



La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina

¿Qué hay de nuevo, viejo?

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid
mlramos[@]cps.ucm.es

Tobias Jung Altrogge

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional
y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Tobias.Jung[@]fiiapp.es

Resumen

En este documento se aborda el análisis de la Cooperación Técnica Pública (CTP) como modalidad de cooperación al desarrollo que adquiere una particular relevancia en el contexto de los nuevos paradigmas de la cooperación con los países de América Latina, especialmente en las transformaciones que suponen, entre otros, la implementación de la Agenda 2030 y el enfoque del “Desarrollo en Transición”. Algunas de las principales innovaciones que acarrearán estos paradigmas conectan con características genuinas de la CTP, como la transferencia del conocimiento para la formulación de políticas o la conformación de partenariados en los que las administraciones públicas adquieren creciente centralidad. Por ello, repasar la evolución de la CTP en la cooperación al desarrollo resulta pertinente con el fin de aportar aprendizajes útiles para la implementación efectiva de los nuevos enfoques. En particular, se revisa la CTP a través de tres casos paradigmáticos: la Cooperación Española con América Latina, los programas regionales de la Unión Europea con América Latina, especialmente el caso del programa EUROsociAL, y la Cooperación Iberoamericana.

Palabras clave

América Latina, cooperación técnica pública, desarrollo en transición, transferencia del conocimiento

Abstract

This document reviews Technical Cooperation and Public Sector Expertise as a modality of development cooperation that acquires particular relevance in the context of innovative mechanisms of cooperation with the countries of Latin America, especially in the framework of the transformational processes that the implementation of the 2030 Agenda and the concept of “Development in Transition” imply. Some of the main innovations in these paradigms connect with genuine characteristics of public technical cooperation, such as the transfer of knowledge for policy making or the building of partnerships and trust in which public administrations play an increasing role. Therefore, a review of the evolution of public technical cooperation modalities in development cooperation is relevant for providing insights for the effective implementation of new approaches. In particular, public technical cooperation is discussed through three paradigmatic cases: Spanish cooperation with Latin America, the regional programs of the EU with Latin America, especially the case of EUROsociAL program, and Ibero-American cooperation.

Key Words

Latin America, public technical cooperation, development in transition, knowledge transfer

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia de investigación en procesos de reforma política en América Latina, específicamente en temas de gobernanza y cooperación al desarrollo y en reformas judiciales. Investigadora en más de 15 proyectos financiados en convocatorias oficiales y autora de publicaciones diversas sobre reforma política, gobernanza democrática y cooperación al desarrollo en América Latina. Perfil profesional de más de 15 años como Responsable de Programas al Desarrollo en el sector de Gobernanza Democrática en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre 2005 y 2009, y en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), como Coordinadora del Área de Gobernanza Democrática del Programa EUROsociAL+ (2016-2018). También ha sido Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) (2010-2015).

Tobias Jung Altrogge

Director de Estrategia y Comunicación de la FIIAPP. Experiencia profesional de 15 años en programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Ha publicado numerosos artículos sobre eficacia y calidad del desarrollo. Ha sido responsable de la oficina de la FIIAPP en Bruselas y coordinado diferentes áreas en la sede en Madrid. Licenciado en Ciencias Regionales de América Latina por la Universidad de Colonia, cuenta con un Máster de Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática.

1. Introducción¹

En el proceso de actualización de la cooperación al desarrollo a nivel global, cuyos detonantes ha sido, entre otros factores, la aprobación de la Agenda 2030 y la aparición de nuevos actores en el escenario internacional del desarrollo, el conocimiento técnico y los recursos vinculados a su gestión y aplicación en políticas públicas y en construcción de instituciones adquieren especial relevancia. Los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible y la cooperación internacional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 están reivindicando la importancia de los recursos técnicos sumados a los financieros para avanzar en el desarrollo, especialmente aquéllos necesarios para diseñar, elaborar e implementar políticas públicas con capacidad de transformación y de implementación de la mencionada agenda.

A esta reivindicación se suma la idea de que el intercambio de conocimiento y el aprendizaje se debe llevar a cabo de forma horizontal, de manera que la circulación de conocimiento no responda a modelos jerárquicos de canalización. La idea de aprendizaje compartido y de las sinergias generadas a través de alianzas para potenciarlo, ponen el foco en la horizontalidad como elemento esencial para promover el desarrollo sostenible y para canalizar y difundir la cooperación internacional.

Específicamente, el ODS 17 de la Agenda 2030 anima y promueve los partenariados globales efectivos de “la movilización de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos”, orientados a la consecución del desarrollo sostenible. Esta propuesta remite a una recuperación del protagonismo de una Cooperación Técnica intensiva en conocimientos para el refuerzo de capacidades, tal como establece la meta 17.09², con el fin de mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a través de alianzas diversas que “movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros”.

La participación de las instancias públicas desde un rol central/protagonista en la constitución de alianzas eficaces supone un elemento clave a tenor de la meta 17.17³, que sienta una base fundamental para el aterrizaje de los ODS en las acciones de cooperación. Los actores de cooperación están llamados a promover la participación activa y coordinada de los sistemas de gobernanza en pro de una mayor sostenibilidad de la acción. La Cooperación Técnica Pública (CTP), por tanto, como modalidad de cooperación, adquiere un lugar superior, pues deja de estar circunscrita al ODS 16 (promoción del Estado de derecho, instituciones eficaces y transparentes y rendición de cuentas), para presentarse como fac-

¹ Los autores agradecen los aportes de Iosu Iribarren, Peggy Martinello, Laura Ruiz García, Juan Manuel Santomé e Ignacio Soletó. Además, agradecemos la lectura y comentarios de Fernando de la Cruz, Silvia López, Lola Martín Villalba y Laura Ruiz Jiménez.

² Meta 17.09: “Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo, a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”.

³ Meta 17.17: “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.

tor multiplicador de las alianzas en la esfera pública y, con ello, garante de una mayor eficacia, fundamental para la consecución de todos los ODS.

Esta nueva centralidad, tanto de la Cooperación Técnica como de las alianzas desde lo público, es especialmente explícita en el caso de la cooperación con los países de América Latina, que ha conocido transformaciones esenciales en las últimas décadas, en tanto que como región ha pasado de ser receptora de cooperación a constituirse en un actor relevante en el escenario global.

El debate sobre la cooperación con los Países de Renta Media (PRM) y Países de Cooperación Avanzada, categoría en la que entran la mayoría de los países de América Latina⁴, ya puso el foco en la pertinencia de orientar y concentrar la cooperación con la región en las carencias de recursos técnicos y de conocimiento necesario para fortalecer las instituciones y las políticas, por ser precisamente la debilidad de estas las que explicaban y definían algunos de los “estrangulamientos” que dificultan el desarrollo de la región (Alonso, 2007: 128). El consecuente debate sobre la graduación de los PRM como receptores de la cooperación encontró en las carencias institucionales y en las vinculadas al conocimiento necesario para la elaboración de políticas de desarrollo una de las justificaciones para mantener la cooperación con la región.

Sin embargo, es el debate reciente sobre el “Desarrollo en Transición” que han promovido la Oficina de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DEVCO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el que está poniendo el foco en la carencia de recursos institucionales y, entre ellos, del conocimiento técnico necesario para la elaboración e implementación de políticas públicas. Se promueve, desde este paradigma, que la cooperación internacional para el desarrollo “trascienda la asistencia financiera internacional e incluya un nuevo conjunto de modalidades”, incluyendo, entre las mismas, “el intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre políticas, desarrollo de la capacidad y transferencia de tecnología” (CEPAL-OCDE, 2018: 33-34). La innovación a la que se asocian estas modalidades de cooperación es, por tanto, el intercambio de conocimiento y el acceso a la tecnología en condición de horizontalidad y de flexibilidad, en contextos de aprendizaje mutuo a través de partenariados y de alianzas facilitadas por la cooperación. Un precepto, esta vez de DEVCO, OCDE y CEPAL, que se alinea con la Agenda 2030 en su localización para América Latina.

Sin embargo, ni el intercambio de conocimiento ni la transferencia de tecnología ni los diálogos sobre políticas ni la horizontalidad, son elementos nuevos en la cooperación al desarrollo. Por el contrario, constituyen rasgos genuinos de modelos de cooperación que cuentan con una larga trayectoria, especialmente condensada en el término de la CTP, que ha contribuido al desarrollo de América Latina con el aporte de instituciones públicas como oferentes directos de conocimiento para el fortalecimiento a instituciones, y el apoyo a políticas de sus instancias nacionales, subregionales y regionales.

Así, países que han tenido a esta región como destino prioritario de sus esfuerzos en cooperación al desarrollo, como es el caso de España, la han orientado de forma prioritaria por medio de diferentes herramientas de Cooperación Técnica. La formación, la asistencia técnica pública o el intercambio de experiencias en espacios regionales forman parte del ADN de la Cooperación Española (CE), e incluso son la base sobre la que se ha construido todo el andamiaje de su condición de país donante. También la Unión Europea (UE) ha orientado buena parte de su cooperación con los países de la región en torno a este tipo de cooperación, a través de un acompañamiento al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (en ámbitos diversos como la cohesión social, el cambio climático, la justicia y la seguridad, etc.), poniendo a disposición conocimiento “a medida” y buscando la coherencia de las

⁴ Ya son PRM Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

políticas y su alineamiento con las prioridades. La más reciente modalidad de cooperación con América Latina, la cooperación triangular, sigue definiéndose precisamente por basarse en transferencia de conocimiento técnico y por favorecer la Cooperación Técnica.

En lo que se refiere a la cooperación entre los mismos países de América Latina, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) se conceptualizó y promovió en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), adoptado en el año 1978 en la primera Conferencia sobre CTPD llevada a cabo en dicha ciudad. Desde hace ya varias décadas, la región se ha consolidado como baluarte de la Cooperación Sur-Sur, constituyendo la transferencia de conocimiento, la Cooperación Técnica y la horizontalidad los elementos que mejor definen a esta modalidad. Finalmente, la cooperación que llevan a cabo entre sí los países latinoamericanos a nivel regional, donde destaca la Cooperación Iberoamericana, también cuenta con una dilatada trayectoria de Cooperación Técnica, siendo esta forma de cooperar lo que define y da contenido a la misma.

El paradigma que es nuevo en este debate sobre una cooperación más horizontal es la propia naturaleza de la Agenda 2030 y la ambición de construir sobre ella espacios de valores compartidos. Por tanto, para aterrizar conceptos como el “Desarrollo en Transición”, conviene revisar la trayectoria de este tipo de cooperación, con el fin de generar aprendizajes a partir de la experiencia acumulada. Esta revisión se hará a partir de tres casos paradigmáticos: la experiencia de la CE, como expresión tangible de la experiencia de un donante que ha transitado desde una cooperación tradicional a una cooperación renovada; la experiencia de la UE a través de los programas regionales de cooperación con América Latina, y la cooperación regional iberoamericana como expresión de un esquema que puede aproximarse a los rasgos innovadores con los que se quiere dotar la cooperación actual con la región. La revisión de estos tres casos servirá para caracterizar, a partir de ellos, los modelos de Cooperación Técnica, para extraer aprendizajes de los mismos y para abordar, bajo ese prisma, las innovaciones necesarias —y las innecesarias— que requieren los nuevos esquemas de cooperación que están a debate. Se trata, en definitiva, de aprender del pasado y del presente para recuperar, revisar e innovar a partir de la evidencia y de la experiencia.

2. La CTP en la cooperación internacional para el desarrollo

La Cooperación Técnica, en general, va asociada a la cooperación al desarrollo desde sus mismos orígenes, aunque no fue conceptualizada ni tratada como modalidad específica de cooperación hasta la Conferencia de Buenos Aires⁵ (PABA) de 1978, denominada precisamente CTPD, hito en el que se consolida y reconoce la Cooperación Sur-Sur (en aquel entonces entendida y denominada CTPD) y que sienta las bases de la Cooperación Sur-Sur moderna. Ya entonces se hacía referencia a los antecedentes de este tipo de cooperación, concretamente en el punto 6 de la Introducción del PABA:

Esta forma de cooperación no es nueva. Son muchas las actividades de cooperación que se han llevado a cabo entre países en desarrollo en el transcurso de los años, y muchas se encuentran actualmente en curso. Lo que sí es nuevo es que la Cooperación Técnica entre los países en desarrollo es considerada ahora por esos países como un elemento cada vez más importante para la promoción de un desarrollo firme en el contexto actual del mundo. Además, las dificultades con que tropieza actualmente la economía mundial hacen aún más necesario que los países en desarrollo elaboren estrategias basadas en una mayor confianza en sí mismos, nacional y colectiva para lo cual la CTPD es un instrumento importante.

⁵ El PABA estableció nueve objetivos y 38 recomendaciones, las cuales se convirtieron en el documento fundacional de la ahora Cooperación Sur-Sur en su dimensión Técnica (SEGIB, 2010).

Desde su conceptualización inicial, la Cooperación Técnica se concibió como una cooperación centrada en la difusión, transferencia o intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. Desde el año 1978 en el que se comenzó a debatir en torno a la Cooperación Técnica, este concepto se ha utilizado mucho y se ha analizado poco. La escasa conceptualización contrasta con el vigor de esta forma específica de cooperación, que ha nutrido de forma esencial las acciones, proyectos y programas llevados a cabo en los dos grandes sistemas de cooperación al desarrollo: el Norte-Sur y el Sur-Sur.

En lo que se refiere a la Cooperación Norte-Sur, los donantes tradicionales han utilizado la Cooperación Técnica como elemento central de su acción, dando contenido a proyectos, programas e iniciativas diversas. Generalmente, y de acuerdo con el Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁶, la Cooperación Técnica incluye: la asistencia técnica (asesoría, capacitación), las becas, la cooperación científica y tecnológica y la cooperación cultural. Fue en el año 2000 cuando el CAD de la OCDE definió la Cooperación Técnica como “el conjunto de actividades financiadas por un país donante cuyo propósito principal es aumentar el nivel de conocimientos, habilidades, saber hacer técnico o actitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo” (Cámara, 2002: 2)⁷. Donantes como España han definido esta cooperación como “el conjunto de actividades financiadas por un país donante dirigidas a la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos en los distintos ámbitos del país socio” (AECID, 2014: 24).

