

Learning Module 4: Localizing the SDGs through Decentralized Cooperation



DOCUMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL PARA TRABAJAR EL MÓDULO DE APRENDIZAJE 4 SOBRE "LOCALIZAR LOS ODS A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA" EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA.

María del Huerto Romero

1. INTRODUCCIÓN

CGLU y la coalición paneuropea PLATFORMA han desarrollado el Módulo de Aprendizaje 4¹ sobre “Localizar los ODS a través de la Cooperación Descentralizada (CD)”, en colaboración con ONU-Hábitat y PNUD. El presente Documento Estratégico Regional fue encargado por CGLU con el propósito de complementar el contenido del Módulo 4 desde la perspectiva de América Latina (AL). Para su elaboración se utilizaron dos fuentes principales de información. Por un lado, los insumos de una batería de entrevistas a actores claves (ver el listado en Anexo) realizadas por el equipo de Aprendizaje de CGLU. Por el otro, los documentos y la información obtenida durante el Taller de formación de formadores sobre el Módulo de Aprendizaje 4 para AL, realizado por CGLU en asociación con la Red de MERCOCIUDADES, los días 20, 21 y 22 de octubre de 2021, en formato virtual².

El presente documento comienza presentando la visión de AL sobre la CD, para luego indagar sobre el proceso de movilización de la CD para la localización de los ODS en Latinoamérica. Finalmente, se retoman los principales resultados de las reflexiones surgidas durante el mencionado Taller, en relación con los próximos pasos estratégicos para elaborar un plan de acción para ayudar a integrar los ODS en el proceso de CD de la región. Se identificaron posibles pasos estratégicos tanto para las secciones regionales de CGLU (estrategias de aprendizaje, banco de datos de formador de formadores, alianzas con centros de formación y generación de conocimientos, registro de las prácticas, articulación entre actores y socios de la CD en AL), como para la propia CGLU (apoyo a sus secciones regionales para los procesos de aprendizaje, ejes de formación para AL a profundizar, sensibilización de autoridades políticas, registro y visibilización de prácticas de CD en la región, desarrollo de entornos que faciliten la oportunidad que ofrece AL para compartir e inspirar a otras regiones).

Finalmente, en la última sección se incluyen prácticas de CD en AL vinculadas a los ODS, con el fin de ilustrar la visión de la CD en la región.

2. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA: REALIDADES, NARRATIVAS Y TENDENCIAS

2.1 Contextualización: Origen y desarrollo de la CD en AL

En principio, es necesario resaltar que no existe un concepto único de CD en AL, ni a nivel de los estados centrales, ni entre los gobiernos locales y regionales (GLRs), ni en la academia.

¹ Para el Módulo completo, con más referencias y ejemplos, ver https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/09/m4_es_web.pdf

² Disponible en <https://www.youtube.com/playlist?list=PLjB7xFUzO8wpu7M77dNoQ2dGVUJmAS8I>

El origen de la CD en AL se sitúa en los hermanamientos entre ciudades de la región y ciudades del Norte, especialmente europeas. En la práctica, los hermanamientos se traducían en acciones de solidaridad política (por ejemplo, con GLRs de países latinoamericanos en procesos revolucionarios, como Nicaragua, El Salvador y Cuba) o en intercambios culturales y de amistad con territorios con vínculos histórico-culturales con la región (España, Portugal, Italia).

Sin embargo, es desde finales de los años 80 y principios de los 90 del siglo XX cuando la CD adquiere dinamismo en la región, con una entidad y una lógica diferente a los hermanamientos clásicos. Ello significó el tránsito desde vínculos asentados en la solidaridad política y los intercambios culturales hacia relaciones basadas en la solidaridad entendida como “ayuda” o “asistencia” (a través de la transferencia de recursos financieros y técnicos para paliar necesidades básicas y contribuir al desarrollo) desde GLRs del Norte hacia sus pares del Sur.

El contexto en el cual se desarrolló esta primera etapa de la CD en AL favorecía la lógica de la solidaridad como “ayuda”:

- ✓ El deterioro generalizado de la calidad de la vida en las ciudades (desempleo, pobreza e inequidad, contaminación ambiental, desorden vial, déficits múltiples de vivienda, multiplicación de zonas marginadas, carencia de espacios de convivencia colectiva, problemas de seguridad, informalidad) producto de condicionantes estructurales y de la caótica urbanización de las décadas precedentes.
- ✓ La necesidad de participar directamente en la competencia económica internacional a la cual fueron expuestos los GLRs en el marco de las reformas económicas (liberalización de mercados y apertura comercial).
- ✓ El incremento del dinamismo y las demandas de la sociedad civil, en el marco de los procesos de democratización en marcha.
- ✓ Los procesos de descentralización de funciones y competencias (en la mayoría de los casos, incompletos) desde los gobiernos centrales hacia las instancias subnacionales, los cuales imponían nuevos roles y funciones a los GLRs.

Estos desafíos encontraron a los GLRs de AL debilitados, en gran medida, producto de formas centralizadas de organización histórica del Estado en los países de la región. No solo se trataba de debilidades en términos de recursos económicos y financieros, sino también de déficits en sus capacidades institucionales, técnicas, competenciales y gerenciales. Ello impuso a las ciudades y los territorios la urgencia de realizar esfuerzos para conseguir recursos y fortalecer sus capacidades de respuesta. Frente a dificultades para obtener esos apoyos en el Estado Nación, las autoridades locales latinoamericanas recurrieron a la CD (y a la cooperación al desarrollo en general), percibiéndola como una **fuentes de recursos** (financieros y/o de conocimiento y experiencia, del Norte hacia el Sur). Para ello, a partir de los años 90 del pasado siglo, y con más fuerza desde la constitución del Programa URBAL de la Comisión Europea, muchos GLRs latinoamericanos crearon instancias institucionales para la gestión de sus relaciones internacionales. Además de la cooperación técnica y la participación en redes regionales y globales de ciudades, la captación de recursos era uno de los principales propósitos de estos espacios³.

Esta visión de la CD como **fuentes de recursos** (y su correlato en el Norte, de “ayuda” o “asistencia”) dio lugar a relaciones verticales, asimétricas y jerárquicas entre GLRs donantes y receptores.

Como se argumenta en la siguiente sección de este documento, la narrativa de la CD como fuente de recursos comenzó a ser cuestionada con el transcurrir de los años. Sin embargo, aún reconociendo la validez de estos cuestionamientos, no se puede desconocer la importancia que tuvo la CD en la región durante este período. Más allá de las iniciativas solidarias (en general, con escasos recursos e impactos limitados) para asistir a grupos vulnerables, se trató de una importancia de carácter político: permitió visibilizar los desafíos a los cuales se enfrentaban los territorios de AL; impulsó la internacionalización de los GLRs; y contribuyó con el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno y del poder local (incluyendo particularmente los procesos de democratización, descentralización y gobernabilidad local).

Otros dos elementos caracterizaron esta primera etapa de la CD en AL. Por un lado, una importante presencia de la CD de tipo indirecta (proyectos para cuya ejecución los GLRs del Norte se alían con instituciones de la sociedad civil de su territorio), característica que- como se señala más adelante en este documento- fue progresivamente perdiendo relevancia frente al avance de la CD directa. Por otro lado, la fuerte presencia de socios españoles (GLRs, fondos de cooperación, etc.) en la CD latinoamericana, motivada tanto por lazos culturales e históricos, como por cuestiones de idioma común con la gran mayoría de los países de la región. Esta presencia de socios españoles otorgó una impronta particular a la CD en AL que sigue observándose hasta el presente.

³ Varios de estos espacios institucionales crearon, incluso, indicadores de comparación de sus presupuestos con recursos captados a través de la cooperación internacional. Con ello se buscaban elementos que permitieran justificar internamente (dentro de la administración y en el poder legislativo local) y externamente (la ciudadanía) la existencia de las estructuras institucionales dentro del gobierno local abocadas a la gestión de las relaciones internacionales. El caso de la ciudad de Guarulhos (Brasil) es un ejemplo de esta dinámica. Véase: <https://balancocri.wixsite.com/balanco/indicadores-financeiros>.

2.2- Visiones y narrativas latinoamericanas sobre la CD

Si bien la visión de la CD como “fuente de recursos del Norte hacia el Sur” sigue presente en la región, y continúan desarrollándose prácticas bajo esta lógica, desde hace algunos años se viene estructurando en AL una nueva manera de entender la CD. Se trata de una narrativa que se asienta sobre principios comunes: la reciprocidad, los intereses compartidos, los beneficios mutuos, la horizontalidad, el partenariado entre socios homólogos (no ya de donantes y receptores), el intercambio y aprendizaje mutuo. Las contribuciones y conclusiones del Taller de formación de formadores sobre el Módulo de Aprendizaje 4 para AL, reflejaron claramente esta visión latinoamericana de la CD. Demostraron también que, si bien no existe un concepto único de CD en la región, si se comparten aquellos principios. Varias de las prácticas que se incluyen en el apartado 6 de este documento son claros ejemplos latinoamericanos de esta visión aplicada en la práctica.

