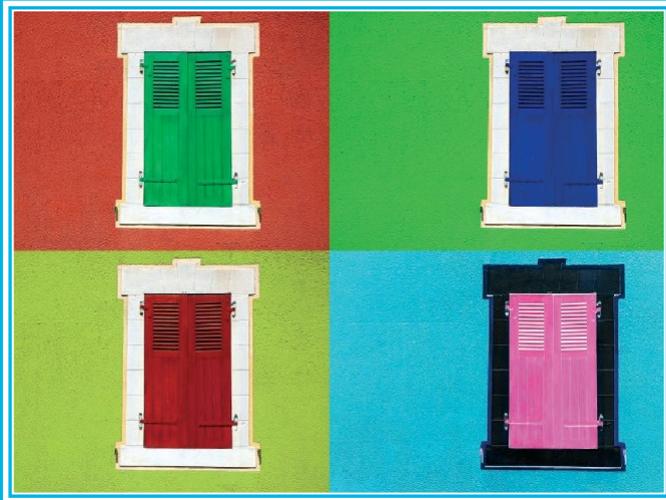


Ignacio Martínez  
y José Antonio Sanahuja



La agenda internacional de eficacia  
de la ayuda y la cooperación  
descentralizada de España





# **LA AGENDA INTERNACIONAL DE EFICACIA DE LA AYUDA Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA**

**Ignacio Martínez  
José Antonio Sanahuja**



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, diciembre de 2009  
© Fundación Carolina - CeALCI  
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: Frédéric Vissault

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M- 6.693-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado



**Ignacio Martínez** es investigador asociado del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Es Licenciado en Sociología y Experto en Desigualdad, Cooperación y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria en cooperación internacional la ha desarrollado tanto en el ámbito de la gestión, como en el de la participación en organizaciones de la sociedad civil y especialmente a través de su labor investigadora. En este ámbito se ha especializado en el análisis de los actores de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados en los procesos de desarrollo, así como en su aportación a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda.

**José Antonio Sanahuja** ([sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es)) es doctor en Ciencias Políticas, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido docente, investigador y consultor en distintas universidades, centros de investigación y organismos internacionales, entre los que se encuentra el Parlamento y la Comisión Europea. Ha sido, en diferentes periodos, vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano consultivo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional), y ha publicado un amplio número de libros y estudios sobre relaciones internacionales, cooperación al desarrollo, integración regional, y las relaciones entre América Latina y la UE.

# ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS.....	IX
PRESENTACIÓN .....	XI
1. LA «ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO» Y LA EFICACIA DE LA AYUDA .....	1
I. La creciente complejidad del sistema de ayuda al desarrollo.....	1
II. De Monterrey a París: la agenda de la eficacia de la ayuda.....	5
III. De París a Accra: la incorporación de los actores locales y la sociedad civil a la agenda de la eficacia de la ayuda .....	12
2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES: MOTIVACIONES Y DINÁMICAS .....	15
I. Globalización, descentralización, regionalismo: los factores explicativos de la acción exterior de los gobiernos regionales y locales.....	16
II. Alcance, ámbitos preferentes y vías de actuación internacional de los gobiernos regionales y locales.....	21
III. El Estado de las Autonomías y la acción exterior de los gobiernos no centrales: el caso español .....	25
3. LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO .....	29
I. Los gobiernos no centrales y la promoción del desarrollo: la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza.....	32
II. Factores condicionantes de la contribución de la descentralización a los procesos de desarrollo .....	36
4. LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS Y EL SISTEMA DE AYUDA.....	41
I. Qué es la cooperación descentralizada: hacia la búsqueda de una definición compartida .....	41
II. Surgimiento y evolución de la cooperación descentralizada .....	42
III. Modelo vertical y modelo horizontal de cooperación descentralizada.	48
IV. Fortalezas y limitaciones de la cooperación descentralizada .....	52
V. La cooperación descentralizada en los países donantes: visión de conjunto.....	62

5. LA COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS EN ESPAÑA .	69
I. La influencia de los factores instrumentales en el surgimiento de la cooperación descentralizada española .....	69
II. La influencia de la movilización social en el origen de la cooperación descentralizada española .....	71
III. Características generales del sistema español de cooperación descentralizada .....	73
IV. Los actores de la cooperación descentralizada: comunidades autónomas.....	76
V. Los actores de la cooperación descentralizada: entidades locales .....	108
6. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA ANTE LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA.....	119
I. Coordinación: un elemento clave para el alineamiento y la armonización.....	123
II. Apropiación .....	139
III. Alineamiento .....	148
7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	157
I. Hacia un nuevo enfoque de la cooperación descentralizada.....	157
II. El marco institucional y de planificación de la cooperación descentralizada: importantes avances y desafíos .....	171
III. La dimensión cuantitativa: la AOD descentralizada .....	175
BIBLIOGRAFÍA.....	177

## GLOSARIO DE SIGLAS

AACI	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC AA	Comunidades Autónomas
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CICD	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo
DEP	Documento Estrategia País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAA	Programa de Acción de Accra
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano



## PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta en estas páginas aborda el estado de la cooperación descentralizada en España en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda. Para ello se lleva a cabo un análisis fundamentalmente cualitativo, apoyado en un análisis cuantitativo, de la cooperación descentralizada sobre el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo española.

A la luz de los cambios que se están produciendo en el sistema de ayuda, y de manera especial a raíz de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005, así como en la cooperación española, pretende aportar elementos de reflexión sobre los principios en los que debería basarse una nueva arquitectura de la ayuda, y la manera en la que afectan a la cooperación descentralizada en España. Para ello, se identifican las potencialidades y las limitaciones de los actores de la cooperación descentralizada y, en relación con ellos, de la administración central, y se desarrollan distintas propuestas para una mejor asunción por parte de los actores citados de los consensos alcanzados en el sistema internacional de ayuda, y una mejora de las respuestas ante los importantes desafíos que comporta su aplicación en el caso español.

Para tratar de responder a estos objetivos, el estudio se nutre de un ejercicio de revisión bibliográfica y de investigación documental. La cooperación descentralizada en España es un fenómeno relativamente reciente sobre el que existe ya análisis y reflexión, aunque no

muy sistemáticos, y hay lagunas derivadas de los enfoques con los que se abordan, muchas veces muy locales y poco conectados con los debates internacionales, o muy centrados en la dimensión competencial y jurídica. Por otro lado, el conocimiento acumulado es, en ocasiones, fruto de la práctica diaria y del ejercicio de la actividad por parte de sus protagonistas, en las administraciones autonómicas y locales y en las ONGD, lo que ha exigido dar un peso importante a estos actores como fuentes primarias mediante la realización de entrevistas con responsables y observadores de la cooperación descentralizada española, tanto del ámbito estatal como del ámbito descentralizado, privado, académico y no gubernamental.

El enfoque del estudio es esencialmente cualitativo, ya que para conocer cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada en España en relación a la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo es necesario comprender la lógica que determina la cooperación descentralizada. Para ello es importante conocer su origen y evolución, el marco institucional, las relaciones que se establecen entre los distintos actores, y los intereses y motivaciones presentes.

También se han considerado las principales magnitudes económicas referidas a los recursos destinados a cooperación para el desarrollo por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales españolas, contando con fuentes

que cumplieran unos mínimos de rigor y exhaustividad. Por ello, los datos referidos a la cooperación autonómica son más completos, mientras que, como se verá, los referidos a los entes locales son más limitados y sólo se pueden considerar los del periodo 2005-2007.

La investigación se estructura en varias secciones. En primer lugar, se sitúa al lector en el marco, más amplio, de los debates sobre la arquitectura de la ayuda y la agenda de la eficacia de París y Accra. A continuación, se analiza el porqué y el cómo de la acción exterior de los gobiernos no centrales, para situar la cooperación descentralizada en el marco más amplio de la actuación internacional de esos actores y de manera específica en el sistema de ayuda. Continúa la exposición con el análisis, también desde un punto de vista general, del papel de la descentralización y de los actores descentralizados en los procesos de desarrollo. Asimismo, se lleva a cabo una contextualización del fenómeno de la cooperación descentralizada entre los países donantes.