Esta transferencia de conocimiento y tecnología desde los países desarrollados hacia los países más pobres había sido alentada por los enfoques del desarrollismo o de la modernización, predominantes en el pensamiento sobre el desarrollo de los años cincuenta y sesenta, que concebían como único camino para el desarrollo la importación de ideas, sistemas políticos, capitales y tecnología de los países desarrollados. El modelo desarrollista y la transferencia de conocimiento y tecnología así entendida suscitó pronto múltiples críticas, por la dependencia que generaba en los países en desarrollo. De este modo, con la aparición de nuevos modelos de desarrollo no limitados al crecimiento económico, arreciaron las críticas a esta forma de cooperar, cuestionándola como una práctica jerárquica propia del esquema Norte-Sur y basada, como tal, en la identificación de necesidades y en recetas de políticas realizadas desde el exterior. Suponía, por tanto, un desprecio a las capacidades particulares, en tanto desplazaba, inhibía o desincentivaba las alternativas e iniciativas locales (Cámara, 2002), además de promover soluciones foráneas emuladoras de modelos normalmente asociados al país donante. Más recientemente, se acuña el término de *mimetismo isomórfico* (Andrews, *et al.*, 2017) para cuestionar esta forma de entender la transferencia de conocimiento y describir las “trampas” de las capacidades estatales para el desarrollo a las que pueden contribuir.

En este contexto, la adopción del PABA dio lugar a un nuevo paradigma para el desarrollo. En esos momentos, los países en desarrollo estaban desplegando sus reivindicaciones a nivel global, reivindicaciones que llegaron a su máximo exponente en la Conferencia de Buenos Aires y que decayó en las siguientes décadas, por la crisis de la deuda, entre otros factores. Ya antes, en 1972, Naciones Unidas

⁶ Disponible en la web del CAD: <http://www.oecd.org/about/acronymsandabbreviations.htm>.

⁷ Un elemento relevante se refiere a la cuantificación y valorización de la Cooperación Técnica en general y de la pública en particular. Cuantificar la Cooperación Técnica en términos económicos, implica establecer una metodología para medir la transferencia de conocimiento, capacidades y tecnología, y sobre esto se viene debatiendo desde hace años, especialmente en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y triangular. La OCDE también se encuentra discutiendo posibles fórmulas de evaluar la Cooperación Técnica para incluirla en la medición de la nueva medida de los flujos de ayuda, el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). Con el TOSSD se intenta contabilizar otros flujos respaldados por recursos públicos pero que no cumplen los requisitos para contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo (incluye todos los flujos oficiales que tienen impacto de desarrollo, con independencia de los instrumentos financieros a través de los que se canalicen, de su grado de concesionalidad y si son aportados por vías bilaterales o multilaterales).

(NNUU) había creado un Grupo de Trabajo sobre CTPD preparatorio para promover la cooperación entre los países del Sur, como germen de lo que luego sería la Cooperación Sur-Sur. Como consecuencia de estas transformaciones, que apenas se pueden enunciar en este trabajo, el sistema de Cooperación Norte-Sur, especialmente a través del CAD de la OCDE, comenzó a plantear sus cautelas respecto a esta modalidad de cooperación por cuanto limitaba las capacidades locales. El propio CAD planteó la necesidad de continuar utilizando la Cooperación Técnica pero enmarcándola en programas amplios y de largo plazo, que evitaran la dispersión de intervenciones por parte de diferentes donantes, y facilitando su inserción en los planes de desarrollo y en los presupuestos nacionales de los países beneficiarios. Es decir, aportando el germen teórico de lo que luego serían los principios del alineamiento y de la apropiación.

Sin embargo, es la Agenda de la Eficacia de la Ayuda la que sitúa y revisa en profundidad esta forma de cooperación. De hecho, la Declaración de París creó un nuevo consenso sobre la forma de entender el Desarrollo de Capacidades, concibiéndolo como un proceso necesariamente endógeno, fuertemente liderado por el país socio, con los países donantes desempeñando “tan solo” un cometido de apoyo. El Plan de Acción de Accra y el Consenso de Bonn preparatorio del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Accra reiteran la relevancia del fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo, convocando a los países en desarrollo a fortalecer sus recursos humanos y sus capacidades institucionales, y a los donantes a “adaptar sus enfoques para un apoyo al desarrollo de la capacidad que responda a las necesidades de los receptores, llevando a cabo la ampliación de la gama de fuentes de Cooperación Técnica para asegurar el acceso a fuentes locales y Sur-Sur de conocimiento especializado y de forma conjunta con los países receptores, la selección y gestión de la Cooperación Técnica en apoyo de las prioridades locales” (Consenso de Bonn sobre Desarrollo de Capacidades, 2008).

Entretanto, en el otro esquema de cooperación, el del sistema Sur-Sur, la conceptualización que se desarrolló en el marco del PABA puso énfasis en la horizontalidad como característica diferenciadora y en la apuesta por el propio desarrollo, más que en la naturaleza de los recursos aportados. Según señaló la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (NNUU) en 1974:

La CTPD es [...] la ejecución y manejo de actividades y proyectos de desarrollo por parte de instituciones de países en desarrollo, en las que ellos comparten con otros su experiencia y capacidades técnicas. Además, pueden utilizar, cuando sea necesario, asesoría y apoyo financiero de fuentes externas, incluyendo las agencias del sistema de NNUU. En este sentido, la CTPD puede ser vista como una parte integral de la programación nacional, regional e interregional de la Cooperación Técnica internacional, como una modalidad de esta y como un adecuado instrumento para fortalecer la Cooperación Técnica a países en desarrollo (PNUD, 1974).

Posteriormente, se definió la Cooperación Técnica como un “proceso mediante el cual dos o más países en desarrollo persiguen su desarrollo individual o colectivo, a través de intercambios cooperativos de conocimientos, habilidades, recursos y conocimientos técnicos” (NNUU, 2003).

En relación al ámbito latinoamericano, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como uno de los actores principales promotores del debate sobre la Cooperación Sur-Sur, ha definido la Cooperación Técnica como aquella “centrada en la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas y de gestión, con el fin de fortalecer las capacidades de personas, instituciones públicas y organizaciones sociales para promover su propio desarrollo” (SEGIB, 2014). Esta definición abarca una amplia gama de actividades: “estudios analíticos, asesorías, programas de becas, transferencia de tecnología, intercambio de expertos, pasantías, voluntarios, apoyo al diseño de políticas, capacitación o formación”. Los países de América Latina también han planteado sus propias definiciones de Cooperación Técnica en el marco de la Cooperación Sur-Sur, que es donde la sitúan, potenciando por tanto la idea de hori-

zontalidad y del desarrollo propio, como han hecho Brasil o Perú, o la transferencia de conocimiento como elemento genuino y definitorio de la Cooperación Técnica, posición por la que optan Costa Rica, Colombia, Ecuador o Uruguay⁸.

Consecuentemente, en lo que se refiere al modo de cooperación desarrollado en el esquema de Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Técnica tiene una especial relación con la Cooperación Horizontal. En el caso de los países de América Latina, precisamente por su énfasis en el componente técnico, se establecen diferencias entre la Cooperación Técnica y la Cooperación Horizontal, vinculando esta última a la cooperación que se presta entre países con niveles similares de renta, o eliminando roles en términos de verticalidad o de Norte-Sur. En general, la idea de horizontalidad se asocia más a uno de los principios de la Cooperación Sur-Sur que a una modalidad específica de cooperación⁹.

Desde esta lógica, la Cooperación Técnica sigue siendo significativa, pero siempre y cuando se lleve a cabo como consecuencia de la demanda de los propios países receptores, como parte de un proceso de desarrollo propio. En este punto se produce el encuentro entre ambos esquemas de cooperación: el derivado de la demanda de los países socios, potenciando el principio de apropiación que establece la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, y el resultante del marco de Cooperación Sur-Sur, producto de un intercambio de necesidades y de conocimientos de tipo horizontal y de beneficio mutuo. La cooperación triangular y el apoyo a las redes regionales institucionales y sectoriales constituyen ejemplos de enlaces idóneos entre ambos tipos.

En todo caso, y tomando como referencia lo generado en ambos procesos, se puede identificar un elemento esencial que define a la Cooperación Técnica: la transferencia o intercambio de conocimiento para la elaboración o reforma de políticas y/o para el fortalecimiento de capacidades y de instituciones para el desarrollo. Pero, además, en la conceptualización de la Cooperación Técnica intervienen dos elementos adicionales: la horizontalidad y la movilización de recursos no monetarios o financieros.

En la medida que estos dos procesos confluyen, en los últimos años se ha generalizado un modelo de Cooperación Técnica basado en la transferencia de conocimiento y de tecnología, y realizado en esquemas de horizontalidad y de apropiación de las necesidades de conocimiento y de acompañamiento técnico por parte de los países en desarrollo. La generalización de formas de Cooperación Sur-Sur, triangular y regional, ha favorecido este proceso. Pero también la cooperación bilateral tradicional ha transitado hacia formas que potencian este modelo. La Agenda 2030, que convoca a todos los países a trabajar de forma conjunta en modelos de partenariado y de alianzas, cada uno con sus recursos, para implementar los ODS, viene a impulsar y consolidar, de forma contundente y definitiva, un modelo ya vigente de Cooperación Técnica realizada en base a estos principios¹⁰. El Consenso Europeo de Desarrollo, que alinea la Cooperación Europea con este nuevo paradigma universal, también aborda la

⁸ Ver: Glosario del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.html>.

⁹ El Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur define Cooperación Horizontal como aquella en la que “el o los países oferentes y el solicitante establecen la cooperación de manera voluntaria, sin exigir condiciones y/o imposiciones políticas o comerciales” (SEGIB, 2014). El énfasis en la voluntariedad es planteado también por Guatemala. Ecuador incorpora en la definición de Cooperación Horizontal “el principio que consagra la limitación de relaciones jerárquicas”, es decir, que la cooperación debe basarse en la reciprocidad y el “trabajo entre iguales”; por lo tanto, las relaciones deben basarse en “el respeto, el compromiso mutuo, la confianza, la complementariedad e intercambio recíproco de experiencias entre socios cooperantes”. Glosario del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.html>.

¹⁰ El significado de la transformación de la agenda de desarrollo que suponen los ODS lo han analizado, entre otros, Sanahuja y Tezanos (2018).

Cooperación Técnica desde el mismo punto de partida, destacando con énfasis particular su utilidad, a partir de alianzas para la cooperación a través del diálogo de políticas con los países en desarrollo más avanzados¹¹.

El paradigma del “Desarrollo en Transición” (DEVCO, OCDE, CEPAL, 2019) simboliza la apuesta de la comunidad internacional por entender la cooperación con América Latina desde este nuevo prisma, conciliando los resultados de la evolución del sistema de cooperación que representan el CAD y la OCDE, con la visión de la propia región como actor clave en el escenario internacional del desarrollo, pero sobre todo con capacidad de marcar y definir su propia agenda de desarrollo. Las nuevas herramientas de cooperación que plantea este paradigma reflejan los avances y evoluciones de los instrumentos tradicionales de la Cooperación Norte-Sur y la madurez de las modalidades desarrolladas en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El fortalecimiento de capacidades y la transferencia de conocimiento y tecnologías se posicionan como instrumentos idóneos para el apoyo internacional a la agenda de desarrollo, especialmente de la Agenda 2030, de los países de América Latina y para afrontar las denominadas “trampas del desarrollo” (CEPAL-OCDE, 2019: 162).

Adicionalmente, la caracterización de la cooperación internacional con el afortunado adjetivo de “facilitadora” condensa la idea desarrollada y consensuada en los últimos años, en diversos foros y por distintos actores, de la pertinencia de complementar y/o adaptar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con instrumentos como el aprendizaje compartido en términos horizontales, las alianzas para el desarrollo o la promoción de diálogos para la puesta en marcha de políticas que aborden desafíos globales. La referencia a la AOD como catalizadora de estos procesos pone el foco en la necesidad de complementar los recursos técnicos con los financieros, que en las actuales discusiones sobre el futuro Marco Financiero Plurianual de la UE y el Plan Europeo de Inversiones se está traduciendo en el concepto de *policies first*, revertiendo en parte el proceso de *phasing out* de la misma en la región.

Este proceso de consolidación de una Cooperación Técnica Horizontal y basada en la gestión del conocimiento ha pivotado en torno a la denominada CTP. El uso de la CTP se ha incrementado con los años, como producto del crecimiento de la Cooperación Técnica en el marco de las nuevas formas de cooperación. Esta forma específica de Cooperación Técnica se basa en la transferencia del conocimiento de las instituciones del sector público y de su personal, entendiéndose por esta la asesoría prestada por los funcionarios o expertos del sector público y no por otra clase de expertos, como los consultores privados. Es una modalidad no intensiva en recursos y no comercial, que produce un impacto significativo ya que los funcionarios hablan “el mismo lenguaje”, entienden los procesos de reformas políticas y proveen una estructura administrativa detrás de su conocimiento. No siempre se utiliza de forma exclusiva, sino que también se integra en proyectos más amplios y en marcos específicos adecuados a cada caso (*tailored approach*). Consecuentemente, y tomando en consideración las definiciones revisadas, se puede señalar que la CTP incorpora los siguientes elementos genuinos o definitorios:

- Basada en la transferencia de conocimiento técnico y/o en la búsqueda de soluciones a partir de experiencias similares.
- Apoyada en la horizontalidad y en la no imposición.
- Aportada por instituciones del sector público.
- Materializada en expertos públicos o vinculados al sector público.
- Orientada al fortalecimiento de instituciones, a la elaboración de políticas públicas o al proceso de implementación y/o evaluación de estas.