Si bien esta narrativa está presente también en otras regiones del planeta, existen tres aspectos que le otorgan singularidad en AL:

a. La valorización de la cooperación “directa” entre GLRs. La descentralización y desconcentración propia de los procesos de democratización territorial en AL y el tránsito desde una perspectiva que consideraba al desarrollo como algo adquirido exógenamente (por políticas de los gobiernos centrales) hacia otras que lo entienden como algo construido endógenamente (a partir de las capacidades del territorio), ha significado el empoderamiento de las instancias regionales y locales de gobierno. En este marco, la urgencia por fortalecerse y generar sus propias estrategias de desarrollo territorial puede ayudar a entender la valorización que los GLRs latinoamericanos otorgan a la cooperación directa con sus homólogos.

b. La apuesta de los GLRs por involucrar y articular a los actores que operan en su territorio. Muchos GLRs de la región poseen trayectorias de vinculación con sus actores del territorio, por ejemplo, a través de la promoción de instancias participativas, la generación de mecanismos de gobernanza multiactor en determinadas políticas públicas, y el desarrollo de lazos de colaboración técnica regulares con la academia y los sistemas científico-tecnológicos de su territorio. No es extraño pues que se observe en la experiencia latinoamericana prácticas de CD bajo esquemas multiactorales y multinivel, aunque ello no siempre sea una tarea fácil con todos los actores ni en todos los contextos.

c. La relevancia otorgada en la narrativa a nuevos formatos de CD (Sur-Sur, Sur/Norte, Triangular y en red). Aunque existen en la región experiencias de todos estos formatos, el primero (muchas veces combinado con la modalidad en red) pareciera ser el más característico de la narrativa y la práctica latinoamericana. Si bien no se disponen de registros estadísticos de CD Sur Sur en la región, ella ha ido adquiriendo mayor protagonismo en los últimos años. Muestra de ello es el interés del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB⁴ por apoyar su fortalecimiento (constituye una de las 5 líneas de trabajo de su Estrategia de Mediano Plazo 2020-2023). El dinamismo de esta modalidad a nivel local se explica en gran parte por el contexto en el cual se encuentra la región en la cooperación internacional al desarrollo (ver punto 2.3 de este documento). Muchas ciudades y regiones de AL han realizado avances en diversos ámbitos de las políticas públicas locales, en sus procesos de gobernabilidad democrática, en la profesionalización de sus recursos humanos y en el desarrollo de experiencias de innovación en la gestión pública,⁵ que se convierten en conocimiento con gran valor de intercambio y aprendizaje mutuo. No existe un patrón único de CD Sur-Sur en la región: en ciertos casos se trata iniciativas de intercambio poco formalizadas; en otros se inscriben en convenios específicos de colaboración; a veces se enmarcan en programas específicos (como el Programa de Cooperación Sur-Sur de MERCOCIUDADES⁶); y en pocos casos se institucionalizan dentro de la política local de cooperación (como MedellínLab⁷).

Pero estos avances conviven con viejos y nuevos desafíos de las ciudades y regiones latinoamericanas que, en muchos casos, requieren de la CD. Es este contexto el que explica la existencia de ciudades y regiones en AL con un carácter dual en la CD (particular, pero no exclusivamente, con sus pares del Sur): brindan y reciben cooperación.

⁴ Más información en <https://www.segib.org/programa/programa-iberoamericano-para-el-fortalecimiento-de-la-cooperacion-horizontal-sur-sur/#:~:text=El%20Programa%20Iberoamericano%20para%20el,Salvador%2C%20en%20noviembre%20del%202008.>

⁵ A manera de ejemplo de experiencias muy difundidas en este sentido pueden mencionarse: el presupuesto participativo de Porto Alegre; la ciudad de los cuidados, en Bogotá; la agricultura urbana en Rosario; el programa Lige os Pontos en San Pablo.

⁶ Más en <https://sursurmercociudades.org/>

⁷ Más información en <https://www.acimedellin.org/medellin-lab/#:~:text=Medell%C3%ADn%20Lab%2C%20es%20la%20metodolog%C3%ADa,Cooperaci%C3%B3n%20e%20Inversi%C3%B3n%20E2%80%93%20ACI%20Medell%C3%ADn.>

¿Por qué es importante la CD?

Para esta nueva narrativa en AL, la importancia de la CD ya no se centra en los recursos movilizados para financiar proyectos (fuente de recursos), sino en sus impactos cualitativos sobre la política y la gestión territorial, al generar espacios de contacto directo y de intercambio de experiencias, conocimientos y aprendizajes con otros actores políticos locales, con agendas, responsabilidades, funciones y desafíos similares. En este marco, podría sostenerse que los GLRs de AL actúan en la CD para:

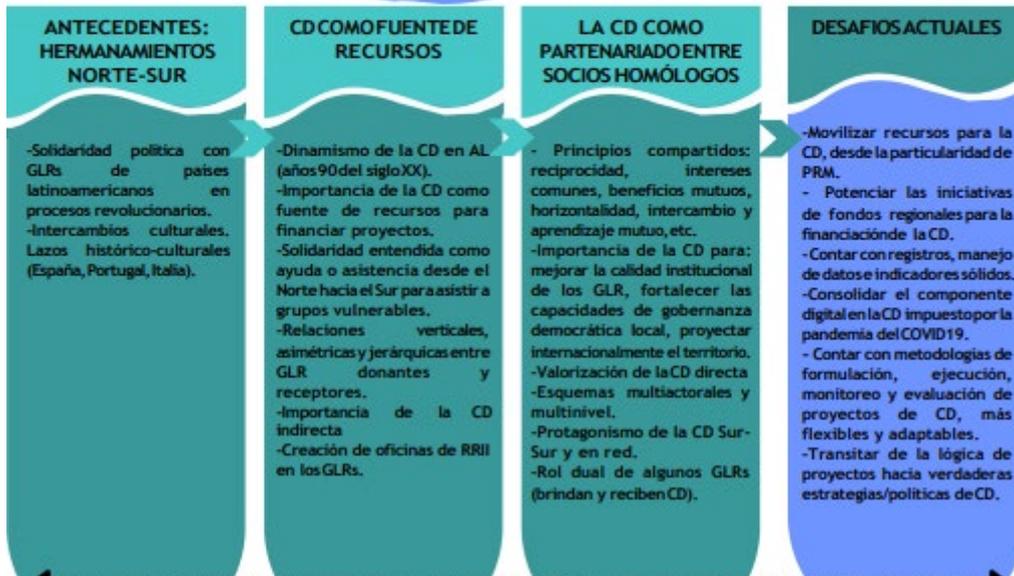
a) Mejorar la calidad institucional de los GLRs. Como ya se ha señalado, desde el inicio de los procesos de democratización se han realizado avances sustantivos en este sentido (en muchos casos apoyados por la CD). A diferencia de otras regiones, los GLRs de AL no dependen de la cooperación internacional para construir capacidades institucionales, pero ella sí constituye un estímulo importante y necesario para el fortalecimiento de dichas capacidades para mejorar la elaboración y ejecución de políticas y servicios públicos locales. Es aquí donde el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades adquiere relevancia para AL, en particular en ciertos ámbitos, como: género; seguridad ciudadana; juventud; espacios públicos y planificación urbana; gobernanza urbana y metropolitana, movilidad sustentable e inclusiva; migraciones, cambio climático, gestión del agua, energías renovables y recursos naturales; gestión de residuos; gestión de riesgos; innovación urbana; políticas alimentarias urbanas; desarrollo económico local y economía social y solidaria. Además de estas prioridades sectoriales, la región requiere el fortalecimiento de sus capacidades para potenciar su rol en el escenario competencial, económico y financiero nacional, en particular en lo relativo a los procesos de descentralización, la autonomía local y el financiamiento local. La CD es una herramienta clave para reflexionar sobre estos temas en base a diferentes experiencias, así como para desarrollar procesos de incidencia.

b) Fortalecer las capacidades de gobernanza democrática local. Si bien como ya se ha señalado- en América Latina existen experiencias innovadoras de construcción de gobernanza local, ella no está generalizada en todo el territorio ni en todas las políticas públicas. El interés de muchos GLRs de la región por fortalecer las capacidades de su territorio y los instrumentos (como la planificación estratégica participativa, el presupuesto participativo, la construcción de alianzas multisectoriales, los mecanismos de concertación público-privadas, la concertación multinivel, etc.) necesarios para la gobernanza local, se presentan en la región como motivaciones crecientes para actuar en la CD.

c) Proyectar internacionalmente el territorio, en el plano económico, político o cultural. Para muchos GLRs de AL (en particular los de menor tamaño) la CD constituyó el canal a través del cual establecieron sus primeros contactos internacionales. Por su parte, para otros territorios con experiencia en el ámbito internacional, la CD suele ser vista como uno de los instrumentos de su internacionalización, con impactos esperados sobre el desarrollo local. Por ejemplo, a través de prácticas que: pongan en contacto a sectores privados de los GLRs socios; impulsen el reconocimiento internacional de la ciudad/región como referente de un tema/política pública (particularmente en la CD Sur-Sur); o bien promocionen el arte, la cultura, la ciencia y los deportes de las ciudades que se asocien.