Posteriormente se enfoca el estudio al caso español y se desarrolla un análisis de los dos principales colectivos protagonistas de la cooperación descentralizada en España: los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales (incluyendo en estos a los gobiernos de ámbito provincial y municipal).

En el siguiente capítulo se analizan las principales fortalezas, potencialidades y

debilidades de los actores de la cooperación descentralizada en España ante las transformaciones de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo, fundamentalmente a raíz de la Declaración de París. Para ello se analiza la asunción de tres de los principios recogidos en dicha Declaración desde la perspectiva específica de los actores de la cooperación descentralizada española.

En el capítulo final se recogen las principales conclusiones desprendidas del análisis realizado, presentes a lo largo de todo el trabajo. Asimismo, se realizan algunas propuestas que pueden contribuir a promover el debate sobre las prácticas favorecedoras de la calidad del sistema de cooperación descentralizada en España.

Aunque no se ha dedicado en este estudio ningún apartado específico a analizar estudios de caso sobre la cooperación descentralizada española, la investigación se nutre a lo largo de todo el análisis de las reflexiones obtenidas a partir del trabajo de campo realizado en España, Perú y Nicaragua en el marco de la investigación. Este trabajo de campo consistió en el desarrollo de entrevistas en profundidad a un amplio número de informantes, entre los que se incluyeron a actores de la cooperación de las distintas administraciones territoriales españolas en las sedes y en el terreno, a representantes de gobiernos centrales y locales peruanos y nicaragüenses, y a representantes de ONGD españolas y de organizaciones de la sociedad civil

peruana y nicaragüense. En cualquier caso, está prevista la publicación por separado de los estudios de Perú y Nicaragua por parte del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Este trabajo ha sido posible con el respaldo y apoyo de varias instituciones y personas, a quienes los autores quieren expresar su agradecimiento. En primer lugar, a la Fundación Carolina y al Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), por apoyar la iniciativa a través de su programa de investigación, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que

a través de su Convocatoria Abierta y Permanente, financió una parte importante de la investigación, en particular el trabajo de campo. Asimismo, en segundo lugar, las contribuciones de Guillermo Santander en el tratamiento de los datos han sido enormemente valiosas para el posterior análisis de la información reflejado en el capítulo cinco. Por último, un sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones entrevistadas en España, Perú y Nicaragua, en cuyas aportaciones reside una parte importante del valor de este trabajo.

*Ignacio Martínez  
y José Antonio Sanahuja*



## 1. LA «ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO» Y LA EFICACIA DE LA AYUDA

Las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo están atravesando un intenso proceso de cambios, tanto en las ideas como en las prácticas. Se ha logrado un amplio acuerdo respecto a objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social —los denominados «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM)—, que conformarían una incipiente «agenda social de la globalización». Los ODM, a través del ODM 8, también pretenden establecer una «Asociación Global para el Desarrollo» basada en acuerdos respecto a los principios y los medios necesarios para alcanzar esos objetivos, en particular respecto a la ayuda, la apertura comercial, la reducción de deuda, y el acceso a la tecnología. Todo ello compete, en particular, a los países industrializados, pero a los países en desarrollo les corresponde mejorar sus políticas e instituciones, que han de orientarse de manera decidida al cumplimiento de los ODM (Sanahuja, 2007).

Este apartado examina la evolución de la ayuda al desarrollo, uno de los componentes de dicha «Asociación», que además de incrementarse deberá mejorar su calidad y eficacia. En relación a este último objetivo, se examinarán de manera breve los problemas más acuciantes en la «arquitectura de la ayuda», para continuar con un análisis de las iniciativas adoptadas para mejorar su eficacia. En particular, el contenido de la «Declaración de París» de 2005 y el posterior Programa de Acción de Accra (PAA) de 2008, que conforman la Agenda de París y sus implicaciones para el

futuro del sistema de cooperación al desarrollo.

### I. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DEL SISTEMA DE AYUDA AL DESARROLLO

Parte importante de los problemas que aquejan al sistema internacional de ayuda radica en las instituciones, más que en los recursos. Ese sistema es el reflejo de un mundo cada vez más integrado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en 192 Estados soberanos, y las organizaciones internacionales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen ni las competencias ni los recursos para asegurar la paz y la seguridad y la gobernanza del sistema internacional, asegurar la provisión de bienes públicos globales, o corregir las crecientes desigualdades. En ese mundo «westfaliano», se inserta un sistema de ayuda altamente descentralizado, sin reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda, los criterios que rigen su distribución, y los aspectos técnicos y de procedimiento, más allá del marco, poco vinculante, de los acuerdos adoptados en el seno del CAD (Sanahuja, 2004: 35-41). Aunque se acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad respecto a unos recursos que, en principio, se otorgan en su favor.

Esta asimetría fundamental tiene consecuencias nocivas bien conocidas (aunque no siempre haya acuerdo sobre sus causas y alcance): volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas muy desiguales e inequitativas de distribución —lo que se conoce como *donor darlings* y *donor orphans*—; elevados costes de transacción, tanto para donantes como para receptores; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante; ausencia de responsabilidad y rendición de cuentas del donante hacia los receptores de la ayuda (aunque pueda haberla ante sus propios órganos de control político y presupuestario); y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo, entre otros que podrían citarse (Alonso, 2005: 17-39).

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que se encuentran en el centro de un intenso debate sobre la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la proliferación de donantes, y la fragmentación de la ayuda. Con el término «proliferación» se alude al creciente número de donantes con los que tienen que tratar los países receptores. La «fragmentación» se refiere al creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos y la tendencia a prefijar el destino de los fondos

con la práctica del *earmarking* (Asociación Internacional de Fomento, 2007).

El número de donantes se ha incrementado con el tiempo, y la aparición de «nuevos» donantes apunta a que esa tendencia continúe. En la década de los cincuenta no llegaban a media docena los países donantes, pero en la actualidad hay más de cincuenta. A ello hay que sumarle alrededor de 230 organismos internacionales, un creciente número de gobiernos regionales y locales activos en este campo, y un buen número de ONG internacionales significativas. Los fondos globales, desconocidos en los setenta, hora son una veintena, y canalizan unos 3.000 millones de dólares anuales. Considerando sólo los donantes oficiales, en la actualidad su número supera el de países receptores. El número promedio de donantes oficiales en cada país receptor ha pasado de 12 en 1960, a 33 en 2004, y hay más de 30 países en los que hay más de 40 donantes activos. Este proceso se observa también en el ámbito, más específico, de la ayuda humanitaria, y ha llevado a un proceso de regulación que afecta a ONG (con el llamado «Proyecto de La Esfera») y a Gobiernos (*Good Humanitarian Donorship*, Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria), que tratan de minimizar los problemas de falta de predictibilidad, coordinación y eficacia que dañan a este tipo de ayuda (Archarya *et al.*, 2005)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase también Harmer y Cotterell (2005), en relación a los actores de la ayuda humanitaria.

La cooperación descentralizada, que se encuentra en pleno proceso de crecimiento, aporta oportunidades de complementariedad y encierra importantes potencialidades para el sistema de ayuda. Pero este tipo de cooperación, asimismo, contribuye a una mayor proliferación de actores y a profundizar la fragmentación de las acciones. En algunos países, y en particular en el caso español, este tipo de ayuda representa una proporción significativa y creciente de la AOD.

Aunque se trata de un problema que radica, sobre todo, en los donantes oficiales, las ONG no son ajenas al mismo por al menos dos razones. Por un lado, existen grandes ONG internacionales que por su escala son actores muy relevantes en el sistema de ayuda. Algunas ONG internacionales han llegado a gestionar más recursos que donantes oficiales de tamaño medio. World Vision International, la ONG internacional de mayor tamaño, contaba en 2005 con un presupuesto de más de 2.000 millones de dólares, mayor que la AOD de Italia o Australia. La Fundación Gates aportaba más recursos que Irlanda o Austria, y el presupuesto de Oxfam Internacional en ese año era mayor que la AOD de Portugal, que a su vez solo era ligeramente superior al presupuesto de la Fundación Soros. Por otro lado, actúa una miríada de ONG más pequeñas que, a menudo con recursos de la cooperación descentralizada, contribuyen a la fragmentación de la ayuda en miles de iniciativas. Estas pueden ser un eficaz canal de par-

ticipación social y de solidaridad ciudadana, pero también imponen costes de transacción muy elevados. Aunque el grueso de la AOD se origina y/o circula por canales públicos, estos datos revelan que las organizaciones no gubernamentales no son un fenómeno secundario en la arquitectura de la ayuda. En particular, las ONGD constituyen hoy un actor clave en las iniciativas adoptadas para mejorar la eficacia de la ayuda, como la Declaración de París, que no puede limitarse a los actores oficiales (Koch, 2008).

