	169
<i>Sebastián Cordero</i>	

Parte II
Planteamientos generales

La cooperación española en la Región Andina¹

Gustavo Pedraza²

Introducción

En una primera parte, este documento presentará una visión que alcance a: i) identificar las principales líneas de acción de la Cooperación española en la Región Andina a través de los denominados Programas País; ii) conocer la relevancia que ha cobrado la cooperación descentralizada española; y, iii) analizar los impactos de la cooperación española en la Región Andina. En una segunda parte, se proponen recomendaciones para mejorar los niveles de articulación y coordinación entre la cooperación española y los países receptores.

La cooperación española en los países andinos ha destinado enormes esfuerzos para flexibilizar sus requisitos y colaborar a que los receptores institucionales dediquen mayor esfuerzo y tiempo a sus labores de servicio a la comunidad en lugar de cumplimentar formularios y realizar interminables trámites ante las agencias de cooperación. Así, la actuación de las agencias de cooperación internacional, entre ellas la AECID (Agencia Española), se ajustan en los términos propuestos en los encuentros internacionales de financiación para el desarrollo (Monterrey, 2002), sobre armonización (Roma, 2003) y eficacia de la ayuda al desarrollo (París,

1 Este texto fue elaborado con base en la transcripción de la ponencia presentada en el seminario “La región andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, Quito, FLACSO, 2010.

2 Abogado, exministro de Desarrollo Sostenible de Bolivia, exdirector del SNV del Area Andina.

2005), donde se afianzan los conceptos de apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y responsabilidad mutua.

Cabalmente, uno de los criterios de intervención que propone la Cooperación Española es la planificación y coordinación de acciones de las Agencias de Cooperación³, así como el seguimiento a los proyectos que se implementan con sus aportes. La intención es mejorar la inversión que realizan con parámetros de eficacia y eficiencia, evitando la dispersión de esfuerzos y minimización de impactos. Esta armonización programática y financiera entre donantes intenta evitar los errores que en el pasado han supuesto la duplicación de intervenciones, esfuerzos y fondos.

Los avances en los procesos de coordinación entre agencia de cooperación y países receptores buscó crear condiciones que permitan, por un lado, a los países donantes reducir sus requisitos y simplificar sus procedimientos y, por el otro, a los países receptores mejorar sus niveles de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Líneas de acción de la cooperación española en la Región Andina

En el Documento Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2009, se identifican siete ámbitos estratégicos esenciales para poder desplegar una política para el desarrollo adecuada: la asociación sobre el terreno, la acción multilateral, la coherencia de políticas, la educación para el desarrollo, la investigación para y sobre el desarrollo, la coordinación entre los agentes de la Cooperación Española y la dotación de capacidades humanas e institucionales.

También consolida las grandes apuestas del ciclo anterior como son los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento), género en desarrollo, gobernabilidad democrática o cultura y desarrollo, y da un impulso renovado a prioridades emergentes como el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, el medio ambiente y la lucha contra el cambio

³ Real Decreto 1403/2007 Estatuto de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID).

climático, la participación del sector privado y el trabajo decente para generar un patrón de crecimiento inclusivo o la consideración de una política coherente de migración y desarrollo.

Sin embargo, la Cooperación Oficial acorde con la coyuntura económica mundial, hizo que el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, centre sus prioridades temáticas en la crisis económica y financiera, y el estudio del impacto de la crisis en los países en desarrollo, en contribuir al desarrollo rural, agrícola y de seguridad alimentaria y en impulsar la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental, sin olvidar temas estratégicos del Plan Director. Esa preocupación es correcta porque, en el momento actual, las consecuencias de la crisis económica internacional tienen un impacto más pronunciado en los países en desarrollo, por lo que el mantenimiento de los volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo debe considerarse un objetivo esencial. Inclusive, la propia situación económica española obliga a desarrollar una política de cooperación sostenible y coherente, y actuar con eficacia y calidad para mantener los porcentajes de aporte que llegó al 0,51% del PIB para este año.