¹¹ Página 47 del nuevo Consenso. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

3. Elementos para el análisis de la CTP: la transferencia de conocimiento para la elaboración de políticas de desarrollo

Como se ha mencionado, la CTP se caracteriza esencialmente por estar basada en la transferencia de conocimiento, del sector público del donante hacia el sector público del receptor. Sin embargo, esta aproximación genérica requiere precisiones para su aplicación de acuerdo con los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo. Entre las cuestiones esenciales a abordar se podrían señalar las siguientes: ¿Quién interviene en la transferencia de conocimiento para las políticas de desarrollo? ¿Qué se transfiere a través de la Cooperación Técnica? ¿Cómo se produce la transferencia de conocimiento? ¿Por medio de qué mecanismos? Y finalmente, ¿cuáles son las motivaciones para llevar a cabo los procesos de captación y transferencia de conocimiento? En definitiva, se trata de desmenuzar los procesos de CTP con el fin de extraer aprendizajes en torno a la misma.

Resulta útil emplear algunas de las herramientas teóricas usadas en el ámbito de las políticas públicas, específicamente en lo que se refiere al ámbito específico de la difusión y transferencia de políticas que ha generado una cierta literatura para analizar procesos de aprendizaje, convergencia de políticas, difusión y transferencia de políticas, algunos de cuyos modelos han influido de forma clara en la orientación de programas y proyectos de desarrollo para el acompañamiento de políticas públicas¹². Resultan especialmente pertinentes los trabajos de Dolowitz y Marsh (2000), de Weyland (2006) o de Dobbin, Simmons y Garret (2007), entre otros.

Hay que partir del hecho de que cada vez hay más transferencia de conocimiento. La sociedad global y digital se caracteriza, precisamente, por los avances en la comunicación y en el intercambio de información. A este proceso no es ajeno el ámbito de la política y de las políticas, “de forma que las acciones que diseñan e implantan los gobiernos suelen estar relacionadas con la adopción de una práctica, un programa o una política que se ha generado en otros espacios” (Velasco, 2019: 235). Es impensable que un gobierno diseñe e implante políticas de forma aislada. Y este intercambio de conocimientos se lleva a cabo con y sin cooperación. Si bien hay numerosos casos de difusión y transferencia de políticas en las que no intervienen actores internacionales, también es cierto que la CTP ha facilitado múltiples procesos de difusión de políticas en los países en desarrollo. Analizar, por tanto, el papel de la cooperación internacional, de sus actores y de sus mecanismos, para influir o facilitar estos procesos, es una tarea pendiente especialmente necesaria.

Siguiendo en este punto a Dolowitz y Marsh (2000: 5), la transferencia está relacionada con el proceso a través del que políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de un sistema, pasado o presente, son usados para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones o ideas de otro sistema político. En relación con la cuestión relativa a los actores implicados, en cualquier proceso de transferencia de políticas intervienen cargos elegidos, partidos, funcionarios, grupos de presión, expertos, *think tanks*, organismos internacionales y consultores privados. Hay dos roles que interesan especialmente en el ámbito de la cooperación; son los que Dolowitz y Marsh (2000: 11) denominan “*borrowers*” y “*lenders*”, es decir, los que aportan conocimiento y los que reciben ese conocimiento. Estos roles suelen asociarse a países, de forma que unos están centrados en un rol y otros en otro. Sin embargo, los roles están cambiando: los que fueron oferentes pueden dejar de serlo y los que fueron receptores pueden pasar a ser oferentes. Y no solo existe una evolución en el papel de los países, que muchas veces se corresponde a su nivel de desarrollo, sino que cada vez más se reconoce un elemento

¹² En la FIIAPP (2010) se realizó una clara exposición de marcos teóricos que sustentan los procesos de transferencia de políticas y de aprendizajes para la elaboración de políticas, que sirvió de apoyo para la elaboración del marco conceptual y teórico desde el que se construyó el Programa EUROsociAL: <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/523f932834f3d7398998b0544e4c2ff6.pdf>.

de aprendizaje mutuo, y de retorno de la experiencia de los expertos públicos que participan en una actividad de CTP en la aplicación de las políticas de su responsabilidad en la administración de origen.

Este elemento es relevante en el ámbito de la CTP pues supone diferenciar entre los poseedores de conocimiento técnico y los facilitadores de la difusión y transferencia de conocimiento. En la CTP tradicional o Norte-Sur, los países donantes desempeñaban ambos papeles, aunque no a través de las mismas instituciones, sino apoyándose, por ejemplo, en las administraciones públicas del mismo país, en una suerte de combo en el que una institución financiaba la difusión y transferencia de conocimiento, en tanto que otra aportaba el conocimiento técnico. En la Cooperación Sur-Sur y en los nuevos paradigmas del desarrollo, los roles están menos diferenciados, siendo más flexibles y volátiles las funciones de cada actor.

Una segunda cuestión se refiere al objeto de la transferencia, al tipo de conocimiento técnico que se transfiere y en el que interviene la CTP. La transferencia puede ser en forma de ideas u objetivos de las políticas, de contenidos específicos de las políticas o de instrumentos de política. Un primer elemento en discusión se refiere al papel de las ideas y, por tanto, de las ideologías, en la transferencia de conocimiento para definir y diseñar políticas. Además, conviene hacer referencia a la clásica diferencia de Pressman y Wildavsky (1973: XXII y XXIII) entre política y programa. La CTP se orienta generalmente al nivel de los programas, y es menos frecuente la Cooperación Técnica que facilita la transferencia de conocimiento para la elaboración y puesta en marcha de modelos de políticas o de planteamientos estratégicos. Es muy habitual que la transferencia se lleve a cabo entre técnicos, entre iguales que maximizan la transferencia porque “hablan entre iguales”. En este punto resulta de interés analizar la pertinencia de diferenciar entre el nivel técnico y el nivel político, así como los enlaces entre ambos. El concepto de coaliciones promotoras (Sabatier, 1999: 117-120) para explicar los cambios en las políticas públicas supone una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, integrando de manera más satisfactoria el cometido de los técnicos y otros actores en los procesos de formulación de políticas. Es decir, el nivel estratégico y el técnico se retroalimentan, y el análisis de estos procesos de retroalimentación es especialmente necesario para explicar el papel de la cooperación internacional en ellos.

Este planteamiento recuerda, en cierta forma, al que en el ámbito de la cooperación diferencia entre el diálogo de políticas y la Cooperación Técnica para la implementación de programas. Es verdad que no se puede equiparar el nivel de diálogo que se establece para definir ideas y modelos en torno a las políticas con el apoyo a la implementación de ciertos componentes de tales políticas. Por ejemplo, no es lo mismo generar y difundir conocimiento sobre modelos de política fiscal que transferir conocimiento para facilitar la gestión impositiva que resulta de una cierta política fiscal. No es lo mismo debatir sobre modelos de lucha contra la corrupción que apoyar, por ejemplo, el sistema de protección de denunciantes de un país. Sin embargo, ambos procesos están relacionados e interconectados, de forma que el diálogo antecede e induce la implementación de componentes y programas específicos, pero también el proceso de apoyo a la implementación alimenta el diálogo sectorial o de políticas.

Esta diferenciación se asocia también a la que se establece entre la transferencia de conocimiento y el ciclo de las políticas públicas, específicamente el conocimiento técnico para diseñar políticas o para implementarlas. La cooperación al desarrollo ha tenido un importante impacto en la definición de agendas de políticas, incorporando temas que de otra forma difícilmente habrían sido añadidos. Es el caso de género, por ejemplo, o de temas nuevos en los que en otros contextos se había avanzado mucho más. Las redes institucionales han tenido un efecto evidente en este tipo de transferencia, que no implica inducir, pero sí sugerir o inspirar. La Agenda 2030 constituye el mejor ejemplo de influencia internacional en el diseño de prioridades nacionales.

Sin embargo, el tipo de transferencia más frecuente es el relativo al diseño de políticas, de forma que gran parte de la CTP se ha orientado hacia esta fase, diseñando y elaborando políticas públicas. Por contrapartida, la fase de la implementación, aunque también ha sido objeto de apoyo a través de al-

gunos programas, ha tenido sin duda mucha menor relevancia. Al respecto, el reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha documentado los problemas de implementación y de gasto público en la región (BID, 2018).

También es importante distinguir entre apoyar políticas y apoyar la construcción de instituciones. El fortalecimiento institucional no deja de ser una política que se plasma en la construcción o consolidación de una institución y en el que suele intervenir de forma decisiva la CTP. Mención aparte requiere el análisis de la transferencia para el fortalecimiento o incremento de la capacidad institucional, o el que se centra en las personas. En términos generales, se debería dar por supuesto que la transferencia siempre tiene como fin a las instituciones, pero dos elementos juegan en contra de esta idea: por una parte, el uso extensivo de la capacitación como herramienta de la CTP, que no siempre favorece la mejora institucional a partir del conocimiento transferido a los empleados en esas instituciones; por otra parte, y vinculado a lo anterior, la debilidad de los sistemas de función pública¹³ en América Latina limita drásticamente las posibilidades del aprendizaje institucional, de forma que se están truncando e iniciando procesos de transferencia de conocimiento para políticas e instituciones inestables de forma permanente.

La tercera cuestión planteada es la relativa a los mecanismos mediante los cuales se transmite el conocimiento necesario para elaborar políticas. Siguiendo de nuevo a Dolowitz y Marsh (2000), la transferencia de conocimiento se puede realizar a través de cuatro mecanismos: copiar, emular, combinar o inspirar. El primero hace referencia a la idea de replicar la política; el segundo implica transferir las ideas que hay detrás de la política; combinar supone hacer un *mix* de elementos de diferentes políticas e inspirar se asocia a recibir sugerencias o inspiración. Más útil quizá sea la propuesta que realizan Dobbin, Simmons y Garret (2007), haciendo referencia a cuatro mecanismos de difusión: coerción, emulación, competencia y aprendizaje. La coerción se produce cuando se produce una imposición, positiva o negativa, como en el caso de la condicionalidad en el ámbito de la cooperación o del acervo legal a cumplir para acceder a un organismo internacional o a un mercado. Los otros mecanismos actúan en modo de voluntariedad, por tanto implican una forma mayor o menor de apropiación y de orientación a la demanda de los países. La emulación consiste en copiar a un actor o seguir una moda, en tanto que el aprendizaje supone adoptar la solución más adecuada a partir de la experiencia de otro país o contexto.

Dolowitz y Marsh (2000: 23) plantean, además, que la transferencia de políticas se puede llevar a cabo de acuerdo con un continuo, que va desde el nivel mínimo, de la transferencia voluntaria, al máximo, la transferencia coercitiva (o imposición), pasando por tres estadios intermedios: aprendizaje a través de buenas prácticas, voluntario e impulsado por una percepción de necesidad; transferencia obligada; y transferencia condicionada. De esta clasificación se deriva el análisis de las motivaciones del receptor para captar conocimiento externo. Osorio y Vergara (2016) señalan que el mecanismo de coerción se asocia a la imposición de la política por parte de actores externos, en términos de actores dominantes, mientras que en la emulación los responsables políticos buscan la aceptación pública, más que la viabilidad o un cambio de política. Finalmente, en el aprendizaje se persigue alcanzar soluciones eficaces, de acuerdo con procesos que pueden ser de aprendizaje completo (cuando se abordan también todas las posibles alternativas) o limitado (cuando se circunscriben a conocer una experiencia o un número limitado de ellas) e individual o colectivo-institucional.

Los actores internacionales pueden intervenir en cualquiera de estos modos de transferencia de políticas, y su actividad es decisiva para que la transferencia de conocimiento se lleve de una u otra forma. Pueden y de hecho han tenido un papel clave en el proceso de aprendizaje, facilitando el conocimiento

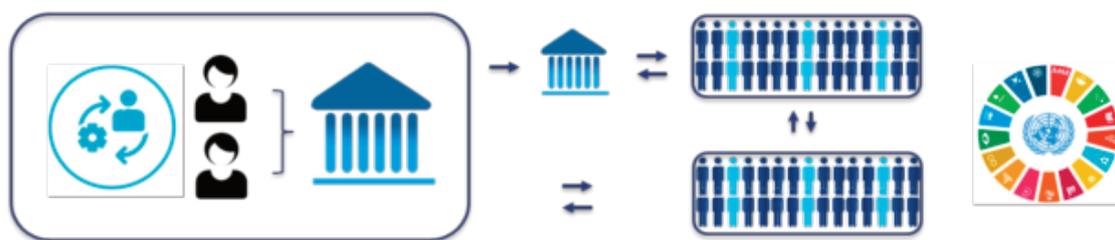
¹³ Los problemas de la función pública han sido analizados desde diferentes perspectivas, poniéndose de relieve tanto los problemas de la excesiva rotación de recursos humanos y la consiguiente falta de estabilidad de las políticas, como la deficiente dotación de recursos para el sector público. El Informe del BID-OCDE (2017) pone de relieve los principales problemas de las administraciones públicas en la región.

de experiencias y buenas prácticas. En este punto, pueden contribuir a reducir los límites del aprendizaje facilitando un aprendizaje completo (caso de los *twinning*) o limitado (presentación de buenas prácticas en programas o iniciativas regionales).