Como se indicó, en un sistema de ayuda altamente descentralizado y carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, cada uno de estos actores cuenta con sus mandatos, cuando no con sus propias agendas de intereses, y con objetivos, normas y procedimientos de gestión y seguimiento diferenciados, cuya complejidad a menudo suele estar en relación directa con la desconfianza que suscitan las instituciones y sistemas de gestión del país receptor... y en relación inversa con sus capacidades institucionales. Como resultado, obtener ayuda supone elevados costes de transacción —aunque las pruebas empíricas al respecto son escasas—, y exigencias onerosas en términos de definición de políticas, particularmente si se trata de Estados institucionalmente débiles (Easterly, 2002; Birdsall, 2004; Acharya *et al.*, 2006 y Roodman, 2006).

Este proceso se ha acelerado con la creciente importancia de un heterogéneo

conjunto de donantes que no son miembros del CAD, algunos de ellos de reciente aparición. No se sabe mucho de sus flujos de ayuda, al no ser parte de los sistemas de cómputo del CAD, y en ocasiones, por no haber mucha transparencia al respecto. Pero se estima que la ayuda de estos países se ha triplicado de 2001 a 2005, alcanzando en ese año unos 5.000 millones de dólares.

Desde finales de los noventa se ha producido un aumento muy rápido de los «Fondos Globales» y los «mecanismos innovadores» para movilizar más fondos, que se orientan a financiar bienes públicos globales —aunque sólo una parte de ellos contribuye realmente a ese fin—, y asegurar una mayor asignación de recursos y resultados rápidos en metas concretas de los ODM, como la educación básica o la lucha contra el VIH y el sida. Estos fondos están logrando movilizar recursos para esos fines —no está claro, como se indicó, si son adicionales—, pero incrementan los problemas de coordinación de donantes y de articulación de sus iniciativas con las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de cada país (Lele *et al.*, 2006).

La proliferación de estos fondos «verticales», que orientan la AOD a sectores específicos, se relaciona con el fenóme-

no de la «fragmentación de la ayuda». Aumenta el número de las actividades y disminuye el monto invertido, incrementando los costes administrativos y de transacción y las dificultades para asegurar la coherencia de las actividades con los programas nacionales de desarrollo. Entre 1997 y 2004 el número de actividades de ayuda registrado por el CAD aumentó de unas 20.000 a más de 60.000. La desconfianza de los donantes hacia las instituciones de los países en desarrollo ha conducido, además, a canalizar la ayuda a través de proyectos aislados con sus propias unidades de gestión. La denominada «proyectitis» ha debilitado las capacidades locales: muchos países en desarrollo han de acoger centenares de proyectos nuevos cada año, atender a centenares de misiones de programación, seguimiento, y evaluación, y elaborar miles de informes con formatos y requerimientos tan diversos como el número de donantes que los solicitan. Ello supone un coste difícil de soportar para unas instituciones que a menudo no cuentan con suficiente personal cualificado, debido, en parte, a que los mejores profesionales han sido captados por las unidades de gestión de los proyectos de la cooperación externa o por ONG internacionales, que ofrecen retribuciones superiores<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un detallado examen de los costes que imponen las prácticas de los donantes a los países receptores en la sección «Needs Assessment» del documento de directrices del CAD, OECD/CAD, 2003. Véanse también Knack y Rahman, 2004; y Acharya *et al.*, 2005.

## II. DE MONTERREY A PARÍS: LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

La Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en 2002, era el corolario de la Declaración del Milenio, pues su propósito era lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.

Probablemente era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios básicos que regulan la ayuda y el sistema financiero internacional, y de hecho se reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. La ayuda, en particular, se justificaría por la existencia de «fallas de mercado» —en particular, la elevada concentración de la inversión directa en un puñado de «países emergentes»—, más que por el derecho al desarrollo, o por objetivos de equidad o de cohesión social a escala mundial. Por todo ello, el «Consenso de Monterrey», aun asumiendo la «agenda social» que representan los ODM, no se alejó demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, o del más reciente «Consenso de Washington» (Naciones Unidas, 2002).

No obstante, en el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la

eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, en el punto 43 de ese documento se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos y asumidos por los propios países en desarrollo.

Aunque expresado en unas pocas líneas, se trata de un programa muy exigente. Ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial y otros actores, en el marco del «Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda» (*High-Level Forum on Aid Effectiveness*, o HLF), integrado por los donantes bilaterales y multilaterales y un buen número de países receptores. Ese Foro ha adoptado tres importantes documentos programáticos: la Declaración de Roma sobre Armonización (febrero de 2003), la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005) y el Programa de Acción de Accra (septiembre de 2008) y ha dado lugar a la denominada Agenda de París. La Declaración de París, en particular, define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración ahora se denomina «países

socios». La Declaración, que fue suscrita por más de un centenar de donantes y países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados (véase cuadro 1). Esos principios también reflejan los compromisos alcanzados por los donantes en el debate sobre la selectividad de la ayuda, pues comprometen a los donantes con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente.

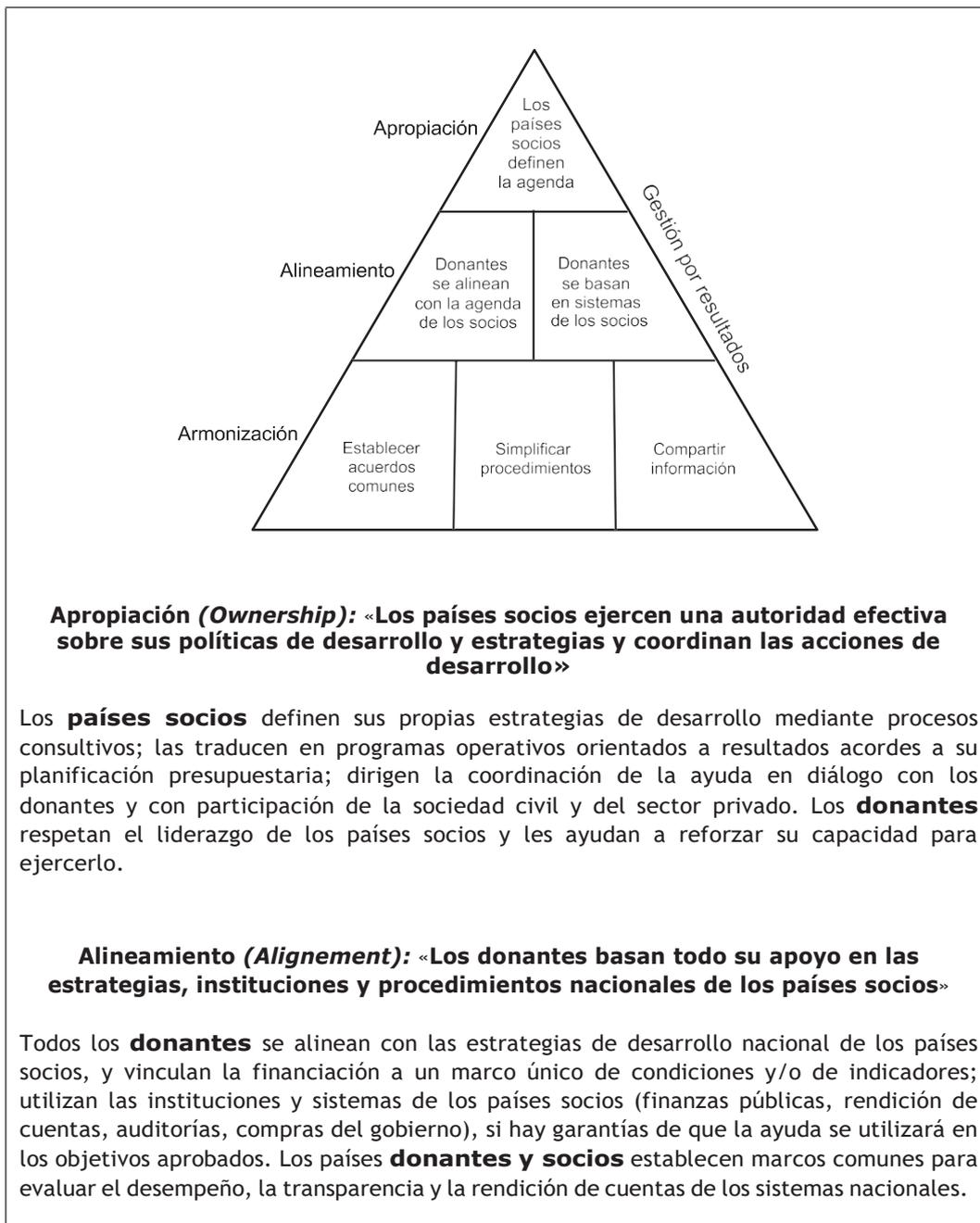
De cara a la aplicación de los principios de la Declaración de París, se adoptaron 12 metas, con sus respectivos indicadores de avance, que cubren el periodo 2005-2010. Se trata de indicadores muy precisos. Por citar algunos de ellos, de manera no exhaustiva, incluyen la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados (el 75% de los «países socios» en 2010); el uso de los marcos administrativos y financieros, y de los procedimientos de compras públicas de los países socios (entre el 90% y el 100% de los donantes, y entre un tercio y dos tercios de reducción de la AOD que no los utiliza); la reducción en dos tercios de los proyectos implementados a través de unidades de gestión paralelas; «progresos