FIGURA 1

La evolución de la cooperación descentralizada en América Latina

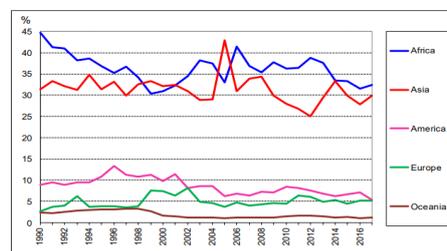


Las visiones y narrativas latinoamericanas sobre la CD actuales descritas en esta sección se desarrollan en el marco de un sistema de cooperación internacional al desarrollo que otorga a la región un lugar y un rol singular, como se plantea en el siguiente apartado.

2.3- AL en la cooperación internacional al desarrollo en la actualidad y sus impactos sobre la CD

Desde hace ya varios años, AL viene atravesando “un efecto de desplazamiento”⁸ en la cooperación internacional al desarrollo: una progresiva disminución de los recursos financieros y técnicos no reembolsables provenientes de la AOD hacia la región (Gráficos 1 y 2).

Gráfico Nro.1 Participación regional en la AOD neta total. Como porcentaje de la AOD total



Fuente: OCDE, “Development aid at a glance. Statistics by region”, 2017

⁸ AYLÓN PINO, Bruno, “Latinoamérica en la cooperación internacional para el desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la cooperación Sur-Sur”, en Sotillo, José Ángel y Aylón Pino, Bruno (coords.), “Las transformaciones de América Latina: cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, 2017.

Gráfico Nro.2

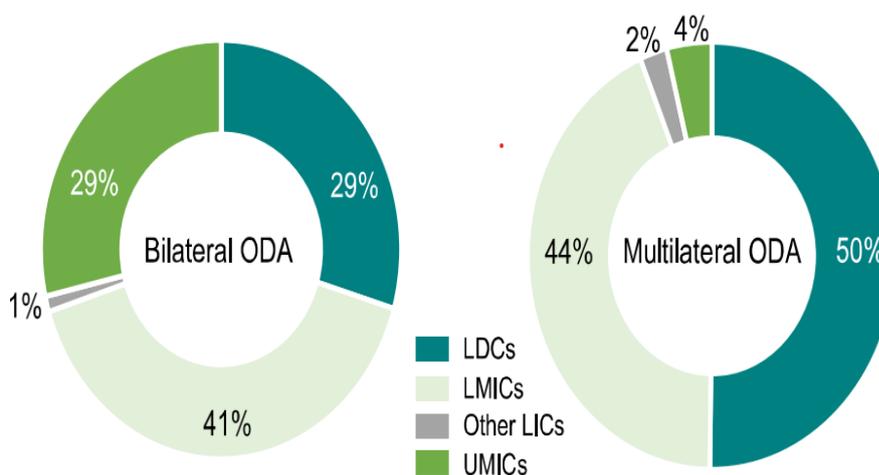


Fuente: OCDE, “Development aid at a glance. Statistics by region”, 2019

Si bien esta tendencia se inicia con anterioridad, se agudizó con la crisis financiera global de 2008, y con la incorporación de cada vez más países latinoamericanos a la categoría de Países de Renta Media (PRM), e incluso la “graduación”⁹ en 2018 de dos de ellos (Uruguay y Chile). Se trata de una situación muy específica de AL, que atravesó por un proceso de crecimiento económico durante algunos años, pero sin alterar muchos de sus problemas estructurales, como son la desigualdad e inequidad socio-económica y territorial. El criterio utilizado por el CAD para la determinación de las categorías- el ingreso per cápita- no se ajusta a esta realidad latinoamericana: los niveles de ingreso per cápita más elevados no necesariamente conllevan mayores niveles de desarrollo, ni menores niveles de pobreza o menos desigualdad.

En el caso de la CD, el impacto del “efecto desplazamiento” no ha sido generalizado (en todo el territorio latinoamericano, ni para todos los cooperantes), ni muy sustantivo. Como se observa en el Gráfico 3, la CD con PRM sigue constituyendo una parte importante de la AOD en apoyo a los GLRs, en particular en aquella de carácter bilateral.

Gráfico 3: Porcentaje de la AOD en apoyo de ciudades y regiones



Fuente: OCDE, “Decentralized development co-operation: Unlocking the potential of cities and regions”, 2019

⁹ Ello presupone que ya alcanzaron un estatus de país “desarrollado”, y por lo tanto dejan de ser elegibles para la AOD.

En los casos en los cuales la CD ha disminuido, ello se debió más a la crisis financiera que a la condición de PRM de los países de AL, pues muchos cooperantes no consideran a la CD como parte de la AOD y por lo tanto no siguen los criterios del CAD.

2.4- Actores y modelos de gestión de la CD presentes en AL

Como ya se ha planteado en este documento, CD se ha venido desarrollando como una práctica de los **GLRs** latinoamericanos desde principios de los años 90, aunque no en forma homogénea en todos los territorios, ni con las mismas modalidades ni resultados. Para algunos GLRs se trata de experiencias novedosas, mientras que para otros es una práctica habitual. En muchos casos, son aún prácticas esporádicas y dispersas en varias áreas de la administración territorial; siendo comparativamente pocas las ciudades que han generado su propia institucionalidad (por ejemplo, las ciudades de Belo Horizonte, Montevideo y Rosario cuentan con oficinas de relaciones internacionales desde hace más de 25 años).

Una gran mayoría de GLRs de la región- aún en ciertos casos, contando con **oficinas específicas**- todavía entienden a la CD solo desde la mirada de “proyectos”. Son pocos los casos en los cuales se ha institucionalizado- o están en proceso de hacerlo- estas prácticas en un entorno de política pública. Un caso interesante en este sentido es la ciudad de Cuenca, la cual cuenta con una oficina propia y una estrategia de internacionalización (que incluye la CD) cuyas prioridades son establecidas a partir del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad. La estrategia incluye un componente importante- aunque reciente- de cooperación Sur-Sur y triangular y se ha construido desde un enfoque participativo multiactoral y multinivel. Asimismo, la ciudad está trabajando en una ordenanza de cooperación internacional.

Algunos GLRs de AL han dado un paso más allá, creando **agencias de cooperación** específicas. Un caso paradigmático en la región es la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín), Colombia. Ella tiene como guía orientadora la “Política Pública de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (Acuerdo 026 de 2011 del Concejo de Medellín), que es parte de la estrategia de internacionalización de la ACI. Sus prioridades son definidas por el Plan de Desarrollo de Medellín, de donde emanan las líneas temáticas de su CD. Si bien gestiona la AOD y la asistencia multilateral, la ACI Medellín tiene un enfoque centrado en la cooperación descentralizada Sur-Sur, Norte-Sur, en redes y Triangular; y cumple un rol dual en la CD. Es un organismo público- aunque independiente- que aborda la CD a partir de espacios de co-creación y alianza con actores del territorio. Una experiencia más reciente es la Agencia Municipal de Cooperación de La Paz, Bolivia. Su singularidad radica en el hecho de que- dada la historia de cooperación de La Paz con otros GLRs del país, así como ciertas restricciones del marco normativo nacional- la ciudad decidió ir más allá de la creación de una oficina de relaciones internacionales propia de su gobierno local. Institucionalizó entonces la Agencia Municipal- que tiene una estrategia asentada en el Plan de Desarrollo de la ciudad- con el propósito no solo de articular y dar sentido a toda la cooperación internacional que desarrolla la ciudad, sino también para apoyar a otros GLRs del país en sus procesos de cooperación internacional. Apoyarlos en varios niveles: poner a disposición experiencias, compartir buenas prácticas con sus homólogos nacionales y vehiculizar cooperación internacional hacia otros municipios bolivianos con poca o nula experiencia en estas prácticas. Esto último lo hacen posible a partir de un programa de cooperación subnacional que posee la Agencia para facilitar que toda iniciativa que desarrolle La Paz incluya el intercambio de experiencias con otros municipios del país, maximizando así los impactos y resultados de las prácticas.