También cumplen un rol importante en los procesos de emulación como mecanismo de transferencia de políticas. En este caso, los incentivos que aportan, en términos financieros, favorecen o bien la traslación de ciertos modelos para ser emulados, o bien la promoción de modas u olas en ciertas políticas; sería el caso, por ejemplo, de las políticas de transparencia y acceso a la información pública, o de las políticas de innovación pública, igual que tuvieron un alto componente de moda las políticas de transferencias condicionadas. Es lo que asimismo se ha denominado *efecto vecino*, que ha desarrollado, entre otros, Weyland (2006). Finalmente es indudable el papel de los actores internacionales en la coerción para la adopción de ciertas políticas, en positivo y en negativo, en forma de presión o en forma de incentivos. La financiación de un proyecto es un incentivo suficiente para llevarlo a cabo, sin llegar a condicionar ni a presionar. En general, la CTP ha apoyado la transferencia de conocimiento para políticas, instituciones o personas por medio de los tres mecanismos mencionados. Sin embargo, cada vez se ha ido apostando más por el modelo del aprendizaje y menos por el de la coerción.

Es fundamental, por tanto, determinar si la transferencia de conocimiento es a demanda o es inducida, y dentro de las de demanda, si son por emulación, por aprendizaje o por coerción, como han puesto de manifiesto Dolowitz y Marsh (2000)¹⁴. En tanto que la coerción lleva implícita la jerarquía y la verticalidad, es el proceso de aprendizaje el que se relaciona con la horizontalidad, con la cooperación entre iguales o en red. En este caso, no hay un donante y un receptor, sino que el beneficio es mutuo. Sería el caso de la cooperación *peer-to-peer*, en la que se produce el aprendizaje entre iguales. Las redes son esenciales en este punto, específicamente las redes institucionales que se conforman para compartir y armonizar políticas o para hacer frente a problemas transnacionales y retos compartidos¹⁵.

En este sentido, se puede esquematizar la CTP de la siguiente forma:



Una agencia de cooperación gestiona la participación de una administración en un proyecto de cooperación internacional, mediante la movilización de expertos del sector público. Esos expertos trabajan en su administración homóloga, acompañando un proceso de reforma o implementación de mejora de una política pública del país socio.

Fuente: Elaboración propia.

El esquema ilustra que este tipo de cooperación tiene un impacto que va mucho más allá de la realización de una actividad de intercambio entre pares o de Desarrollo de Capacidades. Las consecuencias del acom-

¹⁴ Señalan Dolowitz y Marsh (2000) que el modelo de transferencia puede tener un impacto en el fracaso de la política y, sobre esto, establecen una tipología entre *Uninformed transfer*, *Incomplete transfer* e *Inappropriate transfer*.

¹⁵ El modelo de referencia en este punto es el proceso de coordinación de políticas de la UE (FIIAPP, 2010: 20).

pañamiento de la reforma o implementación de una política pública son difícilmente mensurables, pero suponiendo la mejora de una política en un país socio, con un sistema de diálogo social en funcionamiento, esta mejora tiene un impacto en la sociedad, que revierte nuevamente en el diseño de la propia política.

Además, tras su participación en procesos de este tipo, los expertos insertan conocimiento nuevo en las políticas de su responsabilidad en la administración de origen, mejorando políticas públicas de sus propios países desde una perspectiva de desarrollo. La revisión entre pares (*peer review*) que ha desarrollado, por ejemplo, la OCDE, constituye una variante de este modelo, en tanto no solo se aporta transferencia de conocimiento entre iguales en la fase de la evaluación de las políticas a partir de un acuerdo o consenso entre pares insertos en un marco común (FIIAPP, 2010: 16). Los modelos basados en el *benchmarking* o en el *peer review* constituyen, pues, una oportunidad para desarrollar propuestas de agenda global, tal como ha puesto de manifiesto Sanahuja (2019: 33) en relación con el ODS 16 y los incentivos simbólicos que podría llegar a promover para el cumplimiento de sus metas.

El potencial de impacto de una acción de CTP va más allá de los resultados de desarrollo. El aprendizaje entre pares produce a la larga a una convergencia de políticas con potencial para construir asociaciones sostenibles entre las administraciones que se involucran en una acción de cooperación. Las soluciones compartidas a retos de políticas contribuyen, además, a una convergencia de valores entre las sociedades afectadas por esta acción¹⁶.

Todo esto se desarrolla en clave de Agenda 2030, pues al enmarcar a los expertos del sector público en proyectos de desarrollo alineados con los ODS, la CTP genera espacios de intercambio y de soluciones compartidas para el desarrollo sostenible. Las agencias de cooperación tienen así un papel dinamizador en la transversalización de los ODS en las administraciones socias y de origen, convirtiendo a la Agenda 2030 en el eje central de la nueva cooperación al desarrollo. El potencial de la CTP trasciende a la dimensión operativa y redonda con efecto multiplicador en el ODS 16 (consolidación del Estado de derecho, instituciones sólidas, rendición de cuentas) en tanto que, si las políticas funcionan, generan interés político en sistemas con diálogo social. Ello, sumado a una mayor cercanía y sintonía de los socios, refleja el potencial de la CTP para establecer una relación innovadora con los países y para nutrir el diálogo político desde el acompañamiento de procesos de reforma de políticas públicas.

En conclusión, los programas o proyectos de Cooperación Técnica ya no se limitan a una actividad de intercambio. La CTP se convierte en una forma de aterrizar enfoques de trabajo adaptados a las demandas de cada país en el marco del “Desarrollo en Transición”.

4. La CTP en tres experiencias de cooperación al desarrollo con América Latina

4.1. La centralidad de la CTP en la Cooperación Española con América Latina

La Cooperación Española (CE) se construye en buena medida sobre la base de la CTP que prestaron las administraciones públicas a sus homólogas de América Latina y del Norte de África. La misma Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se creó a partir de tres instituciones previas, una de las cuales fue precisamente el Instituto de Cooperación Técnica Internacional, que se estableció para facilitar los intercambios técnicos de los ministerios españoles con los de América Latina.

¹⁶ La reciente Comunicación conjunta al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe (abril de 2019) establece esta cooperación basada en valores como modelo de diferenciación: “Consciente de que en el mundo actual existen diferentes actores internacionales que compiten por conseguir influencia y presencia económica o incluso por modelos políticos y sociales, la UE debe diferenciarse por medio de su política basada en valores y fomentar una lógica de complementariedad y beneficio mutuo” (UE, 2019a).

Especialmente paradigmático es el caso del Ministerio de Trabajo, que llegó a tener un edificio en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, para la capacitación de técnicos latinoamericanos, que luego fue absorbido por la antigua AECI y transformado en el primer centro de formación de la CE en América Latina, en 1987¹⁷. La transferencia de conocimiento ha sido casi siempre un elemento tan relevante como la transferencia de recursos monetarios. Este aporte se ha complementado, para la CE y desde hace ya algún tiempo, con recursos financieros importantes, sobre todo en la etapa de crecimiento presupuestario de 2004 a 2008, pero el recurso base ha sido durante años el técnico, facilitado a través de proyectos bilaterales y de programas de formación. Sin embargo, este proceso no ha sido lineal, sino que ha conocido momentos bien distintos. Se podría señalar que la CTP en la CE ha pasado por tres grandes etapas.

En una primera etapa, de 1988 a 2004, la CE se fue construyendo a partir de acciones, proyectos y programas orientados sobre todo a América Latina y, específicamente, a América Central en el marco del postconflicto, región a la que se destinaron la mayor parte de los recursos movilizados como AOD, pero a la que se desplazaron también funcionarios y consultores privados comprometidos con el desarrollo y la pacificación de la región¹⁸. Sobre esta base se fueron construyendo, como capas, diferentes iniciativas, programas, acciones y estructuras que definieron lo que luego fue la CE en general. Muchas de ellas tuvieron en común la transferencia de conocimiento técnico, fundamentalmente público, y la orientación hacia la construcción de instituciones democráticas y de políticas de consolidación del Estado de derecho y de la institucionalidad pública.

La centralidad de la Cooperación Técnica se reflejó en los principales marcos de referencia para la CE elaborados en esos años. La misma Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998 definió, en su artículo 10, que “la Cooperación Técnica para el desarrollo incluye cualquier modalidad de asistencia dirigida a la formación de recursos humanos del país receptor, mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico”. El *I Plan Director* hizo referencia a esta modalidad como uno de los instrumentos esenciales de la CE. Además, se elaboraron documentos que hicieron referencia específicamente a la cooperación orientada al sector público, facilitada por las administraciones públicas españolas, como el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Públicas Iberoamericanas* del año 2004.

En esta primera etapa son relevantes algunos programas emblemáticos de CTP. Específicamente, hay que hacer referencia al Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), que empezó impartándose en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y que se desarrolló posteriormente en otros tres centros: Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Montevideo (Uruguay), además de España. A través de este Programa, las administraciones públicas españolas, principalmente la central, impartieron más de 200 cursos al año orientados a la formación técnica de los profesionales de las administraciones de América Latina, financiados y organizados por la AECI. Entre 2000 y 2010 se formaron más de 20.000 personas en uno de los programas que mejor representa la idea de la CTP en la CE¹⁹. Las administraciones públicas españolas tuvieron, al menos hasta 2005, protagonismo en el diseño y gestión de este Programa, determinando agendas y contenidos y estableciendo, mediante el Programa, una red de relaciones de confianza y

¹⁷ Este tema lo han revisado Martín Villalba (2011) o Angulo y Montobbio (2011).

¹⁸ Al respecto, ver Iglesia-Caruncho y otros (2007), y Robles (2007). Aunque hay algunas aportaciones sobre la trayectoria de la CE, todavía está pendiente elaborar un buen relato sobre sus orígenes y recorrido.

¹⁹ Sobre este Programa, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) elaboró una evaluación que está disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2009/E23.html.

de difusión e intercambio de experiencias en torno a las más diversas temáticas, que dieron lugar a la conformación de múltiples redes institucionales, acuerdos intergubernamentales y procesos de difusión e intercambio de políticas. Consecuentemente, el Programa tuvo una clara orientación vertical a la hora de determinar y diseñar programas, pero también facilitó la conformación de redes de confianza, promoviendo el intercambio de experiencias que sería clave en años sucesivos²⁰.

En términos sectoriales, la cooperación en el ámbito de la gobernabilidad se gestionó otorgando un papel protagonista a algunas instituciones públicas españolas, que aportaron el conocimiento técnico de los proyectos bilaterales, incluyendo la determinación de necesidades y la gestión del proyecto. Mención especial debe hacerse al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o al Ministerio del Interior, que con fondos propios y/o de la AECI, asumieron un rol en la transferencia de conocimiento basados en la emulación o incluso en la coerción positiva a partir de incentivos vinculados a la financiación de proyectos o a la participación en cursos y actividades diversas (Ramos Rollón, 2013a). La Escuela Judicial Juan Carlos I representó un hito en este esquema. Por tanto, el modelo de Cooperación Técnica fue claramente vertical, transfiriendo modelos de alta calidad técnica, generando redes de confianza, pero actuando con escaso alineamiento a las políticas nacionales. También se plantearon entonces modelos relativamente innovadores de Cooperación Técnica. El Fondo Fiduciario con el PNUD para la Gobernabilidad en América Central es solo un ejemplo de cómo se trasladó conocimiento por medio de las instituciones públicas, también españolas, a los países de América Central tras la guerra.

La creación de la FIIAPP, como institución orientada a la gestión de la CTP, refleja a la perfección la centralidad de este tipo de cooperación en ese momento. Durante los primeros años, la FIIAPP tuvo un perfil bajo como actor de la cooperación, orientado a la formación de cuadros y a la movilización de funcionarios para participar en los proyectos de la AECI, ante las dificultades, apenas hoy resueltas, del marco legal adecuado para realizar esta tarea.

También en los primeros años de la década de 2000 se creó el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, sentando las bases de un modelo paradigmático de CTP, que es la cooperación regional. Este Programa apoyó diversas líneas de trabajo sectorial de ámbito regional, en un proceso que acompañó, pero sobre todo alimentó, la conformación de acuerdos regionales en términos sectoriales y de armonización de políticas. En definitiva, este programa se basó en el tutelaje o impulso de un modelo de Cooperación Horizontal y de aprendizaje compartido entre los países de la región, que contribuyó a dar contenido al proceso de integración regional a través de la conformación de agendas sectoriales y de la generación de economías de escala que trascendieron la Cooperación Técnica bilateral (Caldentey, 2013).

La CTP que representan las iniciativas mencionadas se caracterizó, por tanto, por los siguientes rasgos:

- Modelo de transferencia basado en la emulación o en la transferencia indirecta coercitiva a partir del estímulo de los recursos.
- Papel relevante, central y casi exclusivo de algunas administraciones públicas y rol secundario de las agencias implementadoras (antigua AECI y FIIAPP).
- Inducción de la demanda, orientada a la elaboración de legislación, creación de instituciones y formación de funcionarios (PIFTE).
- Basada en funcionarios, pero sin regular específicamente un compromiso institucional de sus administraciones.
- Conformación de redes de confianza institucional, de difusión e intercambio de conocimiento, que sentaron las bases de diálogos de políticas y de avances en términos sectoriales.

²⁰ También el Programa de Patrimonio y las Escuelas Taller constituyen un referente de transferencia de conocimiento público, entre otros programas.

En torno a 2004-2005 se inició una segunda etapa, que llegó hasta 2010, marcada por la profunda transformación en la CE, que se plasmó en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda y en la incorporación de los principios emanados de los debates desarrollados en el seno de la comunidad donante del ámbito de la OCDE, sobre todo en lo que se refiere a la adopción de los principios relacionados con la Agenda de la Eficacia y Calidad de la Ayuda. La Declaración de París de 2005 se convirtió en el planteamiento orientador de las acciones de la CE a partir de ese momento (Iglesia-Caruncho y otros, 2007: 13-14). Con estos cambios, la política de la CE asumirá la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional y España realizará un esfuerzo de gigante para dejar de ser un país donante *sui generis* —particular en sus orientaciones, zonas de interés y modalidades— y pasar a convertirse en un país “normal” (Ayuso, 2007: 565) en lo que se refiere a los principios estandarizados por la comunidad donante²¹. Estos cambios tuvieron su impacto en el papel de la Cooperación Técnica con América Latina, perdiendo peso relativo tanto la modalidad de la CTP como la región en tanto destino de la CE.