La cooperación de España en Bolivia

La Cooperación española en Bolivia inició su apoyo en la mitad de la década de los ochenta. Se ha caracterizado principalmente por su alta concentración de actores e instrumentos. Este hecho muestra la necesidad de mantener altos niveles de coordinación con vistas a asegurar su eficiencia y garantizar su impacto. Según las últimas cifras disponibles, el monto promedio asignado a Bolivia supera los cuarenta y cinco millones de euros anuales. En 1997 se creó la Asociación Civil Bolhispania como entidad ejecutora de los proyectos de AECID en Bolivia, a fin de superar las ineficacias que suponía la canalización de los recursos de cooperación a través de las autoridades bolivianas.

Un primer elemento relevante es que los proyectos de la Cooperación Española tienen dispersión geográfica en todos los nueve departamentos de Bolivia. Aunque, con alta concentración en el eje constituido por las ciudades más pobladas de El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

La cooperación española desarrolla su trabajo en los siguientes sectores: i) necesidades sociales básicas; ii) inversión en el ser humano; iii) infraestructuras y promoción del tejido económico; iv) defensa del medio ambiente; v) participación social; vi) desarrollo institucional; y, vii) buen gobierno.

El documento rector de la relación de cooperación entre Bolivia y España continúa siendo el DEP (Documentos de Estrategia País) del período 2005-2008, donde se priorizan tres temas: i) asegurar la cobertura de las necesidades sociales básicas más insatisfechas de la población; ii) programas para mitigar la inequidad social: nuevas formas de inclusión social, construcción de vías de participación política, reducción de las desigualdades de las mujeres y los pueblos indígenas; y, iii) lucha contra la pobreza, relacionada con la falta de recursos económicos, contribuciones a nuevas formas de desarrollo económico y productivo. Adicionalmente, incorpora la promoción de los derechos humanos, el respeto de la diversidad cultural y, en particular, los derechos de los pueblos indígenas y la sostenibilidad medioambiental. Además asume el compromiso de acompañar este proceso aportando experiencias en materias como reformas del Estado.

La española es una cooperación que tiene fortalezas que están relacionadas, principalmente, con ciertas ventajas comparativas de especialización técnica en los sectores de descentralización, turismo, educación y género. Se destaca en Bolivia la concentración con ciertos actores, el excelente grado de interlocución con las instituciones locales y la presencia en, prácticamente, todo el territorio nacional.

Precisamente, el gobierno del presidente Evo Morales presentó una nueva propuesta de coordinación y relacionamiento con la Cooperación Internacional, que permitirá a la Cooperación Española y otras similares contar con un marco de trabajo y una política de desarrollo mucho más clara para alinear sus actividades al Plan Nacional de Desarrollo definido por el Gobierno de Bolivia, específicamente en materia de Desarrollo Productivo, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Gobernabilidad y Democracia, Macroeconomía y Armonización.

La cooperación de España en Perú

El marco de actuación de la AECID en Perú aún lo orienta el Documento Estrategia País (DEP) 2008. Ahí, se señala que se pretende un “impacto efectivo en la reducción de la pobreza fortaleciendo el proceso de gobernabilidad democrática, la cohesión social y el ejercicio de derechos ciudadanos” (Documento de Estrategia de Perú 2005-2008). El nuevo DEP será orientado desde Madrid y debe recoger los intereses y consensos que alcancen los actores de la cooperación en Perú.

Sin embargo, en una reunión de la Comisión Mixta Hispano Peruana de Cooperación, en noviembre de 2006, se planteó una serie de acciones para el período 2007-2010, orientadas por las prioridades de la agenda política del Perú. Su objetivo fue “complementar los esfuerzos para mejorar la condiciones de vida de su población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática, mayor cohesión social para reducir las desigualdades, la exclusión y el ejercicio de los derechos ciudadanos y desarrollo económico para crear mayores oportunidades”.

Ha sido muy importante la cooperación para responder a las emergencias de los terremotos de Ica, Pisco y Chíncha a través del Plan de Apoyo para la Reconstrucción del Sur.

Perú es un país prioritario, por ello, desde que inició sus actividades se han incrementado los recursos económicos y técnicos a este país.