Por su parte, algunas **asociaciones nacionales de GLRs** de la región son en sí mismas actores de la CD, a la vez que tienen un mandato político de promoción de la CD dentro de sus socios y de apoyo a las prácticas que éstos realizan. Por ejemplo, la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL) tiene un banco de proyectos constituido por iniciativas presentadas por sus municipios miembros (en ciertos casos los apoyan en su formulación) y acompañan a éstos en la búsqueda de socios internacionales. En otros casos, es la propia UNGL quién gestiona y ejecuta proyectos como tal, en beneficio de todos o algunos de sus municipios. Han tenido a FLACMA y a la Confederación de Asociaciones de Municipios de América Central y el Caribe como socios de proyectos. Otro ejemplo es a Asociación Chilena de Municipalidades, la cual posee una Unidad de Relaciones Internacionales y desarrolla iniciativas de CD, particularmente de carácter Sur/Sur. Por su parte, resulta muy interesante la batería de mecanismos de apoyo a la internacionalización en general y el desarrollo de la CD en particular, que la Confederación Nacional de Municipios (CNM) de Brasil pone a disposición de sus asociados¹⁰. La CNM también implementa proyectos de CD, como el reciente “InovaJuntos – Cooperação Urbana Triangular para a Inovação e Sustentabilidade”¹¹.

¹⁰Ver: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/internacional>

¹¹ Más información en <https://inovajuntos.cnm.org.br/>

Sin embargo, en general, las asociaciones nacionales de GLRs de la región no poseen una política integral de CD, ni una estrategia de aprendizaje para sus socios en esta materia. Ellas requieren fortalecer- e incluso construir en ciertos casos- sus capacidades y la de sus miembros en el ámbito de la CD.

Una característica de AL es que cuenta con varias asociaciones regionales de GLRs, cada una con una particular forma y metodología de actuación en la CD. CGLU posee dos secciones regionales de América Latina con rasgos singulares: la **Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)** y **MERCOCIUDADES**. En conjunto, involucran a todos los municipios de AL. En FLACMA sus socios participan a través de las asociaciones nacionales de gobiernos locales, las cuales en particular acogen a ciudades intermedias y pequeñas. MERCOCIUDADES, por su parte, está integrada directamente por gobiernos locales, inicialmente de países del Mercosur, y desde 2015 de toda América del Sur. Tanto FLACMA como MERCOCIUDADES se reconocen a sí mismas como aliadas y facilitadoras de la CD en la región. En el primer caso, básicamente a través de su rol de multiplicador de los beneficios, los intercambios y los aprendizajes por ser una federación de asociaciones. En el segundo, por la posibilidad del contacto y la generación de confianza directa ciudad-ciudad. Sin embargo, ninguna de dichas secciones regionales de CGLU cuenta con una política integral de CD. Un avance en esta dirección es el Programa de Cooperación Sur-Sur de MERCOCIUDADES, con sus dos componentes: capacitación y financiación de proyectos. Se trata de un programa único en la región que, si bien cuenta con financiamiento propio (a partir de las cuotas de las membresías de sus socios), moviliza también recursos externos

Aunque con diversos formatos y trayectorias, FLACMA y MERCOCIUDADES, tienen estrategias de alianza con diversos actores del territorio, organismos internacionales, cooperantes y redes de GLRs.

Cabe aclarar que, asimismo, están presentes en la región una serie de redes de GLRs (por ejemplo, ICLEI y UCCI) y plataformas (como ALLAS) que también promueven la CD, aunque desde una perspectiva más técnica, diferente al mandato político propio de FLACMA y MERCOCIUDADES.

El desarrollo de la CD en AL no solo es diverso en términos de actores y de sus modelos; sino también en relación con el **marco normativo** en el cual aquella (y las relaciones internacionales de los GLRs en general) se despliega. Algunos países la han regulado, sea a través de sus Constituciones Nacionales (como Ecuador); de normas sectoriales que regulan la cooperación al desarrollo (como Colombia); o de normas sectoriales que regulan el régimen local (como El Salvador). En otros países no existe regulación al respecto, lo cual no ha impedido (aunque, en muchos casos, si limitado) el desarrollo de prácticas de CD, como quedó reflejado durante la pandemia del COVID19.

Ciudad de México es un caso paradigmático en la región: introdujo la temática de la acción exterior en su Constitución en el año 2017. En su Artículo 20 “Ciudad Global” reconoce “la vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo de la ciudad, así como la importancia de fortalecer su presencia y participación en el escenario global a través de la cooperación internacional y la participación en redes de ciudades”.

Más allá del aspecto estrictamente normativo, algunos gobiernos nacionales de la región están más abiertos a la CD que otros. Incluso algunos han generado sus propios mecanismos de apoyo (financiero y/o técnico) a la CD de sus GLRs (por ejemplo, Chile, México y Argentina; o la SEGIB, en el espacio iberoamericano¹²).

La contextualización y caracterización de la CD desde la perspectiva de AL realizada hasta aquí, no estaría completa sin una referencia a los desafíos de la agenda de la CD en la región, como se aborda en el siguiente apartado.

2.5-Desafíos de la agenda de la CD en A.L.

Podrían señalarse al menos seis desafíos particulares de la agenda de la CD en AL:

- ✓ Diseñar estrategias para movilizar recursos para la CD, desde la particularidad de la condición de PRM de los países de la región.
- ✓ Potenciar las iniciativas comunes de fondos regionales para la financiación de la CD, como el Programa de Cooperación Sur-Sur de MERCOCIUDADES.
- ✓ Contar con registros, manejo de datos e indicadores sólidos de CD, así como de procesos de rendición de cuentas, monitoreo y evaluación eficaces. Si bien algunos de los actores latinoamericanos vienen avanzando en este sentido (por ejemplo, ACI Medellín), el desafío sigue siendo crucial para la mayoría de las ciudades, asociaciones nacionales y regionales.

¹² Véase: <https://territoriosur.org/>

- ✓ Avanzar hacia la consolidación del componente digital en la CD impuesto por la pandemia del COVID19, aprovechando sus ventajas en términos de recursos económicos y gestión del tiempo, pero evitando que ello genere inequidades en las posibilidades de desarrollar prácticas (por ejemplo, para GLRs pequeños)
- ✓ Aprovechar la experiencia de la CD durante la pandemia para avanzar hacia metodologías (como la propuesta en el Módulo IV) de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos de CD, más flexibles y adaptables a contextos cambiantes
- ✓ Fortalecer las capacidades (técnicas, institucionales y políticas) de las administraciones locales y sus asociaciones nacionales y regionales para la CD, en particular para transitar de la lógica de proyectos hacia verdaderas estrategias o políticas de CD. Las limitaciones para trabajar transversalmente al interior de la administración; la frecuente rotación de los equipos técnicos y la discontinuidad de experiencias o vínculos (en ambos casos, por cambios políticos); dificultades para traducir el relato a la práctica (por ejemplo, en lo relativo a las diferentes visiones de la CD); y debilidades en las estrategias de los GLRs para comunicar (al interior de su administración y hacia la ciudadanía) los resultados de la CD sobre la mejora de las políticas públicas locales y visibilizar la eficacia de la CD en el territorio, constituyen solo algunos aspectos de este tipo de desafío.

3. LA CD EN AMÉRICA LATINA COMO INSTRUMENTO PARA LOCALIZAR LOS ODS EN LA REGIÓN.

Como es reconocido por la comunidad internacional, los GLRs son actores claves para la instrumentación y el cumplimiento de los ODS. Se ha reiterado ya en numerosos documentos¹³ que gran parte de los ODS y las metas definidas para su implementación abordan retos que en la mayoría de casos son responsabilidad de las autoridades locales y/o tienen impacto territorial. Dado que las ciudades y regiones poseen habilidades y capacidades (institucionales y de recursos humanos) diferentes, y limitaciones en términos de experiencia y finanzas para llevar a cabo los procesos de localización de los ODS, la CD adquiere un potencial como instrumento habilitador o facilitador de dichos procesos.

En AL, esta valorización de la CD como instrumento para localizar los ODS es compartida- en algunos casos con mayor énfasis que en otros- tanto por los gobiernos nacionales, como por las autoridades locales y sus asociaciones nacionales y regionales. Sin embargo, en la práctica, la CD se enfrenta al desafío de convertirse en una herramienta eficaz para la localización de los ODS en la región. Para ello, se deberá trabajar sobre una serie de condicionantes o factores claves, algunos de los cuales se enumeran a continuación.

Los ODS como hoja de ruta de la CD

En AL, si bien la mayoría de los GLRs asumen discursivamente la narrativa de los ODS como hoja de ruta de su CD, la experiencia de incorporación de los ODS en sus prácticas es muy variada. En una gran mayoría, ello se hace solo a través de la identificación del ODS al cual se contribuye. En otros casos, cuando no se cuenta con planes estratégicos de relaciones internacionales o cooperación, la incorporación de los ODS como hoja de ruta de la CD se establece directamente a través sus planes territoriales alineados con la Agenda 2030. En las escasas ciudades de la región que cuentan con una planificación de relaciones internacionales o cooperación, ellas han sido ajustadas a la Agenda 2030. Pero aún en estos casos donde se añaden específicamente los ODS a los objetivos y prioridades de las intervenciones, es poco frecuente que cuenten con estrategias de CD como facilitadora de la localización de los ODS.