En términos normativos, la CTP se fue revisando y reorientando hacia planteamientos más acordes con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. El *II Plan Director* (2005-2008) ya marcó algunas transformaciones, pues contrapuso la Cooperación Técnica a los nuevos instrumentos, equiparándola por tanto a los instrumentos tradicionales y planteando algunas cautelas respecto a su gestión. Así, específicamente señalaba que:

La Cooperación Técnica se ha utilizado durante muchos años y se seguirá usando, pero con las modificaciones que sean necesarias para responder adecuadamente a las nuevas políticas. Específicamente, el tema de la asistencia técnica también es complejo, pues, aunque pocos cuestionan la necesidad de dar aportes técnicos para reforzar a las instituciones locales, es la gestión de la asistencia técnica lo que plantea problemas a los países receptores de la ayuda. En cualquier caso, se deben priorizar las iniciativas que aumenten la capacidad técnica local.

Fue en el *III Plan Director* en el que se dio un giro clave, señalando la necesidad que tenía la CE de “una redefinición estratégica a la luz de la Agenda de Acción de Accra y en línea con la que está llevando a cabo la CE”²². En este marco, se plantea una visión de la Cooperación Técnica diferente en sus enunciados a la anterior, contemplada ahora como un instrumento de alto valor añadido e importante potencialidad, pero que debe ir asociada ya a la idea de voluntariedad y aprendizaje completo, superando las visiones de la CTP más coercitivas y cortoplacistas del pasado²³.

En términos de gestión, fue una etapa de crecimiento de programas multilaterales, de incremento de recursos para las ONGD y también de incremento de fondos para proyectos bilaterales, pero tam-

²¹ De hecho, los principales cambios de esta etapa —crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas y nuevos instrumentos y fortalecimiento de la planificación y la teorización— pueden ser interpretados en esta clave, en la necesidad de que España asumiera la ortodoxia en esta política y superando su particularidad como país donante.

²² Así, establece que “la asistencia Técnica tradicional ha sido una modalidad de ayuda fuertemente vinculada al empleo de recursos humanos provenientes del país donante. Esto ha provocado indirectamente el debilitamiento de las capacidades propias del país receptor, al inhibir el incentivo a la cualificación especializada de sus recursos humanos más cualificados. Pero también no pocas experiencias de total inadecuación de las propias recomendaciones o formaciones impartidas al contexto local y, por tanto, su nulo impacto”.

²³ En el *III Plan Director* se señala, además, que “la experiencia de asistencia Técnica Pública es una de las más ricas y poco conocidas del sistema español, tanto en relación a países de la UE, mediante los hermanamientos, como a los países socios, y abre un espacio de gran dimensión donde apoyándose en la gestión del conocimiento y el saber de la administración pública española (hasta el momento circunscrita a la Administración General del Estado, pero con el objetivo inmediato de la extensión a la administración autonómica y local), permite avanzar hacia ser uno de los referentes en el marco de la gobernabilidad democrática como elemento vital de los procesos de desarrollo”.

bién de confusión en cuanto al papel de la CTP en la cooperación. Por una parte, se iniciaron procesos de ajuste en términos de apropiación, promoviendo que las instituciones locales asumieran la iniciativa de sus propias necesidades de conocimiento técnico. Se pusieron los cimientos normativos y operativos para la cooperación *demand-driven*, sin inducción o coerción por parte de las instituciones públicas españolas. Este proceso fue posible por la fortaleza adquirida por la ya AECID, con mayor capacidad para marcar un posicionamiento fuerte en el control y gestión de las acciones de desarrollo. También la FIIAPP incrementó de forma importante su capacidad de gestión y orientación de las acciones de la CE en las que participaba, que eran básicamente las de África y Asia, convirtiéndose en actor central de la CE en general²⁴. También se incrementó de forma decisiva la participación de otros actores en la gestión de la cooperación, especialmente de las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a la gestión de la CTP, resultó muy costoso romper las inercias propias de la etapa anterior, así como trasladar al plano operativo los rigurosos planteamientos estratégicos marcados por los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Costó aterrizar este perfecto engranaje teórico en programas y proyectos que se gestionaban lejos de las sedes desde las que se pensaba la cooperación. Probablemente se pueda decir que nunca fue más grande la distancia entre plano estratégico y plano operativo²⁵, a pesar de los valiosos esfuerzos realizados en programas y proyectos bilaterales y regionales por adaptarse a los nuevos marcos estratégicos. Ejemplo de procesos de adaptación de la CTP a estos nuevos planteamientos son, por ejemplo, el Programa de Cooperación Regional en su transformación en Fondo España-SICA o la transformación del PIFTE, tratando de incorporar el principio de la demanda en su diseño y de transformar muchas de sus acciones en actividades promotoras de la Cooperación Sur-Sur.

Hay que mencionar también que, más allá de la revisión normativa a la que se ha hecho referencia, la CTP sufrió una cierta carencia de apoyo político y estratégico. Quizá este instrumento de cooperación simbolizaba como ningún otro el modelo de cooperación a superar y el que alejaba a la CE del canon marcado internacionalmente. También el mayor protagonismo asumido por la FIIAPP en este ámbito redujo los incentivos para que las propias administraciones contribuyesen a una actualización y transformación rigurosa de los principales programas de CTP.

Por tanto, las características de la Cooperación Técnica en esta etapa son:

- Promoción de la AECID y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) como actores centrales en la toma de decisiones y en la definición de la política de cooperación al desarrollo del gobierno central, potenciando su capacidad de coordinación con otros actores públicos españoles (Comunidades Autónomas, Entidades Locales y ONGD).
- Diversificación de los socios españoles para la ejecución de las acciones, rompiendo con la exclusividad que habían tenido ciertos actores e instituciones hasta entonces (fundamentalmente el CGPJ, en el sector justicia, o el Ministerio del Interior en el sector seguridad).
- Incorporación progresiva del principio de la demanda.

²⁴ La FIIAPP participó de forma mucho más limitada en la gestión de los proyectos de la AECID con América Latina, ya que en estos países las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) tenían por sí mismas una capacidad de gestión que hacían innecesario su concurso, aunque en paralelo incrementó su actividad en la región de forma no siempre coordinada con la AECID, lo que generó algunos conflictos. Hay que mencionar además que durante esta etapa la FIIAPP empezó a gestionar de manera importante proyectos europeos, siendo paradigmática la gestión del Programa EUROsociAL a partir de 2005.

²⁵ Según planteó Alonso (2007: 168), esta es una de las características endémicas de la CE: “su limitada capacidad para integrar la reflexión doctrinal y estratégica en la práctica efectiva y en la gestión diaria de su sistema de cooperación y viceversa. Como una especie de sistema esquizoide, unos son los que generan pensamiento estratégico y otros son los que ejecutan y gestionan”.

- Visibilización de la complejidad de este modelo de cooperación, en medio del despliegue de nuevos instrumentos, más atractivos.
- Establecimiento/mantenimiento de lazos de confianza entre instituciones.

Otro momento de inflexión, que abre la tercera etapa en la CE, vino definido por la crisis que se inició en 2008 y que dio lugar, a partir de 2011, a una drástica reducción de fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo. A esta reducción se sumaron los cambios en el panorama internacional del desarrollo, de forma que algunas de estas transformaciones desembocaron en la conformación de un modelo de cooperación pública bien distinto a aquellos que habían sido característicos tanto de la primera etapa como de la segunda. Estos cambios afectaron especialmente a la CTP.

Por una parte, implicaron que los países de América Latina adquirieron una creciente madurez en el escenario de la cooperación internacional, asumiendo un cometido especialmente activo en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur. Esta mayor actividad de los países latinoamericanos se realizó, fundamentalmente, mediante proyectos de Cooperación Técnica, de forma que compitieron en buena medida con la cooperación que hasta entonces había realizado España a través de sus administraciones públicas. El caso de Chile es paradigmático, siendo el primer país de la región en crear una agencia de cooperación propia.

Por otra parte, la reducción de fondos afectó de manera decisiva a algunos programas canalizadores de Cooperación Técnica, como el PIFTE, en un proceso de adelgazamiento que acabó siendo casi letal para el mantenimiento del diálogo y de la confianza entre las instituciones españolas y las latinoamericanas. Las decisiones adoptadas en la etapa anterior, orientadas al multilateralismo, a la promoción de la cooperación financiera y a la transformación de la CTP, tuvieron efectos también negativos en el mantenimiento de las redes de confianza institucionales que habían sido creadas al calor de los programas antes descritos, o en la capacidad instalada en las administraciones públicas para continuar aportando su bagaje técnico.

Normativamente, los planes directores plasmaron estas transformaciones. El *IV Plan Director* vinculó la Cooperación Técnica a la cooperación con los PRM y a la horizontalidad, con el foco en la contribución a los bienes públicos globales y regionales, y/o la utilización de instrumentos como la cooperación triangular y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo. Por su parte, el *V Plan Director* estableció que “en la Cooperación Técnica se mantendrán misiones cortas y líneas abiertas de colaboración, con el ánimo de profundizar en la interlocución, en la creación de vínculos y el conocimiento sectorial, junto con programas integrales de mayor envergadura orientados a reformas institucionales”.

En términos operativos, estos cambios se trasladaron formalmente a los principales programas de CTP, con el fin de adaptarlos a una nueva etapa en la cooperación con América Latina, marcada por la pujanza de la Cooperación Sur-Sur. Este proceso se consumó en tres grandes transformaciones: en primer lugar, los programas bilaterales, reducidos a su mínima expresión, hicieron uso de la CTP de forma limitada pero adaptada a los nuevos paradigmas. El Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica (COO-TEC) representa ese esfuerzo por actualizar la Cooperación Técnica tradicional, aunque formalizando y aportando rigidez a una modalidad que tenía en la flexibilidad una de sus principales ventajas. En segundo lugar, en el ámbito regional, el PIFTE se transformó en Intercoonecta, con la pretensión de convertirse en un programa integral de gestión del conocimiento que trascendiera la genuina característica vinculada a la movilización de conocimiento técnico del PIFTE. La excesiva formalización y complejidad para su gestión, la inanición de recursos y, sobre todo, la dificultad para el acompañamiento por parte de las administraciones públicas españolas (como ilustra, por ejemplo, el requisito de presentación de propuestas, en vez de una implicación institucional promovida y orientada), constituyen importantes limitaciones para el despegue del Programa. En suma, la erosión de

algunas de las bases esenciales del PIFTE, que facilitaron e hicieron posible los aprendizajes de políticas, han puesto en riesgo la esencia del Programa.

El resultado de todo esto ha sido que, a partir de la década de 2010, más allá de los recortes, cada vez se han destinado proporcionalmente menos fondos de cooperación a la CTP, a la vez que se ha incrementado la cooperación financiera. Los fondos asignados a proyectos o programas intensivos en Cooperación Técnica han sido en los últimos años muy limitados, lo que pone de manifiesto que, aunque la CTP no sea tan intensiva en recursos como otras, requiere de fondos para su gestión. En paralelo, las entidades del sector público de la CE han optado por la financiación europea para mantener o incluso aumentar el número de actividades de CTP durante este periodo.

Finalmente, y en tercer lugar, la transformación más importante en materia de Cooperación Técnica se ha producido en el tránsito de la cooperación bilateral a la cooperación triangular. La Cooperación Técnica en España se ha ido conformando, por un lado, de acuerdo con las circunstancias cambiantes de la cooperación al desarrollo, pero también por el nuevo rol asumido por los países latinoamericanos. El modelo más recurrente en la Cooperación Técnica española es el del apoyo a proyectos de Cooperación Sur-Sur, en los que el otro oferente asume un papel prioritario en el aporte técnico, quedando el aporte español en una posición marginal, hasta el punto de no existir aporte técnico sectorial en muchos proyectos (como ejemplifican muchos de los proyectos de Cooperación Técnica llevados a cabo con Argentina, con Brasil y, en buena medida, con Chile), o ser puntual frente a la transferencia de conocimiento técnico principal llevado a cabo por el otro socio. Además, la movilización del aporte técnico funcional se ha ido complicando, por lo que se hace cada vez más difícil transferir ese conocimiento. Es verdad que este menor aporte técnico público por parte de funcionarios españoles se ha compensado con el mayor aporte de las OTC, que se ha concretado en una importante labor de acompañamiento técnico y seguimiento a los proyectos, especialmente valioso por lo que implica de alineamiento con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, que la CE ha asumido y en la que viene desempeñando un papel activo.

Por tanto, los rasgos de la CTP de la CE en esta etapa serían:

- Cooperación Técnica adaptada a la agenda internacional del desarrollo, incorporando algunos elementos innovadores vinculados a la Cooperación Sur-Sur.
- Proyectos y programas de Cooperación Técnica actualizados y revisados, acompañados de una importante cobertura retórica y con significativos recortes presupuestarios que cuestionan su viabilidad.
- Erosión de las bases que definieron la Cooperación Técnica en el pasado, que han puesto en riesgo la viabilidad de los principales programas vigentes, como Interconecta o COO-TEC.
- Irrupción de la cooperación delegada como forma de sustituir la falta de fondos para la CTP y debates sobre el modelo del sistema público de cooperación financiera y Cooperación Técnica.

COO-TEC. La CE ha impulsado la modalidad de Cooperación Técnica a través del Programa COO-TEC, con el cual se avanza en la promoción de esta modalidad de desarrollo, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los países con los que trabaja. Por medio del Programa COO-TEC se canaliza el aporte de expertos y se impulsa el aprendizaje organizacional. Este Programa se apoya en la trayectoria de Cooperación Técnica de la CE, potenciando sus herramientas, armonizando procedimientos y promoviendo el efectivo fortalecimiento de las instituciones. Las intervenciones que se llevan a cabo por medio de este Programa se concretan en misiones o consultorías realizadas con expertos en materias específicas, con atención especial, aunque no exclusiva, a la potencialidad del sector público español. Para ello, se ha elaborado un Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica, que sistematiza potenciales proveedores de Cooperación Técnica en el ámbito de actuación de la CE.