Tabla N. 1
Perú 2002-2008: Ayuda oficial al desarrollo

Ayuda oficial al desarrollo Perú	Bilateral neta al 2002 – 2008
2002	33 800 822
2003	39 314 650
2004	45 323 866
2005	52 725 465
2006	59 000 000
2007	87 000 000
2008	57 900 000

Los programas en los que se trabaja son gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional; cobertura a necesidades sociales; cultura y desarrollo; preservación de medio ambiente; promoción del tejido económico y empresarial; género y desarrollo; prevención de los conflictos y construcción de la paz terremoto: Ica, Pisco, Chincha, Plan de apoyo a la reconstrucción del sur.

En el Perú hay actores españoles como: cuatro Consejerías Sectoriales, AECID en Perú, treinta y tres ONGD, ochenta empresas, dos sindicatos, una Universidad y una Comunidad Autónoma (Madrid).

La cooperación de España en Ecuador

Desde 1987 trabaja en torno a dos líneas, una geográfica y otra sectorial. La media económica de cooperación es de sesenta millones de dólares anuales. Tales líneas se basan en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, gobernabilidad democrática y reformas de sectores como la justicia y apoyo a la última Asamblea Constituyente. También presta atención a los sectores sociales básicos, la educación, con formación profesional, y salud, a través de ONG, además de agua y saneamiento. Finalmente, el fortalecimiento del tejido económico del país con programa de microcréditos, con una cartera de cuarenta millones de euros.

El alcance de sus programas es nacional, como el de formación profesional, en todo el país. Pero, en su mayoría se trata de proyectos en provincias pobres del sur expulsoras de población.

En el Ecuador se ven algunas innovaciones de modalidades de cooperación porque participan instituciones locales y población migrante que ha emigrado a España. Es decir, proyectos con actividades que se desarrollan en ambos lados del continente, tendiendo puentes que permitan aprovechar las capacidades de los y las emigrantes ecuatorianos para que colaboren en el desarrollo de sus comunidades de origen.

La cooperación española descentralizada en la Región Andina

Bolivia

La cooperación descentralizada de España en Bolivia es muy relevante, especialmente a través de las ONG españolas, además de la cooperación que ejecutan las Comunidades Autónomas (CCAA), las Entidades Locales (EELL), las Universidades y los Sindicatos. En algunos casos, los aportes de estas instituciones son modestos pero su valor radica en la especialidad y su destacada efectividad. El modelo de cooperación descentralizada de España a Bolivia ya está consolidado, principalmente, como consecuencia del incremento de recursos y de la experiencia de parte de ONG en ejecutar proyectos que impactan de manera efectiva en las comunidades locales.

Esa consolidación permite afirmar que un 50% de los fondos de ayuda global vienen por esa vía a Bolivia⁴. Por eso, el reto ya no consiste en la cantidad sino en la calidad de su administración y el impacto real que causan sus intervenciones. Hay un fuerte compromiso, voluntad política e interés por realizar esas acciones desde las regiones españolas, por ejemplo, Extremadura es la primera región que destinó recursos públicos a esta cooperación, llegando al 0,7% de su PIB. Esta es una medida que cuenta con gran respaldo social de la ciudadanía en Extremadura. Este ejemplo

⁴ Entrevista a José Manuel Mariscal, ex coordinador de AECID en Bolivia.

muestra que el aporte regional está por encima de la media de la cooperación española oficial.

Es importante mencionar que una ventaja de la cooperación descentralizada es que se da a partir de la experticia y 'especialidad' que tiene determinada región y eso la hace muy efectiva, puede ser en desarrollo del territorio, gestión municipal, desarrollo local y cohesión del desarrollo, y esa cualidad la plasma a través de sus operadores.

La AECID trabaja con algunas cooperaciones regionales complementando acciones sin duplicarlas y, sobretudo, con la fortaleza de su experiencia en desarrollo local y asociatividad. Además, porque regiones como Valencia, Murcia, Cataluña, Cantabria y Galicia tienen delegados con presencia permanentes en sus sedes tanto de Bolivia como del Perú. Con la cooperación de Extremadura se hace seguimiento y monitoreo periódicos.

Perú

Según varios estudios consultados, la cooperación descentralizada canaliza el 42% de la cooperación bilateral no reembolsable. Esta cooperación enfoca su trabajo principalmente al apoyo para satisfacer necesidades sociales como salud y educación. Trabaja con sectores sociales vulnerables y en las áreas geográficas más deprimidas.