Enfoque transversal

La naturaleza multidimensional, integral y holística de los ODS constituye un reto para las capacidades de las administraciones públicas en general y para los equipos que gestionan la CD en particular. El trabajo según la lógica de compartimentos estancos- muy extendido en los GLRs de la región- ha sido reconocido como una de las cuestiones más relevantes a superar para una CD alineada con los ODS. El enfoque transversal sigue siendo un desafío difícil de alcanzar para las áreas que gestionan la cooperación en los GLRs latinoamericanos. Quizás ello ayuda a explicar por qué si bien los ODS se están integrado en las acciones o programaciones estratégicas de la CD- en los términos que se ha mencionado más arriba—, ésta no se ha integrado en las estrategias de implementación o localización de los ODS en gran parte de los territorios latinoamericanos. A pesar de ello, varias áreas de cooperación de GLRs de la región admiten que la Agenda 2030 y los ODS les han servido para iniciar espacios de coordinación con otras áreas y departamentos del gobierno.

La articulación de actores demandada por los ODS

Los GLRs tienen un rol fundamental para el cumplimiento de los ODS no solo en la alineación de sus planes, programas y políticas de gobierno a dichos objetivos, sino también por su capacidad de generar y liderar alianzas multiactor. Y para ello, la CD tiene la potencialidad de constituirse en una herramienta útil. En general, en AL, tanto los propios municipios, como

¹³ Véase: <https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2021-07/SP-JOINT%20STATEMENT%20HLPF%202021.pdf>

sus asociaciones nacionales y regionales vienen desarrollando prácticas de CD multiactorales (incluso antes del establecimiento de los ODS), y valoraron el papel y las contribuciones (desde su saber hacer, pero también movilizándolo sus recursos financieros y humanos) de los actores del territorio (universidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil) para generar sinergias entre la CD y los ODS.

Sin embargo, queda aún mucho camino por recorrer, especialmente en la apuesta por las alianzas con el sector privado, en particular con dos de sus actores muy presentes en AL: la pequeña y mediana empresa y la economía social y solidaria. En este sentido, el ejercicio que implica realizar los Informes Voluntarios subnacionales facilita un espacio de articulación de los GLRs con los actores del territorio, alimentando y ajustando información necesaria para la aplicación de indicadores. Para aprender y avanzar sobre esos ejercicios en forma multiactoral, la CD es un instrumento que puede ser aprovechado por los GLRs de AL.

.El enfoque multinivel demandado por los ODS

La Agenda 2030 y los ODS demandan una novedosa articulación multinivel, que vaya más allá de lo discursivo y de la mera apelación a la participación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Una articulación que establezca responsabilidades y capacidades; que asimile plenamente el carácter crucial de las políticas territoriales y los GLRs para la implementación de los ODS; y que reconozca la importancia que para ello tienen la autonomía y el financiamiento local. No hay que olvidar que la localización de los ODS no solo hace referencia al alineamiento de los planes, programas y políticas locales a dichos objetivos. También alude a la necesidad de que los gobiernos subnacionales incidan en la definición de las estrategias y lineamientos nacionales de implementación de la Agenda 2030, entendidos éstos como procesos articulados entre los diferentes niveles de gobierno y los actores de la sociedad civil y el sector privado.

Esta demanda para una eficaz implementación de los ODS constituye un desafío para la gran mayoría de los países de la región. En América Latina “aún se reconoce que gran parte de los esfuerzos nacionales para la articulación de actores en espacios multinivel siguen respondiendo a una lógica de arriba hacia abajo”¹⁴.

Los instrumentos

La CD como habilitadora de los ODS requiere revisar el instrumental de la CD predominante en AL- basado en proyectos- y transitar hacia una CD basada en el partenariado. La metodología de proyectos está muy vinculada con la mirada de la cooperación por prioridades sectoriales, y asentada en criterios administrativos poco flexibles¹⁵. Por lo tanto, no se adecua correctamente a la integralidad y la multidimensionalidad de los ODS. Superar esta lógica de proyectos y transitar hacia políticas de CD integrales, más acorde con los ODS, parece una tarea difícil de superar en la región, al menos en el corto plazo.

Asimismo, otro reto importante para generar una CD alineada con los ODS en la región es el de contar con instrumentos y metodologías de recolección, sistematización y registro de datos. Son pocos los GLRs en AL (y sus asociaciones nacionales y regionales) que cuentan con ese tipo de instrumentos para sus intervenciones en cooperación en general y en la descentralizada en particular. Ello probablemente se deba a que en la región existe poca tradición en el seguimiento y evaluación de políticas públicas locales, así como en la generación de indicadores para ello.

Cabe señalar que, entre los GLRs de AL existen capacidades diferenciales para localizar los ODS y para gestionar la CD; y por consiguiente, para abordar los factores claves señalados arriba. Criterios geográficos y de escala territorial, y realidades económicas, sociales e institucionales diversas, se combinan para explicar esa heterogeneidad en las capacidades.

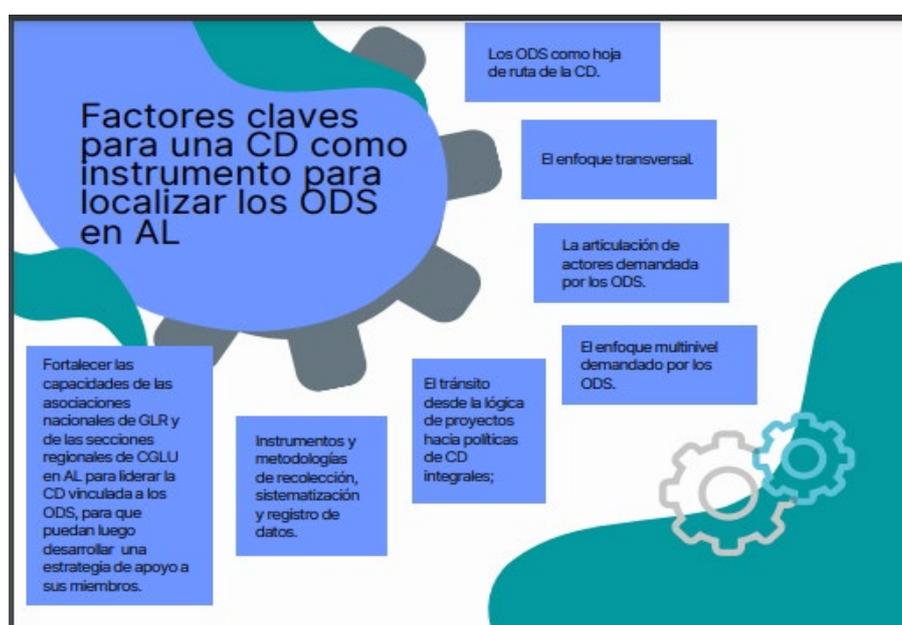
Finalmente, para que la CD se constituya en un instrumento para la localización de los ODS, las asociaciones nacionales de GLRs de AL deberían cumplir un rol central de apoyo a sus miembros (aportando información y metodologías, brindando capacitación, generando espacios de intercambio de buenas prácticas y aprendizaje conjunto en la materia) para afrontar los desafíos que plantean los factores claves mencionados. Sin embargo, en su gran mayoría, ellas no cuentan con una estrategia en este sentido, y requieren fortalecer primero sus capacidades para liderar la CD vinculada a los ODS, para poder luego apoyar a sus asociados. Por su parte, las dos Secciones Regionales de AL, reconocen que su rol y responsabilidad central es la creación de entornos propicios para que sus miembros (sean asociaciones nacionales o

¹⁴ MARTÍNEZ, I. y MARTÍNEZ OSES, P.J., “Cooperación descentralizada y Agenda 2030. La innovación en las políticas de desarrollo con miras a los ODS”, (Colectivo La Mundial), CGLU-CIB, 2020, Pág.60 Disponible en: <http://lamundial.org/wp-content/uploads/2021/05/Cooperación-descentralizada-y-Agenda-2030.pdf>

¹⁵ Ibidem

GLRs, según el caso) movilicen una CD alineada y orientada a los ODS. Para crear esos entornos, identifican una serie de posibles intervenciones de apoyo a sus miembros: desde capacitación, mapeo regional de partes interesadas, redacción de protocolos, pautas y herramientas, hasta la generación de espacios de intercambio de buenas prácticas entre sus asociados y con otras secciones regionales. Si bien tanto FLACMA como MERCOCIUDADES realizan contribuciones concretas en este sentido y han incorporado los ODS a sus planificaciones y acciones, ninguna de ellas posee una estrategia de aprendizaje sobre localización de los ODS a través de la CD aplicable a sus miembros. Es por ello que, el Módulo 4 de formación de formadores, resulta de mucha utilidad, tanto para sus propios equipos, como para poder replicarlo entre sus miembros.

FIGURA 2



4- CREACIÓN DE CAPACIDAD TÉCNICA PARA PONER EN MARCHA LA CD VINCULADA A LOS ODS: FORMACIÓN DE FORMADORES

La agenda de aprendizaje de CGLU ha incluido desde el año 2017 la realización de varias formaciones sobre las agendas globales, buscando en particular promover la cooperación entre facilitadores y agentes técnicos activos de CGLU¹⁶. Por ejemplo, la formación de formadores llevada a cabo en asociación con FLACMA, en 2018 en Cochabamba, Bolivia, que condujo a cinco asociaciones a implementar actividades de aprendizaje presenciales sobre los ODS y las agendas globales en 2018 y 2019, proceso que se extendió durante la pandemia en formato virtual.