continuados» en la reducción de la ayuda ligada; un 66% de la AOD canalizada a través de ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales o *sector-wide approach*); y la realización conjunta de al menos el 40% de las misiones en el terreno y de un 66% de los análisis sobre los países socios.

La Agenda de París ha dado inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes. Todo ello ha suscitado notables expectativas de cambio —no exentas de preocupación— tanto entre los gestores de la cooperación de las agencias donantes como de los gobiernos de los «países socios». A finales de 2006 el CAD constataba que dos tercios de los donantes del CAD contemplaban la aplicación de los principios de la Declaración de París entre las prioridades estratégicas de su política de ayuda, 16 donantes contaban ya con un plan de acción para su aplicación, y otros 4 estaban elaborándolo. En los países en desarrollo, se habían realizado 5 talleres regionales para dar difusión a la Declaración, los indicadores y la metodología a aplicar.

Adicionalmente, en 2006 se realizó una encuesta de base sobre la aplicación de la Declaración en los 34 países que se ofrecieron a participar, así como en la mayoría de agencias donantes, que representaban el 37% de la ayuda mundial en 2005. Las conclusiones mostraban con claridad que en la mitad de los países en desarrollo firmantes de la Declaración, tanto los países donantes como

CUADRO 1. Principios de la Declaración de París (2005)



CUADRO 1. (Continuación)

Los **países socios** emprenderán las reformas necesarias para ello. Los **donantes** darán apoyo para fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas nacionales, en vez de socavarlos con estructuras paralelas.

Los **donantes** establecerán compromisos plurianuales indicativos fiables sobre la ayuda y la desembolsarán a tiempo; utilizarán los sistemas nacionales de compras gubernamentales cuando el país aplique procesos mutuamente adoptados; y se comprometen a desligar la ayuda conforme a los criterios del CAD.

**Armonización (*Harmonization*): «Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces»**

Los **donantes** implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno, reduciendo el número de misiones de campo y de diagnóstico separados. Armonizan las evaluaciones de impacto ambiental y otras cuestiones «transversales». Los **países socios** se comprometen a definir las ventajas comparativas de los donantes y su complementariedad a escala nacional o sectorial. Los **donantes** se comprometen a utilizar sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando a otros donantes cuando sea apropiado.

Si estos principios se aplican a los estados frágiles, necesitan ser adaptados para que ayuden a la gobernabilidad y a crear instituciones que brinden seguridad y acceso equitativo a los servicios sociales.

**Gestión orientada a resultados (*Managing for results*)**

Los **países socios** refuerzan los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión; y los **donantes** se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, sin introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizan sus requerimientos de supervisión y realización de informes, y acuerdan formatos comunes para los informes periódicos, hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de supervisión de los países socios.

CUADRO 1. (Continuación)

<p style="text-align: center;"><b>Mutua responsabilidad (<i>Shared responsibility</i>)</b> <b>Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo</b></p> <p>Una de las prioridades para <b>países socios y donantes</b> es aumentar la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia. De esa forma aumenta el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Los <b>países socios</b> se comprometen a reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos; fomentar enfoques participativos y evaluar el progreso en la implementación de dichas estrategias. Los <b>donantes</b> se comprometen a proporcionar información transparente, completa y a tiempo sobre los flujos de ayuda para que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.</p>
--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración de París (2005).

los socios tenían por delante un largo camino para cumplir los compromisos que han asumido (OCDE/CAD, 2007a, 2007b: 56-66).

El ejercicio de encuesta de seguimiento de la aplicación de la Declaración de París se repitió nuevamente en 2008. La encuesta puso de manifiesto en esta ocasión que en términos agregados se han producido avances en todos los indicadores, así como que los avances han sido muy desiguales. Como balance general, afirma el informe de seguimiento, de seguir a este ritmo la situación global está muy lejos de las metas previstas para el año 2010 (OCDE/CAD, 2008)<sup>3</sup>.

En este proceso existe una encomiable voluntad de hacer frente a los problemas que aquejan a la ayuda y mejorar su eficacia, para asegurar el cumplimiento de unos objetivos de desarrollo que, en un buen número de países, no se lograría alcanzar si no se modifican las tendencias actuales. El esfuerzo de diálogo y de conformación de consensos entre donantes y receptores también merece ser reconocido y valorado. Los acuerdos en materia de armonización son especialmente oportunos para reducir la carga burocrática que se ha impuesto a los receptores, y el énfasis en la actuación a través de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, en la ayuda programática (apo-

<sup>3</sup> Véanse también la evaluación independiente del Grupo Coordinador Internacional (ISG), 2007; y Kabell *et al.*, 2008.

yo presupuestario y enfoques sectoriales) y en el uso de los sistemas financieros y de gestión de los países en desarrollo puede contribuir a corregir los peores efectos de una ayuda excesivamente fragmentada y dispersa, en particular el debilitamiento de las instituciones y las políticas públicas de los países en desarrollo.

Sin embargo, en la Declaración de París también hay importantes riesgos para la ayuda y para los objetivos que pretende lograr en el marco de los ODM: en primer lugar, la agenda establecida por la Declaración, que parece encaminada a recrear el «Estado desarrollista» sobre nuevas bases, se limita a las relaciones entre actores estatales y en particular gobiernos centrales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores. París puede reducir el espacio de actuación de la sociedad civil, al verse privada de interlocución y de recursos para actuar, dado el peso que se otorga a la ayuda programática, y reforzar la tendencia a que tal participación se reduzca a ser subcontratistas de programas públicos, sin intervenir en el diseño de las políticas ni ejercer sus funciones de control ciudadano, y, en términos más amplios, sin reconocer su papel en la construcción de Estados democráticos y responsables.

Respecto de las ONGD, parte del problema es preservar su autonomía e independencia, pero la otra parte es evitar

que la cooperación de las ONG siga siendo una de las causas de la fragmentación y la atomización de la ayuda, que pueden llegar a desdibujar las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de los donantes. Este problema, por ejemplo, lo pone de manifiesto una investigación detallada sobre la actuación de las ONG españolas en Perú (Martínez, 2007). La Declaración de París debiera ser un marco para promover una participación más amplia de las ONG en la elaboración de dichos planes, asegurando así una «apropiación democrática» con estos actores, un mayor alineamiento, y una actuación más coordinada y eficaz de la cooperación no gubernamental.