4.2. La CTP en los programas regionales de la Cooperación Europea con América Latina

La Cooperación Europea también ha hecho de la CTP una seña de identidad, especialmente en su cooperación con América Latina, aunque no haya conceptualizado suficientemente este tipo de cooperación.

Específicamente, la UE ha desarrollado una de las modalidades de CTP que mayor repercusión ha tenido en la gestión de la cooperación al desarrollo: el *twinning*. Se trata de un procedimiento de fortalecimiento institucional para construir un modelo de cooperación basado en los partenariados entre administraciones públicas. Se ha orientado, fundamentalmente, a países socios que estuvieron en el proceso de adhesión, o a países que están en proceso de adopción de políticas europeas. Los *twinning* siempre se llevan a cabo entre administraciones, sobre la base de un proyecto conjunto en el cual cada administración asume responsabilidades. No es un modelo de transferencia o aporte bilateral de un Estado miembro de la UE hacia otro socio; más bien, el socio se compromete a llevar a cabo reformas clave definidas en el plan de acción, que el Estado miembro apoya mientras dure el proyecto. *twinning* se apoya exclusivamente en el uso de la CTP, a través de un *peer-to-peer approach*. Es, por tanto, un modelo de cooperación basado en la demanda, especialmente adecuado para proyectos que tengan un claro mandato o resultado, y un compromiso para incluir acciones de corto plazo en procesos de largo plazo de reforma política. En ese sentido, representa un caso paradigmático de emulación entre instituciones homólogas, en la que hay una distinción tradicional de roles: oferente y receptor. Posteriormente, los Instrumentos de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX, por sus siglas en inglés) son modelos renovados de este mismo esquema. Sin embargo, son esquemas poco utilizados en el caso de América Latina y están basados en la utilización de una base de datos de expertos individuales, que puede limitar el compromiso institucional requerido para generar asociaciones duraderas entre pares para el desarrollo. En todo caso, se puede señalar que los *twinning* han influido de forma importante en el desarrollo de modalidades más avanzadas de Cooperación Técnica, basadas en el acompañamiento a políticas y en las que se han apoyado la mayor parte de los programas regionales de cooperación con América Latina.

Además de las políticas europeas de vecindad y adhesión en la que se integran los *twinning*, la CTP ha sido también promovida mediante otras herramientas, como el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), a través de programas regionales y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La propuesta de la Comisión Europea para generar un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) para el futuro marco financiero plurianual 2021-2027 del presupuesto de la UE, se refiere a la extensión de las asociaciones administrativas mediante instrumentos como el TAIEX y el *twinning* a nivel global, y pone de esta forma a la CTP en el centro del debate sobre las modalidades para la realización de los objetivos de acción exterior de la UE.

La Oficina de Cooperación de la Comisión Europea ya está promoviendo el uso de *twinning* y TAIEX, en tanto considera que estos instrumentos pueden ayudar a incrementar el nivel de la Cooperación Europea, pues no solo ayudan a transferir conocimiento, sino también a intercambiar valores y a trabajar sobre buenas prácticas. Esto puede contribuir a que la UE profundice las relaciones bilaterales más allá de la ayuda tradicional y pueda tener acceso a información útil para el diálogo de políticas: mecanismos innovadores de cooperación que se adaptan a las necesidades de desarrollo de los países y que pueden nutrir los diálogos políticos. Estas modalidades permiten apoyar procesos de reforma e implementación de políticas públicas desde la Cooperación Técnica y generar espacios de intercambio y asociaciones duraderas entre administraciones, afrontando conjuntamente problemas compartidos en el marco de una agenda global, cristalizada en la Agenda 2030. Los procedimientos aplicables a los instrumentos de *twinning* y TAIEX tendrán que evolucionar de un mecanismo que contribuye a la emulación coercitiva (políticas de acceso y vecindad de la UE), hacia mecanismos más flexibles, adaptados

a las necesidades individuales de los países y que sirvan para la construcción de soluciones y valores compartidos en el marco de la Agenda 2030.

Los *twinning*, en definitiva, remiten a una modalidad de transferencia de conocimiento para las políticas públicas basada en la idea del partenariado o alianza entre iguales, que es una de las herramientas por las que apuesta la Cooperación Europea, incorporando por tanto la dimensión horizontal a la Cooperación Técnica con los países socios. De hecho, constituyen el modelo paradigmático en torno a la idea de alianza o trabajo conjunto que nutre el modelo del partenariado. El partenariado, como instrumento, fue incorporado en la Agenda para el Cambio de 2011, documento a través del cual se apoyó la CTP como medio para consolidar procesos de reforma política, necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Así, se plantearon como instrumentos idóneos para reforzar las políticas y consecuentemente el buen gobierno, el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimiento.

Posteriormente, en el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017²⁶, se optó de nuevo por abordar la Cooperación Técnica incorporando elementos de horizontalidad, en este caso, enfatizando además en la idea de flexibilidad, en tanto se reconocía la necesidad de cooperar con los países socios en una forma diversificada y a medida (*tailored approach*). Este enfoque trata de construir intereses comunes y prioridades regionales por medio de los partenariados y de diálogos en torno a políticas públicas sectoriales, como fuerza motora para avanzar en la provisión de bienes públicos globales. Los partenariados, se señala, pueden servir para promover y facilitar el intercambio de conocimientos necesario para ello. Estas formas diversificadas encuentran su acomodo en el apoyo a los modelos de Cooperación Horizontal o Sur-Sur, especialmente a través de la cooperación regional y de la cooperación triangular, por cuanto se adaptan mejor a las necesidades de los países socios.

De hecho, la cooperación regional con América Latina había desarrollado ya para entonces modelos de cooperación con las instituciones de los países de la región, basadas en algunos de estos principios. Específicamente, los programas regionales habían desplegado una batería de herramientas que suponían, en la práctica, una superación de los modelos tradicionales de cooperación, poco adecuados para acompañar las políticas de los PRM. De hecho, los documentos estratégicos de trabajo con América Latina ya habían puesto el foco en la necesidad de establecer modelos diferenciados y *sui generis* de cooperación, de forma que pudieran servir para implementar una agenda de trabajo definida conjuntamente en el marco de las Cumbres Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC).

Ya en la Comunicación Conjunta sobre América Latina de 2009, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo habían instado a “establecer nuevas formas de cooperación con los países emergentes y de renta media en América Latina” y “a la superación de un enfoque puramente de asistencias en la cooperación al desarrollo con América Latina”²⁷. Más recientemente, el Informe del Parlamento Europeo sobre América Latina, de 2017, establece genéricamente en su párrafo 21 lo siguiente²⁸:

Solicita a la Comisión que indique los instrumentos disponibles y los dote de medios suficientes, adoptando medidas adecuadas para alinearlos con los principios de eficacia, adecuación, armonización, responsabilidad mutua, rendición de cuentas y alineamiento con las estrategias de desarrollo de los

²⁶ El Consenso Europeo de Desarrollo de 2006 estaba claramente influido por la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de la Eficacia de la Ayuda, por lo que no incorporaba elementos vinculados a la CTP.

²⁷ Resolución conjunta: “La Asociación Unión Europea-América Latina en la perspectiva de la VI Cumbre de Madrid”, mayo de 2010: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2010_05_13_15_sevilla/motion_resolution/798588es.pdf.

²⁸ Informe del Parlamento Europeo sobre relaciones UE-ALC: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0268+0+DOC+XML+Vo//ES#title3>

Estados de América Latina y el Caribe, para apoyar a la región a la hora de encarar los retos a los que debe enfrentarse y de prepararse para una hipotética reducción futura de la AOD; aboga por que estos instrumentos incorporen la transferencia de conocimientos y formación y que presten apoyo a las reformas en materia de gestión presupuestaria y de las finanzas públicas que contribuyan a reforzar el crecimiento y la prestación de servicios públicos de alta calidad.

Posteriormente, también en la Cumbre Ministerial UE-CELAC de julio de 2018 se estableció la oportunidad de promover los partenariados como forma privilegiada de trabajo entre la UE y América Latina, estableciéndose en su numeral 26²⁹:

We stress the importance of enhancing the international cooperation for development through North-South Cooperation, South-South cooperation, triangular cooperation, and other forms of multi-stakeholder partnerships with the capacity to contribute to sustainable development. We also highlight the need to strengthen bi-regional cooperation, using all available instruments in an integrated manner to deliver on the 2030 Agenda.

Finalmente, la Comunicación Conjunta de abril de 2019, subraya la necesidad de continuar desarrollando una cooperación con los países de América Latina marcada y definida por las prioridades de los países, por la diferenciación y adaptación a cada país y por la coherencia de políticas. La Comisión Europea habla de una “cooperación de alto impacto”. También se puede considerar como una “Cooperación en Transición”. Específicamente, además, promueve la utilización de una amplia gama de instrumentos, entre los que se señalan:

Los diálogos políticos para identificar e impulsar las expectativas mutuas de la UE y América Latina y el Caribe en materia de reformas internas y de cooperación bilateral, regional y multilateral; la puesta en común de conocimientos y experiencias sobre cuestiones de interés mutuo, incluida la políticas públicas, el refuerzo institucional y los entornos normativos; y la cooperación triangular, que moviliza y aumenta las capacidades de cooperación, incluida la consecución de los ODS” (UE, 2019a).

Este planteamiento recoge, valida y refuerza muchas de características que venían marcando el modo de cooperar llevado a cabo en la mayor parte de los programas regionales de la UE con América Latina. Especialmente programas como EUROsociAL han desarrollado formas de trabajo con la región que recogen o incluso preceden muchos de estos planteamientos. También Al-Invest, COPOLAD, URBAL, Apoyo a Ameripol, Euroclima, Waterclima, UE-CELAC, Migration Project o, más recientemente, EL PAcCTO, han introducido parcialmente estos elementos o están en proceso de construcción de este tipo de modelos de cooperación innovadora. En este sentido, estos programas han constituido una de las principales vías de cooperación con América Latina, en el momento de la reducción de la cooperación con la mayoría de los países de la región. En ese sentido, los programas regionales han representado una oportunidad y un sustitutivo en el contexto de salida de la Cooperación Europea de América Latina.

Los programas regionales han incorporado en su forma de trabajo algunos de los principios que han contribuido a transformar la agenda y el sistema de cooperación internacional. Poco arropados estratégicamente, en la práctica encontraron dificultades para trasladar conocimiento bajo formatos tradicionales basados en la emulación o en la traslación de modelos de políticas, de acuerdo con esquemas Norte-Sur. Es decir, correspondían entonces a modelos de aprendizaje sin roles definidos. Por ello, los nuevos programas regionales son un ejemplo paradigmático del uso de la CTP, adaptados y encajados en los renovados esquemas de desarrollo. Al mismo tiempo, constituyen un modelo (o una

²⁹ Declaración de la Cumbre Ministerial UE-CELAC, julio 2018: <http://www.consilium.europa.eu/media/36181/declaration-en.pdf>.

suma de varios modelos) clave para una cooperación coherente, sostenible y efectiva, además de la apropiación, además de un insumo fundamental para el fortalecimiento de las relaciones entre la UE y América Latina.

En términos generales³⁰, los programas han tenido un impacto positivo, contribuyendo a la presencia de América Latina en ciertos diálogos regionales, y han servido para facilitar la convergencia de agendas regionales y para fortalecer el intercambio de buenas prácticas, transferencia de conocimiento y *peer learning* entre países e instituciones. Consecuentemente, en lo que se refiere a la CTP, el papel de los programas ha sido doble: por una parte, adaptar los modelos de transferencia de políticas basados en la emulación y en la coerción, según incentivos propios de la cooperación bilateral tradicional, hacia la promoción de esquemas de trabajo más horizontales y, sobre todo, más respetuosos con la demanda de los países socios (que sería el que ha desarrollado la mayoría de los programas regionales considerados); por otra, facilitar mecanismos de aprendizaje mutuo para la elaboración de políticas de desarrollo, apoyando los procesos y marcos institucionales necesarios para que fluyera la información y la transferencia de conocimiento entre iguales. El apoyo a redes regionales o a esquemas de Cooperación Técnica Sur-Sur, que se han desarrollado en el programa EUROsociAL, serían ejemplos de este caso.

En este sentido, las agencias implementadoras no han sido actores neutrales, sino que han asumido un cometido clave para construir esquemas de trabajo estables que facilitan este intercambio de conocimiento horizontal, combinando con mayor o menor éxito funciones relativas al control de la calidad técnica con funciones de generación de confianza mutua entre países, que son la base del aprendizaje y de la apropiación.

Tras revisar diferentes aspectos de la Cooperación Técnica realizada en el marco de los programas regionales, los procesos de identificación de necesidades han sido adecuados en términos generales, con niveles óptimos de alineamiento con las políticas nacionales. Es decir, el trabajo se ha realizado generalmente tomando en consideración las demandas de conocimiento planteadas por los propios países receptores, aunque es cierto que todavía queda, en algunos de ellos, residuos vinculados a la inducción de la demanda por parte de técnicos y funcionarios de países miembros que participan en su gestión. Un elemento importante en este aspecto se refiere a la necesaria sintonía de principios/ideología entre la demanda planteada y las orientaciones del programa, algo fundamental para que el acompañamiento en términos de políticas públicas sea efectivo.