En este sentido, MERCOCIUDADES, reconociendo el valor de desarrollar las capacidades de los profesionales de los GLRs de la región, se asoció con el Equipo de Aprendizaje de CGLU para implementar un Taller en línea de formación de formadores sobre el Módulo de Aprendizaje Nro.4. Con el objetivo de dotar a los capacitadores potenciales con el conocimiento para llevar a cabo sus propias sesiones de formación, se desarrolló un programa intensivo de tres días durante octubre de 2021, contando con el apoyo de Plataforma, el PNUD, ONU Hábitat y Global Task Force. La capacitación utilizó una metodología de aprendizaje interactiva y práctica. Luego de brindar elementos para una comprensión de la historia de la CD desde una perspectiva latinoamericana y de sus relaciones con los principios de los ODS, se reflexionó sobre el valor de las nuevas posibilidades de alianzas, recursos y financiación, y sobre cómo diseñar proyectos y políticas de CD vinculados a los ODS.

El componente de aprendizaje experiencial centrado en estudios de casos de la vida real se basó en lecciones sobre tres experiencias de CD Sur-Sur en AL alineadas con los ODS, demostrando la relevancia que tiene esta modalidad de cooperación en la región. El caso de la Red de Excedentes de Alimentos (Belo Horizonte, Brasil, Quito, Ecuador, Medellín, Colombia y Nueva Taipei, Taiwan), puso en evidencia uno de los temas prioritarios para AL (la política alimentaria), y mostró cómo una práctica de CD directa puede impulsarse desde una red de GLRs (Metrópolis).

¹⁶ <https://www.uclg.org/es/media/noticias/un-movimiento-de-aprendizaje-que-abarca-todos-los-continentes-la-localizacion-de-los>

Los participantes también reflexionaron sobre la experiencia de CD técnica Sur-Sur de la Asociación Chilena de Municipios con comunidades amazónicas del Perú en el ámbito de la energía renovable y el agua. La experiencia mostró cómo GLRs de la región enfrentan conjuntamente problemáticas de agendas globales (como el cambio climático), e ilustra sobre las sinergias que se pueden establecer con otros niveles de gobierno (el gobierno central de Chile aportó al financiamiento de la iniciativa, a través del Fondo Chile). El tercer caso presentado permitió a los participantes conocer y reflexionar en torno a una experiencia inédita en la región, el Programa de Cooperación Sur-Sur, de MERCOCIUDADES. Para ejemplificar las experiencias de intercambio que se realizan en el marco de dicho Programa, la cooperación entre las ciudades de Santa Fe, Argentina, y Medellín, Colombia, en el ámbito del emprendedurismo, mostró la importancia y utilidad del involucramiento de actores del territorio en las prácticas de CD. Finalmente, al conocer la experiencia de la ciudad de Cuenca, Ecuador, para desarrollar una política de CD, hubo una discusión interesante en torno a los condicionantes o factores claves en AL para transitar de la lógica de proyectos hacia la construcción de verdaderas políticas públicas locales de CD. Esto se marcó como una prioridad y el Taller ofreció pasos sencillos para que los profesionales comenzaran a redactar pautas de políticas simples pero efectivas para la CD.

Los componentes centrales de la hoja de ruta para la estrategia de aprendizaje en la región acordados durante el Taller pueden sintetizarse en:

- 1-Generar sinergias para la implementación del Módulo 4 con instancias técnicas (unidades temáticas) y técnica-políticas (vicepresidencias) de MERCOCIUDADES.
- 2-Desarrollar la formación del Módulo 4 en el marco de las asociaciones nacionales de GLRs de AL, a través de FLACMA.
- 3- Promover entre los GLRs socios la realización de la formación del Módulo 4 para los equipos técnicos y políticos al interior de los municipios interesados.

5. PRÓXIMOS PASOS ESTRATÉGICOS PARA LA ACCIÓN

Uno de los resultados importantes del Taller de formación de formadores fue la oportunidad creada para que el equipo de liderazgo de CGLU, MERCOCIUDADES y FLACMA reflexionara sobre el enfoque y la práctica de la CD en AL, que le permitiera elaborar un plan de acción estratégico para ayudar a integrar los ODS en el proceso de CD en la región. En este sentido, y a partir de los resultados del Taller y de las entrevistas, se plantean a continuación algunos pasos estratégicos para la acción.

Para las secciones regionales (MERCOCIUDADES y FLACMA)

- Diseñar e implementar una (o dos, una por cada sección, pero articuladas) estrategia de aprendizaje en la región, siguiendo la hoja de ruta acordada en el Taller (ver punto 4). Dicha/s estrategia/s debería/n considerar la heterogeneidad de los gobiernos subnacionales y sus asociaciones nacionales en AL (como se ha descrito en el punto 2.4 de este documento) y las diferencias en los vínculos que ellos perciben entre los ODS y la CD (planteados en el punto 3). Ante realidades y capacidades muy disímiles, plantear una estrategia de aprendizaje común para todos puede generar distorsiones en términos de capacidades. Son las secciones regionales, con el apoyo de las asociaciones nacionales, quienes están en la mejor posición para identificar esas realidades y necesidades diferentes.
- Dado que dentro el colectivo de gobiernos subnacionales latinoamericanos se encuentra un número considerable de pequeñas ciudades y regiones que no disponen de conocimiento sobre los ODS, resulta conveniente reforzar en ellos la capacitación, continuando con el desarrollo de los otros tres Módulos de Aprendizaje, en asociación con CGLU.
- Tal como fue sugerido por los participantes y por CORDIAL, se espera crear un banco de datos de formador de formadores que pueda facilitar las capacitaciones de los profesionales tanto de las asociaciones nacionales como de los GLRs. Este compromiso se adoptó inicialmente por parte de MERCOCIUDADES, y se dialogará sobre su conformación con la otra sección regional, FLACMA.
- Reconociendo la importancia de generar alianzas estratégicas con centros de investigación y de generación de conocimiento, con el propósito de ayudar a integrar los ODS en el proceso de CD en la región, podría ser de utilidad

establecer sinergias con instituciones de ese tipo, pero con una mirada regional, como pueden ser: la CEPAL, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASO) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Estas instituciones, por ejemplo, podrían colaborar con futuras capacitaciones impulsadas por las secciones regionales, en asociación con CGLU.

- Visibilizar experiencias de CD alineadas con los ODS. Para ello podrían generarse instrumentos nuevos, o bien aprovechar aquellos de los cuales ya disponen las secciones regionales, como sus páginas webs, newsletters o bancos de buenas prácticas.
- Impulsar una mayor coordinación y articulación entre los miembros de CORDIAL (MERCOCIUDADES, FLACMA, ALLAS y UCCI), así como con redes presentes en la región y socios de la CD en AL (por ejemplo, los fondos españoles de cooperación)

Para CGLU

- El primer paso estratégico, indudablemente, es continuar apoyando a sus secciones regionales para una CD alineada con los ODS; y ello puede hacerse a través de nuevos talleres de formación de formadores, la generación de material didáctico y la promoción de espacios de intercambio (entre actores de la CD de AL, pero también para fortalecer lazos con otras secciones regionales de CGLU). En este sentido es fundamental que las secciones regionales en AL, las asociaciones nacionales de ciudades y los miembros formados utilicen y adapten las herramientas de formación para sus propias formaciones locales. De igual manera, es esencial que informen a CGLU acerca de los talleres que realizan y los nuevos formadores locales.
- Durante el Taller y en las entrevistas a informantes claves fueron resaltados dos ejes a profundizar en el programa de formación de CGLU, pues se evidenciaron como debilidades muy presentes en los GLRs, sus asociaciones nacionales y las secciones regionales de AL. Por un lado, la generación de herramientas para la recolección de datos y su medición, y para el seguimiento y la evaluación de las prácticas y políticas de CD. Por el otro, la incorporación del enfoque de coherencia de políticas en los GLRs latinoamericanos.
- Si bien los participantes del Taller resaltaron la importancia de fortalecer las capacidades de los técnicos o profesionales de los GLRs, coincidieron también en la necesidad de diseñar mecanismos de sensibilización sobre la importancia de contar con una CD alineada a los ODS dirigidos a autoridades políticas (del poder ejecutivo y legislativo) de las ciudades y regiones. CGLU puede apoyar a sus socios en esta tarea.
- En AL no existen registros ni sistematizaciones regionales sobre sus prácticas de CD, y por eso no suele ser sencillo acceder al conocimiento e información sobre las mismas. Las secciones regionales podrían colaborar con CGLU (aportando información sobre las prácticas, adaptando formatos de reportes, facilitando las traducciones de idiomas, etc.) en la tarea de vincular las iniciativas de CD de AL con plataformas internacionales de registro de prácticas. Ello permitiría una mayor visibilización de las experiencias regionales a nivel global.
- Finalmente, un curso de acción futuro para CGLU sugerido durante el Taller es el desarrollo de entornos que faciliten la oportunidad que ofrece AL para compartir e inspirar a otras regiones en aspectos que caracterizan a la región, por ejemplo: su visión sobre la CD, su apuesta por la CD Sur-Sur, o sus experiencias de construcción de institucionalidad para gestionar la CD.