Según los documentos revisados hay una creciente participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la Ayuda Oficial al Desarrollo. El Perú es uno de los principales receptores de estos fondos⁵.

En el Perú no existe un mecanismo de coordinación entre la cooperación oficial y la descentralizada, que tiene sus propios documentos estratégicos, que en teoría deberían estar adecuados al DEP. Sin embargo, existe el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española para lograr articular a la cooperación e intercambiar información cualitativa y cuantitativa, así como promover el diálogo y el análisis de conjunto y concertar criterios y prioridades estratégicas. Participan del Consejo la AECID, las Comunidades Autónomas, las treinta ONG españolas en Perú, los sin-

dicatos, las empresas españolas que hacen responsabilidad social y la Cooperación a través de organismos multilaterales. Su apoyo ayuda a ordenar las acciones y proponer iniciativas para el DEP. El Consejo se formó para atender las emergencias del terremoto del 2007.

Análisis de los impactos de la cooperación española

Las líneas de acción de la cooperación española en la Región Andina, por lo general, han estado guiadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a la vez han cumplido con los propios objetivos de su mandato del Plan Director. Sin embargo, hay que reconocer que los conceptos de lucha contra la pobreza son muy amplios y permiten incluir todo tipo de proyectos, desde infraestructura hasta capacitación. Además, facilitada por la lógica de países pobres donde es bien recibido todo lo que viene por la vía de la donación, aunque a la hora de la evaluación detallada, hay proyectos cuyos objetivos no han priorizado ese resultado.

Una segunda precisión es que existe mucha dispersión de áreas temáticas de cooperación en los DEP negociados con cada Estado, esto hace que la cooperación no sea especializada en temas donde España tiene reconocidos avances como: administración pública autonómica, turismo, urbanismo y metropolización, desarrollo económico local y tecnologías de la información. Lo propio sucede con los territorios, donde no hay una clara priorización por necesidades; se tienen los mismos tipos de proyectos en áreas territoriales bolivianas y peruanas. Vale la pena insistir al afirmar que esta dispersión no permite apreciar zonas territoriales donde se pueda impactar mejor integralmente. Un buen ejemplo de esta cooperación localizada en temáticas y territorio es el trabajo de la UE y USAID en el Chapare en Bolivia. Se debe mencionar que en los sectores tradicionales de la cooperación, como: infraestructura, medio ambiente, salud, educación, servicios sociales y participación, intervienen otras agencias bilaterales y multilaterales.

Una apreciación global de la cooperación española permite afirmar que su gestión tiene dos características. Por un lado, se trata de actuaciones –vía programas y proyectos– donde se abordan las temáticas de apoyo llamadas tradicionales, que tienen por su naturaleza un sentido bastante

5 Los datos corresponden al período 2002 – 2007.

asistencialista, y hay que reconocer que en décadas pasadas han generado una suerte de adormecimiento en los beneficiarios pues todo dependía de la responsabilidad del cooperante, desde la identificación de la necesidad, la planificación, construcción e inauguración.

Por otro lado, la otra línea emergente trata de que los proyectos sean sostenibles a partir de otorgar el soporte para que los beneficiarios sean gestores de su propio desarrollo, construyendo el sentimiento de apropiación y corresponsabilidad del beneficiario en el proyecto, comprometiendo su aporte en mano de obra o en dinero. Esta línea le está dando otro sentido a la cooperación, como lo plantea la teoría y lo corrobora la práctica. La comunidad entiende la participación como un 'instrumento' al servicio de sus problemas; una 'oportunidad' para obtener beneficios; solucionar los temas que le interesa ya que estos tienen anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad.

Cuando se impulsó esta orientación con amplia participación ciudadana, se empezó a garantizar más la efectividad de los proyectos, porque la experiencia empírica respaldó a la teoría que la mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad se produce cuando un proyecto es participativo, más aún, cuando han sido implementados *sin imposiciones, respetando la forma y cultura de las comunidades*, y gestando la mejor convivencia posible.