Por otro lado, la Declaración expresa una visión tecnocrática y mal informada del Estado en los países en desarrollo, basada en la presunción de que la ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza, al igual que la persistencia de políticas que generan exclusión, son meras disfunciones de la maquinaria estatal que pueden ser resueltas con enfoques técnicos que ignoran que hay razones políticas, y en particular, intereses de grupos privilegiados, que explican esa realidad (Coourt, 2006). La tensión entre el fortalecimiento del Estado y el apoyo a las demandas de los grupos excluidos, que sigue siendo parte de la agenda de desarrollo sólo puede resolverse con una agenda en la que el «alineamiento» no se limite a políticas estatales definidas a partir de intereses de las eli-

tes, y ello requiere reconocer que la definición de tales políticas es el resultado del conflicto y la negociación, que requieren de espacio para el disenso, de pluralismo social y político, y de participación efectiva, que es condición necesaria para una verdadera «apropiación» de las políticas por parte de todos los actores. En este contexto, hay que reclamar una interpretación amplia de la Declaración de París, cuya aplicación contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, los derechos ciudadanos, y una concepción amplia del desarrollo y la gobernanza democrática (Foresti *et al.*, 2006).

Existe también un dilema entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas: la retórica de la declaración pretende haber dejado atrás la condicionalidad, a favor de «asociaciones» para el desarrollo basadas en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas. Es sin duda un paso positivo que los donantes reconozcan que son responsables ante sus «socios», y a la inversa. El problema radica, sin embargo, en que la condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores (Di Renzio y Mulley, 2006: 2). En realidad, la Declaración amplía y redefine la condicionalidad que se venía aplicando a través de las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas dentro y fuera de las iniciativas de condonación de deuda (Tomlimson, 2007: 12-21). En palabras de

Alison van Rooy, analista *senior* de la cooperación canadiense, el mensaje de los donantes sería «haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran» (Van Rooy, 2006: 25). La noción de mutua responsabilidad y rendición de cuentas se inscribe en la asimétrica relación entre donantes y receptores, y el carácter discrecional de la ayuda. Conforme a la Declaración, los donantes han de asegurar la estabilidad y previsibilidad de los flujos de AOD dirigidos al país socio, pero no se afronta el problema de la armonización de la pauta de asignación geográfica de los flujos de ayuda, más allá de que los donantes se especialicen en determinados países, conforme a sus ventajas comparativas.

Finalmente, la coherencia de políticas es un elemento ausente. La Declaración de París se centra en aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave, en el presente y en el futuro, de la agenda de desarrollo (Alonso y Sanahuja, 2006: 179-204). El principio de coherencia, de hecho, no se menciona en la Declaración.

### III. DE PARÍS A ACCRA: LA INCORPORACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES Y LA SOCIEDAD CIVIL A LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

En septiembre de 2008, tres años después de la firma de la Declaración de París, se celebró en Accra (Ghana) el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de los compromisos establecidos en París. Como resultado final del Foro se firmó el Programa de Acción de Accra (PAA), que supone una revisión y aporta complementariedad a la Declaración de París.

Las novedades y aportaciones del PAA respecto a la Declaración de París se sitúan tanto en el proceso de elaboración del propio Programa como en los resultados del mismo. Tanto en el proceso de elaboración del PAA, como en las labores preparatorias y en la participación en el propio Foro, en Accra se superó la limitada participación registrada tres años antes en París, al incorporarse al proceso actores de la sociedad civil y, en menor medida, actores locales.

La Declaración de París fue un acuerdo alcanzado por 122 países –22 donantes, 89 socios y 11 países nuevos donantes o no receptores–, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la

sociedad civil. En Accra la sociedad civil tuvo una implicación significativamente mayor, ya que participaron directamente 80 organizaciones y más de 700 lo hicieron en el foro paralelo de la sociedad civil celebrado también en Accra previamente al Foro de Alto Nivel. El foro paralelo se celebró con el objetivo de consensuar posicionamientos comunes entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de todo el mundo de cara a las negociaciones para la firma del PAA.

Además de la escasa participación de la sociedad civil en París se produjo una ausencia absoluta de los gobiernos descentralizados. Su presencia en Accra tampoco fue notable, pero sí se registraron avances significativos en relación a la cita francesa. La perspectiva local se incorporó al proceso de reflexión preparatorio del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en febrero de 2008, en el marco del Foro Internacional del Grupo Asesor, cuyo objetivo era preparar la posición de la sociedad civil de cara a su participación en Accra. En esta primera ocasión los gobiernos descentralizados fueron representados por la Federación Canadiense de Municipalidades (Martínez y Santander, 2009). Asimismo, los gobiernos descentralizados contaron en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda con participación oficial. Además, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)<sup>4</sup> se ha

---

<sup>4</sup> CGLU es una organización mundial constituida en 2004 por ciudades y gobiernos locales para dotarse de voz y representación ante la comunidad internacional y favorecer la cooperación entre dichos gobiernos. Actualmente CGLU está constituida por más de 1.000 ciudades y tiene miembros en 127 países.

constituido en un miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre eficacia de la ayuda.

Como resultado de la incorporación de los actores locales y de la voz de la sociedad civil, el PAA ha significado avances y ha dotado a la Agenda de París de un carácter más democrático y local. Uno de los principales avances cosechados en Accra respecto a París consiste en la superación, al menos en parte, del carácter estatocéntrico al ampliar el foco en la definición de las estrategias de desarrollo, a las que se incorpora el diálogo entre los parlamentos y las autoridades locales. El PAA reconoce, asimismo, la importancia de trabajar con la sociedad civil. Concretamente, el PAA afirma que los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad

civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo. Se produce así de manera explícita el reconocimiento de los gobiernos descentralizados de las OSC como actores de desarrollo y, por ende, del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Si bien es cierto que el PAA supone un avance en el enfoque desde el punto de vista de los actores —así como en relación con la coherencia de políticas— también lo es que el PAA no cambia la agenda ya que las metas e indicadores fueron establecidas en la Declaración de París. Por este motivo los avances experimentados en Accra deben ser tomados con cautela ya que, en última instancia, se sitúan en el ámbito discursivo y su aplicación depende exclusivamente de un ejercicio de voluntarismo por parte de los donantes.



## 2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES: MOTIVACIONES Y DINÁMICAS

Una de las más importantes transformaciones que ha experimentado el sistema internacional en las últimas décadas es la aparición de un número creciente de actores que, a través de su actividad, cada vez más intensa e influyente, han desafiado el carácter de actor central y casi exclusivo que había tenido el Estado-nación (Arenal, 2002: 17-90). De la conformación de ese mundo «multicéntrico», más complejo y diverso, son también parte los gobiernos locales y regionales, muchas de cuyas actividades, aun siendo eminentemente internas, tienen una dimensión externa, o se orientan de manera prioritaria hacia el exterior.

Como se señala más adelante, en ocasiones esa creciente presencia internacional es la expresión de una voluntad política determinada, pero sería incorrecto atribuir la acción exterior de los gobiernos locales y regionales al mero voluntarismo político. También sería incorrecto considerar que se trata de un fenómeno principal o exclusivamente europeo o español. En realidad, la acción exterior de los gobiernos locales y regionales responde a procesos de cambio que afectan al conjunto del sistema internacional, y en particular a razones funcionales relacionadas con las transformaciones del Estado contemporáneo en un contexto de globalización. Por ello, es un fenómeno de alcance global, observable incluso en Estados tradi-

cionalmente más centralizados. Si en los casos europeo y español ese fenómeno es más marcado, es debido a que en ellos, como se verá, los factores causales también se dan de manera más intensa.