FIGURA 3



Próximos pasos estratégicos para la acción



PARA LAS SECCIONES REGIONALES (MERCOCIUDADES Y FLACMA)

- Desarrollo de estrategias de aprendizaje en la región.
- Estrategias de aprendizaje diferenciadas para pequeñas ciudades y regiones.
- Banco de datos de formador de formadores
- Alianzas estratégicas con centros de investigación y de generación de conocimiento.
- Visibilización de experiencias de CD en AL alineadas con los ODS.
- Mayor coordinación y articulación entre ellas, y con redes, plataformas o socios claves presentes en la región.

PARA CGLU

- Apoyo a sus secciones regionales para una CD alineada con los ODS.
- Dos ejes a profundizar en el programa de formación: herramientas para la recolección de datos y su medición; y el enfoque de coherencia de políticas.
- Diseño de mecanismos de sensibilización dirigidos a autoridades políticas.
- Vinculación de las iniciativas de CD de AL con plataformas internacionales de registro de prácticas.
- Generación de espacios para que AL pueda compartir e inspirar a otras regiones a partir de su experiencia.

6- EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DE CD EN AL

A continuación, se presentan ejemplos de prácticas de CD en AL que ilustran diferentes modalidades y metodologías en el contexto regional.

ALIANZA SUR-SUR ENTRE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES Y EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO (PERÚ) PARA LA ADAPTACIÓN DE COMUNIDADES AMAZÓNICAS A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El Área de Conservación Regional Tamshiyacu-Tahuayo es un área protegida de la Amazonia peruana, ubicada en el Departamento de Loreto. Las comunidades amazónicas de la zona de amortiguamiento¹ de dicha área han identificado entre sus principales problemas aquellos relacionados con el acceso al agua limpia y la energía. Para contribuir a enfrentar

estos problemas, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) se asoció con el gobierno regional de Loreto (Perú) para desarrollar el proyecto de CD: **“Comunidades amazónicas se adaptan a los impactos del cambio climático”** (2017-2019).

El proyecto- que contó con la participación de un socio local, la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), de Perú- fue presentado al Fondo Chile (gobierno central), el cual apoyó financieramente su ejecución.

Esta práctica de CD se planteó trabajar en energía renovable y agua, incorporando soluciones simples de calidad, adaptadas al contexto local amazónico, que permitieran brindar energía sostenible para el desarrollo de las actividades productivas de las comunidades de la zona.

Específicamente, la iniciativa se propuso:

1-Implementar tecnologías de energía renovables sostenibles (artefactos eficientes en el uso de leña complementado con sistemas de cocción por inercia térmica del agua) en cuatro comunidades de la cuenca del río Tahuayo. Las tecnologías fueron construidas por los propios pobladores con materiales locales, con el apoyo y el asesoramiento técnico de la ACHM y DAR

2.- Instalar tecnologías para mejorar el acceso al agua de calidad (reutilización del agua a partir de filtros, mejoramiento de calidad del agua, almacenaje, distribución y sistemas simples y costos eficientes de cosecha de agua de lluvia) en tres comunidades de la cuenca del río Tahuayo. Nuevamente, las tecnologías fueron construidas por los propios pobladores con materiales locales, con el apoyo y el asesoramiento técnico de la ACHM y DAR

3.- Promover el intercambio de las actividades y sus resultados a través de un seminario para devolver la información a las autoridades locales con la participación activa de la comunidad.

El proyecto permitió que el Gobierno Regional de Loreto fortaleciera su Plan de Desarrollo Social y Ambiental Estratégico; entidades locales chilenas y peruanas intercambiaran metodologías y trabajo conjunto en energías renovables y acceso al agua; 5 comunidades organizadas de la cuenca del Río Tahuayo se empoderaran en la protección ambiental y en la lucha contra el Cambio Climático; y se implementaran 205 soluciones tecnológicas a necesidades de acceso a agua de calidad y energía limpia de las familias de la Cuenca del Río Tahuayo.

Resultan interesantes algunas lecciones aprendidas, planteadas por la institución líder del proyecto (ACHM) que son de gran utilidad para mejorar futuras intervenciones:

- La importancia de desarrollar una estrategia comunicacional del proyecto y contar con registros audiovisuales de su implementación.
- Fomentar instancias de seguimiento no solo durante la ejecución del proyecto, sino también con posterioridad a su cierre, para poder analizar su sostenibilidad e impactos a mediano plazo.
- Si bien se reconoce como clave la voluntad política y el apoyo de las máximas autoridades locales al proyecto, es necesario también un mayor involucramiento institucional de los actores públicos locales intervinientes, de tal forma que cambios de autoridades no generen impactos negativos sobre el desarrollo de la práctica de CD; como por ejemplo, el debilitamiento de su rol de liderazgo de la iniciativa.

Se trata de una práctica de CD Sur-Sur que contribuye con el ODS 7 (Energía asequible y no contaminante) y el ODS 13 (Acción por el Clima).

RED DE EXCEDENTES DE ALIMENTOS. COOPERACIÓN DIRECTA ENTRE LAS CIUDADES DE BELO HORIZONTE, QUITO, MEDELLÍN Y NUEVA TAIPEI

El desperdicio de alimentos constituye uno de los más urgentes desafíos de desarrollo a nivel global. Según estima la FAO¹⁷, entre un cuarto y un tercio de los alimentos producidos anualmente para consumo humano en el mundo se pierde o desperdicia¹⁸. Esto equivale a cerca de 1 300 millones de toneladas de alimentos, las cuales serían suficientes para

¹⁷ <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/239393/>

¹⁸ Las pérdidas se refieren a la disminución de la masa disponible de alimentos para el consumo humano en las fases de producción, post-cosecha, almacenamiento y transporte. El desperdicio de alimentos se refiere a las pérdidas derivadas de la decisión de desechar los alimentos que todavía

alimentar a 2 000 millones de personas. En AL y el Caribe, se calcula que cada año se pierden y/o desperdician alrededor del 15% de sus alimentos disponibles, lo cual es inadmisibles en una región con altos índices de pobreza extrema, desnutrición y carencias de micronutrientes. Como sostiene la FAO, “enfrentar esta problemática es fundamental para avanzar en la lucha contra el hambre y debe convertirse en una prioridad para los gobiernos de América Latina y el Caribe¹⁹”. Los GLRs. tienen un rol central que cumplir para enfrentar este desafío, tanto en la gestión de los alimentos como en la promoción de nuevos valores de los ciudadanos para limitar el desperdicio de alimentos. Así lo han entendido las ciudades de Quito (Ecuador), Medellín (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil) quienes vienen implementando en su territorio políticas y estrategias en este sentido. Por ejemplo, Belo Horizonte posee experiencias en la gestión de bancos de alimentos y una política de seguridad alimentaria reconocida internacionalmente. Cuenta con una alianza con más de 36 organizaciones sin fines de lucro, además de entidades del sector público y privado. Su Banco de Alimentos distribuye aproximadamente 20000 kg de alimentos y asiste a más de 6000 habitantes semanalmente, a partir de la reducción de los desperdicios alimentarios.

El interés y preocupación de las tres ciudades de AL- todas ellas signatarias del Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas- en esta problemática las llevó a asociarse con Nueva Taipei (Taiwan), cuyo gobierno local viene implementando desde el año 2016 el Surplus Food Network, una red que promueve iniciativas de reducción de desperdicio de alimentos en asociación con escuelas, restaurantes y mercados. En el marco de una convocatoria de proyectos impulsada por la Red Metrópolis²⁰ en 2018, las cuatro ciudades desarrollaron un proyecto de CD directa- *Red de Excedentes de Alimentos*²¹- con el propósito de aprender abordajes prácticos sobre la redistribución de excedentes de alimentos, a través del intercambio de experiencias y el aprendizaje conjunto. La iniciativa también puso foco en los ciudadanos, la educación y concientización sobre los impactos del desperdicio alimentario y sobre las maneras de reutilizar esos alimentos.

El proyecto no solo permitió a las ciudades socias conocer otras experiencias en el abordaje de la problemática, sino también comprender, incorporar o profundizar aspectos no siempre considerados al momento de generar una política para enfrentar la pérdida y el desperdicio alimentario, en particular:

a-La necesidad de enfrentar la problemática en forma integral en todas las etapas: en la agricultura, el procesamiento, el almacenamiento, el transporte, la venta y en consumo de alimentos.

b-La importancia de pensar estrategias para incrementar la participación ciudadana en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, que engloben el consumo responsable, ya que parte de los desperdicios se deriva de compras mal planeadas.

c-La utilidad de compartir entre las ciudades socias metodologías de colaboración entre el gobierno, el sector privado y los agricultores para enfrentar la problemática.