Es útil mencionar los denominados "fondos canasta", como metodología que ha dado un buen resultado en la región, pues han ayudado a que varios cooperantes contribuyan con recursos para un determinado emprendimiento, complementando acciones y aprovechando las ventajas que cada uno de ellos posee. El fundamento de esta articulación radica en que sólo en la medida en que todos los actores se comprometan con procesos de cambio, compartiendo aportes y responsabilidades, será posible generar transformaciones estructurales. No hacerlo supondría repetir acciones aisladas, cuyo efecto es básicamente coyuntural, sin perspectiva de largo plazo.

Otro apunte es que, al tratarse de ayuda oficial, las contrapartes son los gobiernos, que han implementado numerosos programas de reforma del Estado con fondos de cooperación, que no hubieran sido posibles sin ese apoyo. Sin embargo, en ese ámbito los fondos no siempre se han invertido con criterios de eficiencia y eficacia, por ejemplo, consultorías, equipamientos, viajes, seminarios. A pretexto de la modernización, a ve-

ces se ha burocratizado innecesariamente a los aparatos públicos. En estos casos el país donante tiene menor responsabilidad que quien administra esos fondos, pero se requiere crear mecanismos para que el rol no concluya con la transferencia financiera.

Impactos de la cooperación descentralizada

Como mencionamos antes en este documento, esta modalidad de cooperación ha cobrado mayor protagonismo en la Región Andina en la última década, porque sus actuaciones son rápidas y concentra, a través de las ONG operadoras, sus actuaciones en determinadas áreas geográficas, sea contribuyendo a consolidar los enfoques estratégicos, planteando metodologías complementarias con acciones territoriales dirigidas a la dinamización de la gestión democrática y participativa de la sociedad y la ciudadanía en esa gestión, y en la promoción del desarrollo.

Su argumento más exitoso es que, al no trabajar con el gobierno, evitan la carga burocrática actuando eficiente y directamente en las comunidades con una cooperación de calidad e impacto. Además, los fondos otorgan una especial importancia al fortalecimiento de la capacidad de los municipios y actores locales, un área en la que España tiene cuarenta años de experiencia.

Debemos reconocer que la cooperación internacional es eminentemente asistencialista. En este contexto la cooperación de España en todas sus versiones ha realizado esfuerzos para ser más efectiva y contribuir a un verdadero desarrollo. Pese a los avances logrados en este intento, hay espacio para seguir mejorando y lograr que la cooperación se articule a los procesos de desarrollo en cada uno de los países receptores de ayuda.

Recomendaciones

Bolivia y Ecuador acaban de refundar su modelo de Estado, después de sus reformas constitucionales han promulgado sus nuevas Constituciones, donde, entre muchos temas, también modifican sus modos de relaciona-

miento internacional y ajustan su interacción con el proceso de la globalización.

Perú, aparentemente, no tendrá en el futuro inmediato esa reorientación que se han planteado Bolivia y Ecuador. En el caso de los dos primeros gobiernos, el tema de propiedad de los recursos naturales y la exclusión social y económica son de central importancia en su agenda política y, por ello, son las áreas que más apoyo requieren. En cambio, en los temas de institucionalidad y gobernabilidad democrática, son asuntos internos donde la cooperación internacional ha bajado su perfil. En los temas de salud, educación y saneamiento básico, la tendencia no parece haber sufrido grandes cambios, pues continúan las grandes líneas de la cooperación tradicional.

Bolivia, en particular, ha cambiado radicalmente su diseño de Estado, y se han incorporado en su nueva institucionalidad las autonomías regionales, autonomías indígenas, la justicia comunitaria, elección por voto popular de sus magistrados, etc. En ese orden de temas, el aporte de la cooperación española puede ser muy relevante en el acompañamiento académico y monitoreo de procesos de implementación de nuevas políticas públicas en el marco de la nueva CPE.