En realidad, la acción exterior de los gobiernos locales y regionales, y dentro de ella, sus actividades de cooperación al desarrollo expresan cambios profundos en las relaciones internacionales y no son, como en ocasiones se ha querido ver, un fenómeno pasajero. Por ello, las estructuras, instituciones y normas a través de las cuales el sistema internacional se dotará de gobernanza y legitimidad —y ello afecta, como no, a la arquitectura de la ayuda al desarrollo— habrán de tener presentes y encauzar adecuadamente la participación de estos actores, y el debate sobre la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo ya no puede estar basado sola ni principalmente en los actores estatales o en los no gubernamentales. De la misma manera, estos nuevos actores habrán de asumir que, sin perjuicio de sus competencias y su autonomía, la participación en los asuntos internacionales comporta compromisos y obligaciones en cuanto a las normas y regímenes internacionales, como los que, en particular, gobiernan el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, aunque sea de forma débil e incipiente.

I. GLOBALIZACIÓN,  
DESCENTRALIZACIÓN,  
REGIONALISMO: LOS FACTORES  
EXPLICATIVOS DE LA ACCIÓN  
EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS  
REGIONALES Y LOCALES

En la bibliografía académica sobre la actividad internacional de los gobiernos regionales y locales se ha destacado a los factores endógenos y exógenos, o bien, en otros intentos de clasificación, a la confluencia de varios tipos de factores (Ugalde, 2006; Castro Ruano y Ugalde, 2004; García Segura, 2004; Paquin, 2004; Lang *et al.*, 2004; Lecours, 2002; Keating, 2001); en primer lugar, factores globales, relacionados con procesos de internacionalización y el incremento de flujos transfronterizos de todo tipo, cuya gestión y regulación demanda un mayor activismo internacional; en segundo lugar, de factores funcionales, relacionados con el ejercicio de competencias atribuidas a esos gobiernos y, en el caso español, a la conformación del Estado de las autonomías; y finalmente, de factores políticos, referidos, sobre todo, a lógicas de legitimación y de afirmación y de protección externa de identidades diferenciadas, e incluso, como señala P. Soldatos, al mimetismo (*me-tooism*) institucional por el que las iniciativas de un actor regional se reproducen miméticamente, por copia y/o emulación, en otros

actores regionales o locales (Soldatos, 1990 y Duchacek *et al.*, 1998).

A partir de la amplia bibliografía existente sobre esta cuestión, se pueden agrupar los factores causales de la creciente actuación internacional de estos actores en cuatro grandes grupos: la respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización; los procesos de descentralización político-administrativa; las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales; y el regionalismo y los procesos de integración regional, y en particular, el que representa la UE.

1.1. *Los procesos de globalización  
y transnacionalización*

Al igual que ocurre con el Estado-nación de base territorial, los procesos de globalización suponen la exposición creciente de territorios, economías y comunidades locales a fuerzas y lógicas de carácter global. Esos procesos «desterritorializan» y «reterritorializan» los espacios sociales, económicos y políticos del poder, que no coinciden con las fronteras y las jurisdicciones estatales. También genera, o acelera, un proceso de «difusión del poder» a través de la aparición y creciente interacción de los actores en redes no territorializadas de relación e interdependencia <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Existe una bibliografía muy amplia sobre los procesos de transnacionalización y desterritorialización, y sus efectos sobre el Estado-nación y el ejercicio de su jurisdicción y de la soberanía clásica. Véanse, en particular, Held *et al.*, 2002; Beck, 2004; y Sanahuja, 2007.

Ello genera demandas sociales a las que los gobiernos no centrales no pueden sustraerse, que requieren actuaciones más allá de sus respectivos territorios. Por un parte, las políticas de liberalización y desregulación que han impulsado y hecho posible la globalización exponen a los territorios y las ciudades a oportunidades, pero también a importantes riesgos y amenazas derivados de flujos económicos y sociales, a procesos políticos transnacionales, y a problemas ambientales globales que pueden tener importantes efectos en materia de seguridad, bienestar, capacidad de gobierno, o mantenimiento de la cultura y la identidad. En particular, las economías locales o regionales se tornan globales al insertarse en cadenas productivas mundiales que se han gestado a partir de los procesos de deslocalización, externalización y segmentación que caracterizan cada vez más a la economía productiva. Aquellos sectores que por estar ligados al territorio no pueden ser deslocalizados —agricultura, construcción o servicios, en particular la hostelería o el servicio doméstico— también se transnacionalizan y globalizan a través de la mayor presencia de mano de obra inmigrante. De igual manera operan los procesos de transnacionalización financiera, al vincular la estabilidad económica, la actividad productiva, el ahorro y la inversión —o la desinversión— a ciclos globales y a la actuación de operadores financieros transnacionales. Las sociedades también se transnacionalizan a través de distintas vías, sean las «comunidades transnacionales» de los inmigrantes y sus familiares en los

países de origen, o la participación creciente de las organizaciones sociales en las redes y coaliciones que conforman una incipiente «sociedad civil global» (Kaldor, 2003). Incluso hay problemas de seguridad que afectan a los territorios que se tornan globales —o se pueden caracterizar como «glocales», según la expresión de Manuel Castells—, como ocurre con los que se asocian al narcotráfico o a otras actividades económicas transnacionales ilícitas.

Ese escenario de globalización ofrece oportunidades para los actores locales —por ejemplo, para grupos locales que se proyectan al exterior a través del activismo internacional, o para las empresas más competitivas—, pero también conforma una «sociedad del riesgo global», por utilizar la conocida expresión del sociólogo Ulrich Beck, caracterizada por crecientes interdependencias y por un escenario de mayor incertidumbre. Ante unos Estados centrales con menores márgenes de autonomía o posibilidades de actuación, los gobiernos locales y regionales son quienes a menudo toman la iniciativa para tratar de minimizar riesgos y aprovechar oportunidades asociadas a la globalización proyectándose al exterior, o apoyando a sus respectivos actores locales para que lo hagan.

La aparición de los modernos «distritos industriales» y las «ciudades-región» como unidades económicas, en la expresión de K. Ohmae (Ohmae, 1995), son procesos que, unidos a la revolu-

ción de las tecnologías del transporte y de las comunicaciones y los procesos de segmentación y deslocalización industrial en curso conducen a que las posibilidades de inserción exitosa en la economía globalizada dependan en menor medida de las «ventajas comparativas» tradicionales —dotación de recursos naturales, ubicación geográfica...— y en mucha mayor medida de «ventajas competitivas» como la capacidad institucional, la dotación de infraestructuras, el capital social y los activos educativos y socioculturales, la calidad del marco regulador y de gobierno, y el grado de internacionalización de los actores domésticos. En el pasado, el Estado central era un agente primordial en la creación de esas «ventajas competitivas». Los procesos de descentralización y de internacionalización antes citados explican, en gran medida, que se observe un claro repliegue del Estado central y un activismo creciente de los gobiernos regionales en esos ámbitos de actuación, a modo, si se permite la expresión, de «neointervencionismo» o de «neomercantilismo» regional.

Como ha señalado Saskia Sassen, lo «subnacional» o local es uno de los espacios de la globalización. A menudo, los conflictos y procesos sociales y políticos locales están intensamente transnacionalizados, tanto en lo referido a sus causas y consecuencias, como en lo que concierne a las respuestas de los distintos actores (Sassen, 2007). Sería incorrecto considerar a los gobiernos locales y regionales y a las sociedades a

las que estos responden como meros sujetos pasivos o víctimas de estos procesos. A menudo, tanto las organizaciones sociales como los gobiernos locales y regionales tratan de impulsar o de participar en los procesos de re-regulación que se desarrollan más allá del Estado en ámbitos de su competencia, o que les afectan directamente —desarrollo socioeconómico, el empleo, la cohesión y el desarrollo territorial, el medio ambiente, la energía, el transporte, u otros—, sea a través de organizaciones intergubernamentales o supranacionales, mediante el establecimiento, adaptación o en su caso fortalecimiento de las organizaciones internacionales, y de los regímenes internacionales. En esos procesos de re-regulación se encuentran las organizaciones de integración regional, que como se indica más adelante, constituyen tanto un incentivo como una «ventana de oportunidad» para la acción exterior de los gobiernos locales y regionales. Como se indicará en un apartado posterior, ello puede contribuir a la aparición de un «nuevo multilateralismo» más democrático, legítimo, y eficaz para la gobernanza de la globalización y la consecución de las metas internacionales de desarrollo.