Los programas han combinado de forma diferenciada y compleja el apoyo al nivel estratégico con el nivel operativo propio de la CTP. Aunque su intervención prioritaria haya sido técnico-operativa, su contribución al diálogo político ha sido importante, salvo en el caso de algunos programas, precisamente por la dificultad de diferenciar entre marco estratégico y marco operativo y la retroalimentación entre ambos, ya mencionada. Esta capacidad de incidir en el diálogo se ha visto favorecida cuando han trabajado o apoyado procesos regionales o subregionales (a través de las redes institucionales), o cuando han fortalecido y facilitado acuerdos y mandatos específicos de tipo regional (UE, 2019b: 24) acordados por los propios países. Consecuentemente, una de las principales contribuciones de los programas regionales ha sido favorecer la armonización de políticas mediante acuerdos más o menos formales, así como la adopción de soluciones similares o conjuntas a problemas comunes.

Esta contribución ha sido especialmente necesaria en momentos de mayor dificultad para avanzar en procesos propios de integración. A pesar del enorme esfuerzo de la UE para apoyar los procesos de integración de la región, sobre todo el centroamericano, la realidad es que los esquemas de integración

³⁰ La gestión de la Cooperación Técnica ha sido muy distinta en unos y otros programas, de forma que las generalizaciones en este punto son especialmente inapropiadas.

presentan serias dificultades institucionales y de estabilidad para favorecer el intercambio de conocimiento entre iguales para la elaboración de políticas, su armonización y la construcción de políticas conjuntas para abordar desafíos regionales. El acompañamiento por parte de los programas al trabajo de redes institucionales sectoriales ha llenado en parte esa carencia³¹.

En suma, los programas regionales han favorecido una Cooperación Técnica basada en el aprendizaje, completo o limitado, de tipo horizontal y compartido, sin roles definidos de forma estable. Es verdad que los problemas de base de tipo político siguen existiendo, lo que restringe enormemente las posibilidades de generar impacto en las políticas.

PROGRAMA EUROsociAL*

Un ejemplo paradigmático de programa regional es el Programa EUROsociAL, que lleva tres lustros acompañando reformas de políticas para mejorar los niveles de cohesión social en los países de América Latina. Lo hace apoyando, en el ámbito regional, plataformas de diálogo donde las instituciones públicas comparten sus expectativas y sus experiencias, para aprender “entre pares” y adaptar sus políticas nacionales. A nivel país, acompaña directamente la construcción, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas públicas que apuntan a la reducción de las desigualdades.

En 14 años, EUROsociAL ha pasado de ser un laboratorio para la Cooperación Europea, en términos de puesta en práctica de los compromisos del Consenso Europeo de Desarrollo, a ser un verdadero programa insignia y modelo para la “nueva cooperación”, especialmente adaptado a los retos que plantea la Agenda 2030 y el escenario del “Desarrollo en Transición”. EUROsociAL es paradigmático para este nuevo escenario y para la CTP, desde dos perspectivas.

En primer lugar, desde su planteamiento temático. En una región marcada por una gran desigualdad, incluso en los países de ingresos medios o medio-altos, apoyar la mejora de la cohesión social permite poner el foco sobre los retos que sigue enfrentando América Latina: la calidad de la democracia, el cierre de las brechas materiales y de bienestar y la igualdad entre hombres y mujeres. EUROsociAL afronta estos retos de manera multidimensional, trabajando en el campo de las políticas fiscales, el acceso a la justicia, el desarrollo regional, el buen gobierno, los sistemas de protección social inclusivos, las políticas activas de empleo, las políticas para la niñez, la juventud y la población mayor, y la autonomía física, económica y política de las mujeres. Al establecer sinergias entre estos ámbitos de actuación, el programa actúa como un “acelerador” para el diálogo intersectorial. Para ello, mantiene un intercambio permanente con las instituciones públicas de los países latinoamericanos, que ha permitido identificar, al inicio de la tercera fase de EUROsociAL (2016), cerca de 500 demandas, y acompañar actualmente 167 reformas estratégicas. Este mapeo refleja la agenda de la cohesión social de la región y propone un interesante diagnóstico para el escenario del “Desarrollo en Transición”.

En segundo lugar, EUROsociAL es una referencia por su enfoque metodológico. Se ideó como un espacio de diálogo y de aprendizaje entre instituciones públicas homólogas, que intercambian experiencias y conocimientos para mejorar sus políticas. En este sentido, se basa en un enfoque horizontal, en el que la dicotomía entre los países que “transfieren” y los que “reciben” conocimientos se vuelve cada vez más obsoleta, generándose una reciprocidad en la transferencia. El aprendizaje “entre pares”, en términos de horizontalidad, es lo que dota al programa de una de sus más valoradas características.

³¹ Específicamente, EUROsociAL ha trabajado intensivamente con 14 redes intergubernamentales.

EUROsociAL se ha mostrado como una vía privilegiada para compartir el acervo de valores e ideas con una región con la que Europa comparte valores comunes. No puede hablarse de transferencia de modelos o réplica de sistemas, pero sin duda ciertas políticas públicas europeas han provocado más interés e inspirado en mayor medida a las políticas latinoamericanas, que han bebido de sus fuentes y han incorporado algunos de sus elementos.

Por otra parte, el programa es un ejemplo claro de utilización de la Cooperación Técnica de una forma flexible y basada en las demandas, esto es: “en el análisis conjunto de problemas y la búsqueda de soluciones, y evita, ante todo, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social política e institucional del país destinatario”. Consecuentemente, es un programa fundado en el principio de apropiación y orientado a la demanda, aunque apuesta por modelos de diálogo tanto en el plano estratégico como operativo en la implementación de las políticas.

La dimensión regional del programa y su aterrizaje en el apoyo a políticas nacionales facilita esta forma de trabajar. Recoger las demandas, compartirlas en un espacio regional (y birregional) y proveer soluciones adaptadas a cada contexto, es el mecanismo que articula el trabajo de EUROsociAL desde sus inicios, asegurando la coherencia de las acciones, así como su apropiación y sostenibilidad en los ámbitos nacionales.

Esta modalidad no solo permite compartir experiencias europeas —si bien resultan muy valiosas en el ámbito de la cohesión social—, sino también experiencias de la región en un ejercicio de cooperación triangular. Entre 2012 y 2015, el 70% de los intercambios que se produjeron en el marco de EUROsociAL fueron entre países latinoamericanos, lo que resalta el potencial de la Cooperación Europea para facilitar aquellos espacios de diálogo y aprendizajes “Sur-Sur”.

La relevancia de esta modalidad de cooperación y del enfoque desde la cohesión social se hace patente tanto para países de ingresos medios como para países “graduados”.

** EUROsociAL es un programa de la UE con 32 millones de euros de presupuesto para el periodo 2016-2021. Actualmente se encuentra en su tercera fase y es implementado por un consorcio liderado por FIIAPP junto a Expertise France, IILA y SISCA/SICA.*

4.3. La CTP en los programas regionales iberoamericanos

La cooperación regional es una forma de cooperación que se vincula de forma muy directa con el esquema Sur-Sur. Muchos la consideran una modalidad específica de Cooperación Sur-Sur, tal como se señala en el Documento de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB de 2013, donde se la define como una “(...) modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional (...) queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos”.

El enfoque regional se asocia con objetivos (la integración y/o el desarrollo de la región) y estrategias compartidos por oferentes y receptores. E implica que la cooperación es acordada y diseñada de manera conjunta por todos los países participantes, ejecutándose bajo un marco de institucionalidad. Este marco puede presentarse bajo distintas variantes: esquema de integración tradicional, programa impulsado por varios países, esquemas de concertación sectorial, apoyo de un banco de desarrollo (SEGIB, 2011). Se instrumentaliza, pues, a través de programas y proyectos. Hay una serie de ventajas en la utilización de la cooperación regional:

- Lo regional es un ámbito promotor de reformas estructurales de gran interés en algunas subregiones latinoamericana que tradicionalmente se ven obstaculizadas por intereses particulares y que no cuentan con el respaldo de grupos de intereses eficaces dentro de sus países (Caldentey, 2013: 196).
- La integración regional puede promover iniciativas o programas de desarrollo que introduzcan enfoques o prioridades no previstas o con poca presencia en la agenda política de los países latinoamericanos.
- Los programas regionales pueden dar respuesta a la necesidad de hacer más eficientes las contribuciones de la cooperación internacional, en el marco de los procesos de reducción presupuestaria y de concentración geográfica que ha provocado la crisis (Caldentey, 2013: 197). Las economías de escala pueden resultar especialmente relevantes.
- La regionalidad también permite que los intercambios de experiencias o la transferencia de conocimiento tengan mayor alcance geográfico y, en muchos casos, permite la optimización de recursos financieros que de otra manera se destinarían a varios proyectos/programas bilaterales. Es decir, permite escalar la transferencia de conocimiento a un menor coste, así como generar un espacio donde poder identificar las necesidades y capacidades de la región en una materia.

Un tipo específico de cooperación regional es la que se lleva a cabo en la región iberoamericana, a través de organismos, programas e iniciativas en el ámbito de los países latinoamericanos, más Andorra, España y Portugal. En este tipo de cooperación se ha hecho un uso intensivo de CTP, hasta el punto de que incluso el origen de algunas de estas redes está vinculado a la CTP aportada por diversos ministerios españoles³². Pero es sobre todo a partir de 1992 cuando se desarrollan programas e iniciativas de cooperación e intercambio que consolidan el denominado espacio iberoamericano, a los que se suman los organismos internacionales. Concretamente, existen cinco organismos que se integran en el Comité de Dirección Estratégica de Organismos Iberoamericanos (CODEI): la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), el Organismo Internacional de Juventud (OIJ) y la SEGIB como organismo “paraguas” de la Cooperación Iberoamericana. Además, de una forma mucho menos institucionalizada, existen redes sectoriales integradas por instituciones públicas iberoamericanas en muy diferentes ámbitos. En 2014 se creó un Registro de Redes, que engloba 15 redes, aunque es indudable que el número de redes formales o informales de ámbito iberoamericano es mucho mayor.

Por otra parte, los programas e iniciativas iberoamericanas complementan la denominada Cooperación Iberoamericana. Los 23 programas e iniciativas y los cuatro Proyectos Adscritos desarrollan planes de acción sectoriales y aplican, además, los acuerdos y compromisos asumidos en las Cumbres Iberoamericanas. La participación es voluntaria y está basada en la responsabilidad conjunta y en el diseño de acciones conjuntas o focalizadas nacionalmente sobre parámetros comunes, que tienen como fin mejorar las políticas públicas del sector en cada país. En consecuencia, son esquemas de coordinación y armonización de políticas que hacen efectivo el diálogo político por medio de diversas acciones de Cooperación Técnica: el intercambio de buenas prácticas, la elaboración de propuestas conjuntas o la formación. La financiación de este tipo de redes es diversa, dado que es un requisito que los países aporten una cantidad mínima. La SEGIB hace el seguimiento y acompañamiento de todas estas redes. Los programas, iniciativas y proyectos adscritos se integran en tres grandes áreas: el conocimiento, la cultura y la cohesión social³³.

³² Es el caso, por ejemplo, de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, conformada a partir de las redes establecidas entre el Ministerio de Trabajo de España y sus homólogos latinoamericanos. También la COMJIB se creó en 1992, a partir de las iniciativas de Cooperación Técnica del Ministerio de Justicia español con sus pares de América Latina.

³³ Aunque hay una cuarta área no formalizada, de fortalecimiento institucional, en la que se integran ya varios programas.

A tenor de esta descripción, el valor añadido y los límites de este tipo de cooperación es claro. Por una parte, tanto los organismos como los programas iberoamericanos han utilizado la CTP como forma de irradiar conocimiento útil para el diseño y la implementación de políticas públicas. Más allá de las consecuencias concretas de sus acciones, su capacidad de incidir en políticas públicas es indudable. La capacidad de los organismos iberoamericanos para impulsar políticas públicas “se vincula, por un lado, al hecho (...) de que en ellos tienen un papel central los altos responsables de los diferentes ministerios existentes; por otro, se explica también por el grado de conocimiento y la experiencia de trabajo que tiene en alguna faceta del desarrollo” (Ruiz Jiménez, 2013: 221).

Además, estos programas constituyen una ventana de oportunidad para iniciar políticas nacionales con el impulso que llega de la lógica regional, en claro paralelismo con el denominado *efecto vecino*. Por tanto, los programas regionales iberoamericanos han promovido muchas veces iniciativas o programas de desarrollo con enfoques o prioridades no contemplados o con poca presencia en la agenda política de los países latinoamericanos. Sería el caso, por ejemplo, de la igualdad de género, o de los temas de reinserción de personas condenadas.

Además, la Cooperación Iberoamericana, por medio de redes, organismos o programas, tiene un alto potencial para afrontar problemas transnacionales. Muchos de los problemas que frenan el desarrollo no tienen solución en el marco de un único país, sino que requieren la colaboración y cooperación entre varios países. El ejemplo de la COMJIB, con su propuesta de tipos penales armonizados para abordar la criminalidad organizada, representa un ejemplo, así como los acuerdos suscritos en el marco de este mismo organismo para lidiar con la ciberdelincuencia. La red de cooperación jurídica, IBerRed es otra muestra de articulación entre países para tratar problemas transnacionales, como la corrupción (Ramos Rollón, 2013b).

La Cooperación Iberoamericana lleva implícita la horizontalidad y, por tanto, la apropiación es una característica intrínseca a su naturaleza. La toma de decisiones se adopta asimismo sobre la base de la horizontalidad, aunque en algunos casos y momentos habría que matizar esta afirmación, por razón de la influencia que ha tenido la financiación española en la toma de decisiones³⁴. Además, la apropiación se lleva a cabo con técnicos especializados y políticos de alto nivel, con una elevada responsabilidad política por parte de quienes deciden qué intervención apoyar. La apropiación también viene dada porque los propios países son los que, de manera voluntaria, deciden impulsar los programas y proyectos, así como tomar las decisiones más operativas de su implementación. Por lo demás, esta cooperación consolida foros estables de debate e intercambio de experiencias, espacios de encuentro que permiten a sus protagonistas compartir experiencias ante problemas comunes o similares y pensar soluciones compartidas, además de la transferencia de conocimiento de acuerdo con un modelo de aprendizaje mutuo.