Como se mencionó antes en este documento, la agenda andina para la cooperación al desarrollo tiene temas transversales, porque las raíces de los problemas son similares: lucha contra la pobreza, fortalecimiento democrático, inclusión social, generación de oportunidades, igualdad de género, etc. Para fortalecer el trabajo de la cooperación se plantean las siguientes recomendaciones:

La gran apuesta de la Cooperación Española debe ser el apoyo al desarrollo local. La experiencia muestra que España logró en los últimos cuarenta años un importante crecimiento basado en el desarrollo local-territorial, e impulsó a las iniciativas locales. Una prueba es su proceso autónomo y municipal. Dados los avances y logros en descentralización y autonomía regional en los países andinos, ésta debiera ser una de las líneas principales de la ayuda oficial, precisamente por esa experticia. Temas como administración pública en el marco de las autonomías, excelencia en la gestión municipal y transferencias de conocimiento y asistencias téc-

nicas en planificación. Para hacerlo de manera efectiva se puede tener al nivel estatal como un puente articulador y gestor de políticas públicas en esa materia, pero sin perder de vista que los actores públicos locales y regionales son los más próximos al ciudadano. Con esta visión se proponen las siguientes acciones de articulación de la cooperación:

- Desarrollar menús compartidos de temas entre instituciones de cooperación que fortalezcan la gestión pública municipal y regional, con la generación de instrumentos concretos, útiles y efectivos, de apoyo a la gestión municipal y de las autonomías, tanto Indígenas como departamentales.
- Construir sistemas de coordinación conjunta que resuelvan problemas de alcance zonal o regional, donde se articulen varios organismos para fortalecer acciones. Las intervenciones aisladas reducen el impacto de las acciones, muchas veces empeorando los escenarios.

La viabilidad de lo local no se ancla únicamente en la dotación de infraestructura o de recursos económicos y productivos que pueda tener ese territorio local, sino que se extiende al capital social. Es decir, el comportamiento de los actores, sus capacidades, su decisión, la voluntad colectiva, sus hábitos, las apuestas al futuro que poseen, capacidad para armar tejido social para lograr objetivos comunes.

La realidad muestra que las sociedades y los gobiernos entienden que el reto principal es la lucha contra la pobreza y la inclusión económica. Ante esta realidad se justifica que la cooperación internacional sea más articulada y más efectiva, que logre impactos medibles y a escala mayor.

Articulación entre actores

Una mejor articulación entre la cooperación internacional, especialmente la europea, puede contribuir a lograr mejores impactos, generando sinergias que permitan establecer el proceso técnico, social y político necesario para que los actores produzcan, asimilen y adapten innovaciones que

generan otros en diferentes contextos. Esta articulación debe reunir los siguientes campos de acción: gestión de procesos de cambio, gestión de redes de colaboración y comunidades de aprendizaje.

Las comunidades autónomas españolas podrían apoyar el nivel descentralizado que en Perú es una realidad, o a las autonomías regionales en Bolivia, que actualmente están en momentos fundacionales. Lo mismo en los casos de Ayuntamientos a los Gobiernos Municipales, con los temas de gestión territorial. Para ello, con la intermediación de AECID habría que buscar un nivel de especialización de acuerdo a lo que sabe hacer mejor cada actor. Un ejemplo es lo que ocurre con la Comunidad de Madrid que apoya la gestión de residuos sólidos y zonas metropolitanas en Lima.

En suma, la tarea es apoyar la identificación de áreas de experticia entre los actores municipales para dinamizar el intercambio de 'saberes' de manera horizontal y sin que necesariamente deba mediar el dinero.

Redes de colaboración

Desde la Cooperación se deben promover estas redes para facilitar la participación de los actores locales y nacionales para el desarrollo y la construcción de una institucionalidad funcional a las demandas locales, con miras a una gobernabilidad democrática y la lucha contra la pobreza.

Las principales experiencias muestran que se pueden obtener logros en i) Generación de acciones innovadoras que posibilitan la construcción de una red territorial de colaboración para la gestión del desarrollo; ii) Potenciar la creación de espacios institucionales de interacción entre los sectores público, privado y sociedad civil; iii) Fortalecer el diseño, aplicación y control de políticas públicas incluyentes; iv) Crear y utilizar canales institucionalizados de participación ciudadana; v) Facilitar el empleo de herramientas de control de la gestión municipal; y, vi) Optimizar la prestación de servicios en el marco de la transparencia y la mejora continua de la calidad.