El proyecto contribuye con los ODS Nro. 2 (Hambre cero, seguridad alimentaria, mejora de la nutrición y agricultura sostenible), 11 (ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles), 12 (consumo y producción sostenible) y 17 (Alianza Mundial global para el desarrollo sostenible)

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA SUR-SUR ENTRE CIUDADES DE ARGENTINA, BOLIVIA Y URUGUAY PARA PROMOVER EL ACCESO A LA COMUNICACIÓN EN EL PARADIGMA SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD

Si bien la comunicación y el acceso a la información es un derecho de todas y todos los ciudadano/as, las personas con discapacidad encuentran dificultades para ese acceso debido a los modos de comunicar, compartir o dar la información en la comunidad. Para enfrentar esta problemática, los GLRs tienen mucho que aportar, comenzando con su propia producción comunicacional.

Las ciudades de Montevideo (Uruguay), Villa Carlos Paz y Santa Fe (Argentina) y La Paz (Bolivia)- todas ellas activas integrantes del Grupo de Discapacidad e Inclusión de la Red de MERCOCIUDADES-, comprometidas con la promoción del derecho a la comunicación y acceso a la información de las personas con discapacidad, se aliaron para desarrollar el proyecto de CD directa “**El acceso a la comunicación en el paradigma social de la discapacidad**”. Para ello, se

tienen valor y se asocia principalmente con el comportamiento de los vendedores mayoristas y minoristas, servicios de venta de comida y consumidores.

¹⁹<https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/239395/#:~:text=%E2%80%9CEnfrentar%20esta%20problem%C3%A1tica%20es%20fundamental,ocurren%20las%20p%C3%A9rdidas%20y%20desperdicios%3F>

²⁰ <https://www.metropolis.org/>

²¹ <https://www.metropolis.org/projects/surplus-food-network>

asociaron con dos instituciones de la sociedad civil involucradas en la problemática de la discapacidad: Mirame Bien²² y ALAPA (Alianza Argentina de Pacientes)²³.

El proyecto se propuso, por un lado, sensibilizar sobre los aspectos discriminatorios en que la comunicación se lleva adelante en la actualidad; y, por el otro, generar un espacio de **aprendizaje conjunto** entre los gobiernos locales y las ONGs participantes (a través de la realización de 4 talleres) que permita diseñar o mejorar herramientas metodológicas para facilitar que las personas en situación de discapacidad accedan a la información desde los municipios, en igualdad de condiciones. Como resultado del proyecto, se está confeccionando una Guía de Comunicación, como herramienta a ser aplicada por los gobiernos locales socios, y distribuida entre todos los gobiernos locales integrantes de Mercociudades. Este proyecto, si bien se encuentra actualmente en la última fase de su ejecución, ha brindado ya algunas lecciones a considerar para el desarrollo de futuras iniciativas de CD:

- ✓ La necesidad de contar con metodologías de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos de CD, más flexibles y adaptables a contextos cambiantes (como la Pandemia del COVID 19 que obligó a reorientar algunas actividades previstas).
- ✓ La importancia de contar con mecanismos que puedan garantizar el normal desarrollo del proyecto en caso de cambios de gobierno en las entidades socias (en el caso de este proyecto, ello generó dificultades para la realización de algunas actividades y demoras en la ejecución).
- ✓ La relevancia de considerar desde el inicio del proyecto los diferentes procedimientos y plazos administrativo-contables tanto de los actores intervinientes como de las agencias financiadoras

La práctica ilustra varios elementos característicos de la CD en AL:

- La valorización del aprendizaje conjunto entre homólogos para mejorar las políticas públicas locales.
- El papel de las redes de ciudades como promotoras de la CD en la región, pues el proyecto fue desarrollado en el marco del Programa de Cooperación Sur-Sur de MERCOCIUDADES.
- La generación de alianzas entre actores para la promoción de la CD, pues la convocatoria donde fue seleccionada la práctica, contó con el apoyo financiero de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
- La articulación con actores del territorio- en este caso, ONGs- en las prácticas de CD.

El proyecto busca aportar al ODS 10, en tanto apuesta a promover la inclusión y pleno ejercicio de derechos de las personas en situación de discapacidad derribando las desigualdades. Por otra parte, contribuye con el ODS 5- que promueve lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres- y, en particular, a sus metas 5.1 y 5.2

COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES DE COSTA RICA, LA ASOCIACIÓN MUNICIPALISTA DE LOS PAÍSES BAJOS, VNG INTERNACIONAL Y FOMENTO SAN SEBASTIÁN PARA PROMOVER UN DESARROLLO URBANO INTEGRAL Y UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CON EQUIDAD

El proyecto "*Movilidad Sostenible, Urbanismo, Equipamiento, Valoración del Espacio Público, y Enverdecimiento y Equidad (mUEve)*"²⁴, constituye una práctica CD directa Norte-Sur, ejecutada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, en consorcio con la Asociación Municipalista de los Países Bajos, VNG Internacional y Fomento San Sebastián (empresa pública de la Municipalidad de San Sebastián, en España), financiado por la Unión Europea. Tiene como objetivo

²² <http://www.miramebien.org.ar/>

²³ Reúne alrededor de 100 asociaciones de pacientes. Es una organización no gubernamental que trabaja reuniendo a grupos de pacientes de distintas patologías y en pos de los derechos de las personas con enfermedades poco frecuentes prevalentes, crónicas y discapacitantes. (<http://alianzapacientes.org/>)

²⁴ Para mayor información ver: <https://ecomunicipal.co.cr/proyecto-mueve-potencia-la-generacion-de-alianzas-publico-privadas-en-15-municipios-del-gam/>

promover el desarrollo urbano integral en línea con la Agenda 2030 en los quince municipios²⁵ del área de influencia del Tren Metropolitano del Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Consta de un Plan Sub-Regional de Desarrollo Urbano Orientado al Transporte y quince Planes Proyecto dentro del área de influencia del tren metropolitano, los cuales incluyen mejoras a nivel cantonal en temas de planificación urbana, equipamiento e infraestructura con enfoque de desarrollo urbano orientado al transporte sostenible, inclusivo y resiliente, en los alrededores del tren (aceras, espacios públicos, vías peatonales y cicloinfraestructura). La principal modalidad de CD utilizada es la financiación de obra e infraestructura; pero también incluye cooperación técnica, capacitación, desarrollo de plataformas de intercambio de conocimientos, y actividades de difusión y sensibilización en la comunidad, relativas a la promoción de la movilidad activa y la apropiación de los espacios públicos (por ejemplo, la sustitución del vehículo particular por medios activos como caminar o la bicicleta como medio de transporte).

Algunos aspectos particulares de esta práctica de CD merecen ser destacados:

1-Promueve la creación- en conjunto por parte de las 15 municipalidades involucradas- de estructuras intermunicipales para potenciar alianzas público – privadas con miras a impulsar la reactivación de la economía de gran parte del Área Metropolitana.

2-Se trata de una iniciativa que pone en contacto asociaciones nacionales de municipios de diferentes países (Costa Rica y Países Bajos), modalidad no muy frecuente en AL

3-Al involucrar a 15 municipalidades, potencia los resultados, alcances e impactos del proyecto.

4-Demuestra la viabilidad y eficacia de modelos de gobernanza de la CD multinivel e intermunicipal: requirió del acuerdo de 15 concejos municipales, posee una Asamblea de Representantes y un Comité Directivo, se integró por las autoridades de las municipalidades beneficiarias y socias, encargado establecer la visión y prioridades del marco de gobernanza que articule, horizontalmente, la planificación local e intermunicipal y, verticalmente, las iniciativas municipales con la planificación del gobierno central y sectores (público, privado-financiero, ciudadanía) en una gobernanza multinivel. Asimismo, es parte de una Mesa Técnica donde, además de técnicos de los 15 municipios, participan las entidades del gobierno nacional vinculados a la temática.

El proyecto mUEve- iniciado en el año 2020 y con finalización en 2025- también refleja las limitaciones normativas (particularmente en el ámbito contable/presupuestario) a las que se enfrentan muchos GLRs latinoamericanos a la hora de ejecutar proyectos de CD; y que frecuentemente generan dificultades para ejecutar los recursos. La aplicación de la “regla fiscal”²⁶ en esta práctica es un claro ejemplo de ello.

Se encuentra alineado con los ODS Nro. 8, 5, 7, 9, 11, 13, 15 y 17 .

²⁵ Municipalidades de: Alajuela, Heredia, Belén, Flores, San Pablo, Santo Domingo, Tibás, Goicoechea, San José, Montes de Oca, Curridabat, La Unión, Cartago, Oreamuno y Paraiso.

²⁶ Para mayor información ver: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/472073/-regla-fiscal-limita-proyecto-mueve->