5. Lecciones aprendidas en la CTP para los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo

La larga trayectoria de la cooperación internacional en el ámbito de la Cooperación Técnica y específicamente de la CTP, aporta algunos aprendizajes básicos sobre los cuales conviene construir el diseño, la gestión y la evaluación de las modalidades y de los instrumentos que están promoviendo los nuevos esquemas de cooperación con América Latina. Especialmente, el paradigma del “Desarrollo en Transición” prioriza instrumentos que, desde enfoques y planteamientos innovadores, renueva la apuesta por prácticas de transferencia asociadas tradicionalmente a la Cooperación Técnica, como el intercambio de conocimiento, el aprendizaje entre pares o la Cooperación Horizontal. En este sentido, los elementos innovado-

³⁴ Esto aplica sobre todo a los organismos iberoamericanos.

res de este paradigma son una evolución de los rasgos genuinos de los modelos de cooperación, que ponen en valor la CTP como una modalidad para la materialización de la Agenda 2030.

La Cooperación Técnica tiene una larga trayectoria en los sistemas de cooperación, tanto en el Norte-Sur como en el Sur-Sur. Si bien la aplicación de este modelo se asoció, sobre todo en sus inicios, a importantes problemas vinculados a la falta de apropiación y a la coerción en la forma de transferir el conocimiento para las políticas —que pueden explicar algunos de sus límites y carencias—, también es destacable que no se han hecho suficientes evaluaciones ni revisiones que recojan toda la complejidad de este tipo de cooperación y que contribuyan a desgranar las distintas dimensiones y sus correspondientes impactos. Resulta imperioso evaluar los resultados y los límites de las acciones llevadas a cabo mediante la cooperación técnica, para no repetir algunos de los errores con los que se asocia.

La Cooperación Técnica se contrapone a la cooperación financiera en el marco del esquema Norte-Sur. Sin embargo, siendo cierto que el consumo en recursos es menor, y que a través de esta cooperación se pueden movilizar recursos internos, también lo es que muchas veces los recursos técnicos sustituyen a los monetarios, siendo que ambos son necesarios para generar impacto. En ese sentido, a veces esta modalidad ofrece ventajas al donante, ya que le permite mantener un nivel de diálogo e influencia en los países receptores con un aporte presupuestario mucho menor. Es por tanto un tipo de cooperación útil en el contexto de reducción de presupuestos para la cooperación. Sin embargo, esta diferenciación se apoya en una doble falacia, puesto que, por una parte, se considera que la Cooperación Técnica no requiere recursos financieros y, por otra, se supone que el impacto de la cooperación resulta equivalente, con o sin movilización de recursos. Los modelos de cooperación que combinan la movilización de recursos técnicos y la movilización de recursos financieros, como el *blending*, son quizá los más efectivos para generar transformaciones en términos de desarrollo, siempre y cuando se asegure una implementación basada en el principio de *policies first*.

La Cooperación Técnica puede tener impactos positivos si responde realmente a modelos de aprendizaje basados en el enfoque *demand driven* y en la flexibilidad ajustada a las necesidades de conocimiento de los países que lo necesitan. En ese sentido, modelos de *peer review*, de partenariado o de cooperación regional y triangular son especialmente oportunos y positivos. Sin embargo, no conviene sacralizar el principio de orientación a la demanda por dos razones. En primer lugar, por las dificultades para trabajar a partir de demandas reiterativas o recurrentes, producto de las carencias en términos de función pública y/o de estabilidad de las políticas de la mayoría de los países de la región —que generan discontinuidades en personas y en acciones y que provocan bucles en la cooperación en ciertos temas, en permanente estado de inicio y/o revisión—. En segundo lugar, el enfoque basado en la demanda debe conciliarse con la necesaria sintonía entre ideas e ideologías de los gobiernos de turno y prioridades de los actores de la cooperación y de la agenda internacional.

La emulación y la coerción siguen constituyendo riesgos importantes en la CTP. A la primera, contribuye en buena medida la propia cooperación internacional, cuando promueve ciertas políticas por inercia, por visibilidad o por moda. La coerción en la transferencia de conocimiento para las políticas sigue siendo clave, por cuanto los incentivos positivos que acompañan a la cooperación explican muchas de las soluciones y decisiones adoptadas. Esto supone, en la práctica, una influencia externa en las políticas, que obliga a revisar el principio de alineamiento, pero que también puede ser pertinente en relación con determinadas prioridades de la agenda global. Un ejemplo claro de este tipo de procesos es el que va asociado a la transferencia de conocimiento por parte de organismos internacionales con países en proceso de adhesión o con voluntad de adherirse.

La CTP basada en mecanismos de aprendizaje es muy útil siempre y cuando se lleven a cabo con las siguientes cautelas:

1. Que el aprendizaje sea completo y no limitado, de forma que el país pueda valorar opciones y experiencias más allá de las que se facilitan, presentan o promueven a partir de programas, proyectos, alianzas o esquemas regionales. El concepto “buena práctica” es enormemente útil, siempre y cuando su análisis implique, si no una completa evaluación de políticas, sí la incorporación de elementos vinculados a la evidencia, evitando la transferencia de modelos y facilitando su adaptación a medida (*tailored*) a la economía política del país. De otra forma, se corre el riesgo de elaborar políticas de formato “Frankenstein”, en palabras de Cámara (2002), es decir, crear monstruos con aportes desordenados y descoordinados.
2. Que el aprendizaje sea institucional y no individual. Uno de los grandes problemas de la Cooperación Técnica Norte-Sur y, específicamente, de la formación o capacitación, es la orientación hacia la capacitación personal y no institucional. Una dificultad clave en este tema es la falta de sistemas estables de función pública y la inestabilidad de las políticas.
3. Que la CTP tenga una clara orientación a resultados en el acompañamiento de políticas públicas prioritarias para el país socio, para que el conocimiento no se quede en un mero intercambio sin aplicabilidad.

Otro aprendizaje va asociado a la necesaria comprensión de la retroalimentación que se produce entre los niveles técnicos y los políticos. No es pertinente seguir planteando una diferenciación nítida entre el diálogo a nivel de políticas y el acompañamiento técnico, porque el proceso político es complejo y no es fácilmente insertable en la dicotomía político/técnico. El concepto de coalición promotora, que hace referencia a los impulsores de ciertas políticas que se sitúan la mayor parte de las veces en niveles técnicos, refleja bien esta complejidad. Las redes institucionales captan a la perfección la oportunidad de trabajar de forma más fluida y dialéctica las combinaciones política-políticas y políticos-técnicos.

Finalmente, la transferencia de conocimiento y la promoción de mecanismos de aprendizaje mutuo que canaliza la CTP necesita un ingrediente esencial para que se produzca de forma efectiva: la confianza. La transferencia entre iguales (por ejemplo, técnicos de las administraciones) facilita y favorece que estos procesos sean efectivos, pero la confianza se hace posible solo si existen canales o mecanismos estables y respetuosos de transferencia. Estos mecanismos, que actúan como intermediarios, han sido, por ejemplo, algunos de los esquemas de cooperación regional o las instituciones que han acumulado una larga trayectoria como facilitadores de estos procesos; entre ellas: las agencias de cooperación y su trabajo materializado en programas de cooperación estables y confiables, como EUROsociAL, que han desarrollado una *expertise* específica para cumplir esta función. Por tanto, para el intercambio de conocimiento y para la promoción de aprendizajes mutuos son clave los esquemas de intermediación y facilitación profesionales e institucionalizados, que no se improvisan ni se construyen de forma expedita.

El potencial de impacto de una acción de CTP va más allá de los resultados de desarrollo. El aprendizaje entre pares contribuye a la larga a una convergencia de políticas con potencial para construir asociaciones sostenibles entre las administraciones que se involucran en una acción de cooperación. Las soluciones compartidas a retos de políticas contribuyen, además, a una convergencia de valores entre las sociedades afectadas por esta acción.

Los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo en América Latina deben ser diseñados sobre las experiencias pertinentes existentes de la CTP en la Cooperación Española, Iberoamericana y Euro-latinoamericana, si aspiran a construir asociaciones duraderas basadas en valores compartidos sobre la Agenda 2030. El papel facilitador de las agencias de cooperación —implicando a las administraciones públicas en procesos de aprendizaje mutuo, orientados a resultados de desarrollo, y nutriendo los diá-

logos de políticas— es un eje central de los nuevos paradigmas, complementario con el de los organismos internacionales en el impulso de una agenda global e innovadora.

Referencias bibliográficas

- AECID (2014): Guía de modalidades e instrumentos. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperación/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>.
- ALONSO, J. A. (2007): “¿Es necesario ayudar a los países de renta media?”, en Iglesia-Caruncho, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 157-170.
- ANDREWS, M., PRITCHETT, L. y WOOLCOK, M. (2017): *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- ANGULO, C. y MONTOBBO, E. (2011): “Evolución de la cooperación para el desarrollo en los últimos 25 años”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 27, Extra, pp. 95-113.
- AYUSO, A. (2007): “De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados”, en Iglesia-Caruncho, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 565-582.
- BID (2018): *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y El Caribe puede hacer más con menos*, Washington D.C. Disponible en: <https://cloud.mail.iadb.org/mejor-gasto-mejores-vidas#inicio>.
- BID-OCDE (2017): *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/mejores-indicadores-mejores-politicas-panorama-de-las-administraciones-publicas-2017/>.
- CALDENTEY DEL POZO, P. (2013): “La integración regional, marco de la Cooperación Horizontal en América Latina”, en Arriola, S., Garranzo, R. y Ruiz Jiménez, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, AECID-SEGIB, pp. 189-205.
- CÁMARA, L. (2002): “La Cooperación Técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia”, en *Gestión y análisis de políticas públicas* nº 23.
- CEPAL-OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es.pdf.
- (2019): *Latin America Economic Outlook 2019. Development in Transition*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44515/1/S1900181_en.pdf.
- DOBBIN, F., SIMMONS, B. y GARRET, G. (2007): “The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?”, *Annual Review of Sociology* vol. 33, pp. 449-472.
- DOLOWITZ, D. P. y MARSH, D. (2000): “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making”, *Governance* vol. 13, nº 1, pp. 5-23.
- EUROSOCIÁL (2016): “El Programa EUROSOCIÁL (2011-2015): Lecciones aprendidas en la FIIAPP”. Disponible en: <http://sia.eurosociál-ii.eu/documento.php?id=7113&page=1>.
- FIIAPP (2010): “El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en material de cohesión social en América Latina”. Disponible en: <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/523f932834f3d7398998b0544e4c2ff6.pdf>.
- IGLESIA-CARUNCHO, M., HERNANDO, M. y DEL CAMPO PÉREZ, D. (2007): “Avances y retos de la CE para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto”, en Iglesia-Caruncho, M. (ed.): *Avances y retos de la CE: reflexiones para una década* (pp. 3-38), Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI.
- MARTÍN VILLALBA, L. (2011): “25 años de la CE: una visión desde la AECID”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 27, 85-93.
- NNUU (1974): Unidad Especial para la CPTD Resolución Asamblea General A/3251 (XXIX). Disponible en <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-unossc/?lang=es>.

- (2003): *Directrices revisadas para la revisión de políticas y procedimientos relacionados con la Cooperación Técnica entre los países en desarrollo*, 13^o Sesión del Comité de Alto Nivel sobre la revisión de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Nueva York.
- OSORIO, C., VERGARA, J. M. (2016): “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 54, n^o 2, pp. 235-254.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- RAMOS ROLLÓN, M. (2013a): “Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (10), pp. 70-85.
- (2013b): “Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB”, en Arriola, S., Garranzo, R. y Ruiz Jiménez, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, AECID-SEGIB, pp. 241-251.
- ROBLES, G. (2007): “La Cooperación Española al desarrollo”, en Iglesia-Caruncho, M. (ed.): *Avances y retos de la Cooperación Española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 73-82.
- RUIZ JIMÉNEZ, L. (2013): “El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan”, en Arriola, S., Garranzo, R. y Ruiz Jiménez, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 217-231.
- SABATIER, P. y JENKINS-SMITH, H. (1999): “The advocacy coalition framework an assesment”, en P. Sabatier, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press.
- SANAHUJA, J. A. (2011): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y en el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n^o 8, Madrid, Fundación Carolina, pp. 195-222.
- (2018): “Paz, Seguridad y Gobernanza: El ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C. R. (dirs.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas/Derechos Humanos y Empresas*, ed. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 27-54.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS, S. (2017): “Del Milenio a la Sostenibilidad: Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Política y Sociedad* 54 (2), pp. 521-543.
- SEGIB (2010): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Estudios SEGIB n^o 5, Madrid, p. 163. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/documentos/SurSurCastellano.pdf>.
- (2011): *La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: Balance de los últimos 5 años*. Disponible en: <http://segib.org/news/files/2011/09/Balance-Coop-Sur-Sur.pdf>.
- (2014): *Cuestionario para la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid, SEGIB.
- UE (2019a): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/comunicacion-conjunta-al-parlamento-europeo-y-al-consejo-la-union-europea-america-latina-y-el-caribe_es.
- (2019b): *Evaluation of the European Union’s Regional Development Cooperation with Latin America (2009-2017)*, Final Report (enero).
- VELASCO, M. (2019): “Difusión de políticas y circulación de modelos en la gestión e innovación de destinos”, en Figuerola, M. y Martín, C. (coords.): *Modelos de gestión e innovación en turismo*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 235-258.
- WEYLAND, K. (2006): “Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America”, Princeton University Press.



Fundación Carolina, mayo 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: [hhttps://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTO7](https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTO7)

Cómo citar:

Ramos Rollón, M. y Jung Altrogge, T. (2019): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina”, *Documento de Trabajo*, nº 7 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