Intercambios de experiencias

Mirar más allá de la asistencia económica para la implementación de programas, lograr intercambiar recíprocamente, tanto en la definición de los programas de cooperación como en la transmisión de las herramientas desde la aproximación entre pares. En esta relación de acciones debe haber activación de mecanismos para fomentar el aprendizaje e innovación de las intervenciones que se realizan, así como el incremento de sus efectos.

Hay que reconocer reformas que requieren que se oriente la agenda de aprendizaje. Por eso, es necesario promover la definición de una visión común sobre varios temas adecuándolos a la realidad andina, que integre la orientación sobre las grandes líneas de trabajo, dejando espacio para la adecuación que cada organización requiere, y retroalimentar esta visión común con los resultados de los programas.

Desarrollar capacidades y condiciones para facilitar la sistematización de experiencias

La sistematización es el proceso a través del cual se pueden extraer aprendizajes desde la práctica, sus resultados e impactos. Además del manejo metodológico, requiere del apoyo institucional para hacerlo realidad, así como de contar con un mínimo de recursos para hacerla viable como crear fondos de apoyo para la sistematización de experiencias, que facilite las condiciones de su elaboración, y difundir las sistematizaciones realizadas para motivar a otros a realizar este ejercicio e incorporar en su práctica las lecciones aprendidas.

Intercambio entre los países Andinos

Se debe promover el intercambio de experiencias entre países de la región y con la Cooperación Internacional en temas de alineamiento, armonización, enfoques sectoriales, apoyo presupuestario, adquisición de bienes y servicios, administración de las finanzas públicas, entre otros.

Priorizar enfoques sectoriales y con carácter programático, y no basado en proyectos, con las experiencias de esta temática basada en análisis de factibilidad de la implementación de estos procesos en sectores territoriales específicos.

Hay temas tradicionales como derechos en salud y educación, construcción de ciudadanía y democracia, así como hay otros nuevos que deben ser incorporados con más fuerza, como gestión de territorios indígenas, gestión de desastres y cambio climático, protección del medio ambiente, la promoción del ecoturismo o turismo comunitario que logre ingresos para la gente, acceso de poblaciones pobres a TIC y cultura emprendedora.

A partir de la experiencia desarrollada en los diferentes apoyos programáticos, especialmente a través de fondos canasta, es recomendable que se estandarizen los requisitos y procedimientos, y fijen reglas de manera conjunta entre las agencias de cooperación. Esto permitirá, en el futuro inmediato, lograr procesos de negociación más rápidos y efectivos. Es vital recoger toda la experiencia generada e ir perfeccionando los instrumentos en la lógica de cumplir los mandatos de la Declaración de París.

Es necesario que se fijen las condiciones y los plazos para lograr objetivos de corto, mediano y largo plazo. Para ello, en la definición de los programas y proyectos deberían incorporarse mecanismos que permitan y faciliten su seguimiento y control y que éstos no sean una rutina sino que supongan mejorar la propia ejecución del proyecto.

El apoyo programático requiere mucho esfuerzo de coordinación y capacidad para alcanzar acuerdos al inicio pero genera poco interés en el seguimiento al final. Lo contrario sucede con los proyectos que requieren menos esfuerzo en su negociación y más control en la ejecución y en la obtención de resultados.

Exigir a los gobiernos responsabilidad en el control de los fondos de apoyo y articularse como cooperación, buscando tener un nivel de exigencia mayor con el gobierno para obtener resultados. Las entidades receptoras a medida que van desarrollando sus capacidades y se van fortaleciendo, deberían apuntar cada vez más a lograr que todos los cooperantes participen en el apoyo presupuestario. El obtener apoyo presupuestario requiere de mucha flexibilidad y confianza por parte de los donantes, por-

que comparan los resultados totales y no se puede identificar el resultado de un aporte específico. Se establece con claridad en el plan la relación insumo/producto de cada operación, pero no se vinculan los resultados con la fuente de financiamiento. En resumen todos compran los éxitos y los fracasos de manera conjunta.

Será crucial priorizar en la agenda temas como: reformas de Estado a nivel sub-nacional, planificación territorial, administración pública autónoma, gestión de riesgos, turismo sostenible (rural, etno, eco, agro), urbanismo y metropolización, emprendedurismo, tecnologías de la información y cambio climático.