### *1.2. Los procesos de descentralización político-administrativa*

En algunos casos, la adopción de fórmulas federales o confederales ha dado lugar a Estados en los que los gobiernos regionales cuentan con amplias compe-

tencias en materias relacionadas con el desarrollo socioeconómico, la gestión del territorio, y las políticas sociales y culturales. En otros Estados, que respondían a modelos más centralizados, han sido argumentos eminentemente funcionales de eficacia y eficiencia, así como de control democrático, los que han alentado procesos de descentralización político-administrativa que, en distinto grado, han atribuido a los gobiernos regionales competencias, incluso legislativas, en una amplia gama de materias. En ocasiones, estas competencias tienen una importante dimensión externa. Es el caso de las políticas de desarrollo productivo, investigación y desarrollo (I+D), o empleo, que suponen la participación en redes internacionales de I+D; las políticas de internacionalización empresarial y en particular de promoción de las exportaciones, y la atracción de inversiones extranjeras, y turismo. En ocasiones, estas competencias se extienden a ámbitos materiales en los que esa lógica funcional no existiría *prima facie*, lo que no impide que esas competencias existan, como ocurre con la cooperación al desarrollo, o bien se fundamentan en el papel de apoyo o respaldo de las administraciones a las organizaciones sociales del respectivo territorio activas en ese campo, como ocurre con las ONGD.

### *1.3. Motivaciones y lógicas políticas*

La aparición de los gobiernos regionales comporta la búsqueda de mecanis-

mos de legitimación interna y externa propios y, al igual que ocurre en el ámbito estatal, la acción exterior suele ser uno de ellos. La visibilidad de esas acciones, la participación y la implicación de actores domésticos –empresas, universidades u ONG– a través de redes, además de las lógicas consideraciones de eficacia son variables relevantes en términos de esa legitimidad buscada.

En este contexto, hay que mencionar también el factor emulación y el mimetismo como factores explicativos de la expansión de las actividades internacionales de los gobiernos regionales y locales –lo que de manera muy gráfica, Panayotis Soldatos ha denominado «yo también» o «me-tooism» y, en el caso español, en relación a la definición de las competencias autonómicas, el «café para todos»– (Soldatos, 1990; Cornago, 2001).

Por otro lado, además de las razones funcionales señaladas en los puntos anteriores, esa acción exterior se observa con mayor intensidad e insistencia en los territorios y gobiernos regionales con una identidad cultural diferenciada, lengua propia, y conciencia política de nación de su población o de una parte de ella. Como señala Alex Ugalde, para algunos gobiernos regionales o, según la denominación de este autor, «gobiernos no centrales», la presencia internacional es un componente, junto a otros elementos, de la afirmación de su identidad nacional. Ello explica esfuerzos, no sólo simbólicos sino también prácti-

cos, para lograr un cierto reconocimiento internacional (Ugalde, 2006). Ese objetivo puede estar relacionado, o no, con la aspiración nacionalista de la creación de un Estado. Lo que se observa aquí, en definitiva, no es sino la reproducción, a escala de unidades políticas y comunidades nacionales concretas, de las mismas lógicas de identidad y reconocimiento que se observarían en los Estados ya constituidos y reconocidos como tales por la comunidad internacional.

#### ***1.4. El regionalismo y la integración regional***

Como caso específico de los procesos de re-regulación y de conformación de capacidades de gobierno en ámbitos en los que existen interdependencias crecientes hay que mencionar el regionalismo y la integración regional. El regionalismo constituye una dinámica característica del sistema internacional contemporáneo, de alcance mundial, pues son muy contados los casos de Estados que no participan de algún acuerdo regional. Aunque la mayor parte tienen un contenido eminentemente comercial, en muchos casos los acuerdos regionales se extienden a ámbitos políticos, ambientales, de seguridad, o relacionados con la circulación de personas. En relación a las dinámicas de la globalización, estos acuerdos tienen en ocasiones consecuencias paradójicas: por un lado, aceleran y/o profundizan el proceso de globalización, al liberalizar

los flujos económicos y de otra índole en el seno de cada grupo; por otro lado, tratan de apuntalar y/o reforzar las capacidades de gobierno de los Estados que son parte de esos grupos, a través de la concertación y coordinación de políticas, la cooperación intergubernamental, o la conformación de soberanías mancomunadas a través de la atribución de competencias soberanas a órganos supranacionales. Con los procesos de descentralización antes descritos, se produce una redistribución de las competencias estatales «hacia arriba» y «hacia abajo» que conduce a la conformación de un sistema de «gobernanza multi-nivel» (*multi-level governance*).

A menudo, esa cooperación más intensa, o esa atribución de competencias soberanas, afecta a ámbitos de política en los que tienen atribuciones o intereses los gobiernos regionales y locales, por lo que la incidencia y/o participación en los procesos decisivos y las instituciones regionales se convierte en un imperativo político para esos gobiernos no centrales. Si esta se institucionaliza, constituyen además un incentivo y/o una «ventana de oportunidad» que tiende a equiparar la actividad externa de los gobiernos regionales menos activos con aquellos que han liderado esos procesos de participación. En el caso de la UE, esto es particularmente visible en la política agrícola, de transporte, y sobre todo en la política regional y la política de cohesión. La actuación de los gobiernos regionales se produce tanto

a través de cauces poco formalizados —por ejemplo, las delegaciones que la mayor parte de las regiones europeas ha establecido en Bruselas, que dan seguimiento a las políticas comunitarias, tratan de incidir en su formulación, y apoyan a los agentes locales en la obtención de fondos y la participación en redes y programas comunitarios—, o bien de los procedimientos institucionalizados que ha establecido la propia UE en reconocimiento al papel de esos gobiernos regionales y locales, como es el caso del Comité de las Regiones, órgano creado en el Tratado de Maastricht de 1992. En algunos Estados miembros caracterizados por un diseño federal o confederal, o donde el proceso de descentralización es más amplio, se ha reconocido la participación de los gobiernos regionales en las instancias de representación de cada Estado miembro, aunque en todos los casos actúan en nombre del Estado miembro de la UE, y no de su propio gobierno regional.

## II. ALCANCE, ÁMBITOS PREFERENTES Y VÍAS DE ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

El papel de estos nuevos actores se circunscribe a áreas concretas de las relaciones internacionales, en general en ámbitos socioeconómicos y culturales, sin adentrarse en ámbitos específicos que siguen siendo objeto de la acción

privativa de los Estados, debido a sus competencias exclusivas y a la falta de subjetividad jurídica internacional de los gobiernos regionales y locales, como son las relaciones diplomáticas, las cuestiones estratégicas, o las políticas de seguridad y defensa. Sin embargo, incluso en estas últimas se registra una actividad creciente de estos nuevos actores, que participan de las relaciones políticas externas, firman acuerdos internacionales, aunque su naturaleza jurídica sea ambigua, se les otorga una personalidad jurídica internacional limitada —a través, por ejemplo, de su reconocimiento como sujeto y objeto de políticas y como partícipes de órganos y procesos decisorios de la UE— o son un componente importante de las políticas de seguridad, que ya no descansan ni exclusiva ni principalmente en las capacidades militares de los Estados debido a los profundos cambios que se han registrado en la problemática y los conceptos de la seguridad. Todo ello se evidencia en la creciente actividad de estos gobiernos locales y regionales en el sistema internacional de cooperación al desarrollo ya que no se limitan a ser meros proveedores de recursos.

Por todo lo anterior, en estos actores están presentes muchos de los elementos que definen la condición de actor internacional (*actorness*). En consecuencia, en el desarrollo de esa creciente actividad internacional, los gobiernos locales y regionales se han encontrado, a menudo, en una relación difícil con gobier-

nos centrales celosos de su exclusividad en el ejercicio de la política exterior y la representación internacional del Estado. Siguiendo a Colino, la interacción que puede establecerse entre los gobiernos centrales y no centrales en lo concerniente a la acción exterior podría seguir cuatro pautas básicas: la defensa de la competencia exclusiva en materia exterior por parte del Gobierno central, tratando de obstaculizar la acción exterior de los gobiernos no centrales; la acción conjunta basada en la participación de los gobiernos no centrales en los ámbitos en los que tienen competencias atribuidas; la acción en paralelo, buscando la complementariedad; y la acción independiente de los gobiernos regionales, que de esa forma tratan de distanciarse de su respectivo gobierno central, incurriendo así en posibles contradicciones y conflictos. Esta caracterización, con mayor detalle, se aplica después al caso español (Colino, 2007).

Partiendo de la práctica recogida en la bibliografía sobre este tema, los ámbitos de acción exterior, a menudo interrelacionados entre sí, en los que estos actores se muestran más activos serían, de manera sintética, los siguientes:

- a) *Ámbito económico*: promoción de las exportaciones y la contratación en el exterior de las empresas implantadas en la región o ciudad; promoción y atracción de la inversión extranjera, a través de acciones específicas de difusión, o bien, de la mejora de la infraestructura

regional y de otras políticas de mejora de la competitividad; promoción de la región o ciudad como destino turístico; participación en redes internacionales de investigación y desarrollo y promoción de los centros docentes y de investigación como destino para estudiantes y de investigadores.

- b) *Ámbito social*: políticas encaminadas a la gestión de los flujos migratorios y apoyo a los colectivos de inmigrantes y su integración en el territorio y la sociedad de acogida.
- c) *Ámbito cultural*: actividades de difusión y promoción de los activos culturales y de la identidad socio-cultural diferenciada, y actividades de apoyo y mantenimiento de los vínculos con las comunidades locales en el exterior o diásporas.
- d) *Cooperación al desarrollo*, a través de las instituciones públicas, las organizaciones sociales, o las ONGD arraigadas o con presencia en el territorio. El estatuto «ambiguo» que según Hocking caracteriza a los gobiernos regionales y locales es relevante en este campo: supone una «ventaja comparativa», pues permite una actuación más flexible, sin los límites que afectan a los gobiernos centrales, para trabajar en contextos conflictivos o con actores de toda índole, sin que ello les impida acceder a las instancias diplomáticas (Hocking, 2001).

En estas actividades, los instrumentos, medios y estructuras desplegados por

los gobiernos regionales y locales pueden sistematizarse de la siguiente manera (Ugalde, 2006):

- a) *Visitas o viajes*, generalmente realizados por parte de la Presidencia o, en el caso de las Comunidades Autónomas, por las consejerías relevantes.
- b) *Agencias de promoción económica*: realizadas, a menudo, desde las Consejerías de economía y hacienda, o por consorcios o entidades especializadas, como el Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya (COPCA) o el Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX). En algunos casos, estas agencias han desarrollado una red relativamente amplia de oficinas comerciales en el exterior.
- c) *Delegaciones en el exterior*: este tipo de estructuras, muy diversas en cuanto a su naturaleza jurídica, han proliferado en el marco de la UE, aunque empiezan a aparecer en otras ubicaciones —Nueva York, Londres o París— de interés por razones económicas, o por ser sede de organizaciones internacionales. Como se indicó, sus actividades abarcan desde la incidencia política al apoyo a los actores territoriales para promover su participación en programas de la UE (Marks *et al.*, 2002). Desde la aparición de la primera de ellas en 1984 hasta las 244 contabilizadas en 2002, y un número aún mayor en la actualidad, al sumarse las establecidas por gobiernos locales y regionales de los nuevos Estados miembros de la UE. En el caso español, el intento en 1988 de apertura de la Delegación vasca provocó un conflicto de competencias que quedó resuelto en 1994 tras la sentencia favorable a la posición vasca y de otras comunidades autónomas por parte del Tribunal Constitucional<sup>2</sup>.
- d) *Firma de acuerdos*: al margen de la no-subjetividad internacional de los gobiernos regionales y locales, ha proliferado la firma de acuerdos que, al margen de su diversa denominación, son la expresión de un *ius contrahendi* no siempre reconocido y/o aceptado por los gobiernos centrales o el ordenamiento interno. En algunos casos (Bélgica, Alemania o Austria), no obstante existe un *ius ad tractatum* reconocido por su ordenamiento constitucional, aunque sometido a ciertas condiciones. Estos acuerdos se han firmado con otros gobiernos regionales y locales, con ONG, con organismos del Sistema de Naciones Unidas —a través de acuerdos de este tipo se ha empezado a desplegar una incipiente cooperación al desarrollo con organismos multilaterales des-

<sup>2</sup> Sentencia 165, de 26 de mayo de 1994, del Tribunal Constitucional, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 151, 25 de junio de 1994.

de Comunidades Autónomas, como la Generalitat de Catalunya o el Gobierno Vasco—, o con ONG internacionales.

- e) *Participación en redes y/o asociaciones de cooperación interregional e intermunicipal*: este tipo de asociacionismo, que se inicia en los años setenta, ha dado lugar a importantes entidades de diálogo político y cooperación interregional, que aunque tiene una fuerte presencia europea, se extiende a otras latitudes. Entre las entidades más significativas se encontrarían la *Asociación de Regiones Fronterizas Europeas* (ARFE); la *Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas* (CRPM); el *Congreso de Poderes Locales y Regionales* (CPLRE); y, sobre todo, la *Asamblea de las Regiones de Europa* (ARE). Un caso particular es el de la *Conferencia de Regiones con Competencias Legislativas* (REG LEG), que agrupa a territorios cuyos parlamentos y gobiernos son elegidos de forma directa y ostentan poderes autonómicos de carácter legislativo, preocupados por defender sus competencias exteriores frente a los gobiernos centrales. A escala mundial, cabe destacar la Red Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible, creada tras la Cumbre de Johannesburgo en 2002; la Red Mundial de Regiones para la Socie-

dad de la Información; o el Foro de Gobiernos Regionales Solidarios, creado en Porto Alegre (Brasil) en 2003 con motivo del III Foro Social Mundial.

En el ámbito local, además de la extendida práctica de los hermanamientos, que a menudo canaliza actividades de cooperación al desarrollo norte-sur, existen asociaciones de ámbito sectorial y/o geográfico como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), que además de desarrollar una amplia gama de actividades de cooperación y asistencia técnica en ámbitos propios de la gestión municipal, reivindican la especificidad y las competencias diferenciadas que supone la capitalidad, apoyándose en esta entidad asociativa en la reivindicación de las mismas frente a los gobiernos centrales, y los gobiernos regionales, como ha ocurrido en el caso de Madrid (Sanahuja, 2002). Los esquemas de integración regional han actuado también como catalizador de este tipo de asociacionismo, como muestran casos como el de la red «Mercociudades», de Mercosur<sup>3</sup>. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, por sus siglas en inglés) constituye la entidad más representativa de poderes locales, y tiene una participación destacada en el debate sobre las políticas de cooperación y el papel de

---

<sup>3</sup> Véanse <http://www.munimadrid.org/ucci> y <http://www.mercociudades.org>.

- las políticas locales en las metas internacionales de desarrollo.
- f) *Cooperación transfronteriza*: ámbito clásico de la actuación exterior de las regiones limítrofes, para mejorar la gestión de las interdependencias asociadas a la frontera y estimular los intercambios económicos, y de todo tipo. En la UE, este tipo de cooperación ha sido alentado de manera directa por programas como INTERREG.
  - g) *Participación en órganos de grupos de integración*: como ocurre, en el caso de la UE, con el Comité de las Regiones.
  - h) *Presencia en las organizaciones internacionales*: aunque con muchas limitaciones, debido al estatuto intergubernamental de las mismas, ciertos gobiernos regionales han logrado estar presentes en entidades como el Consejo Nórdico o la Asociación Internacional de la Francofonía. En el caso de Bélgica, son sus entidades nacionales las que están representadas ante organismos como la OCDE o algunas agencias especializadas de Naciones Unidas.

En el plano institucional, como se ha indicado, la actividad internacional de los gobiernos locales y regionales se lleva a cabo desde instancias muy diversas, y no son infrecuentes los órganos especializados en dichas acciones, en particular en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, la existencia de estrategias o planes globales que

articulen y aseguren la coherencia de dichas acciones es menos frecuente.

### III. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS NO CENTRALES: EL CASO ESPAÑOL

Como ha señalado Caterina García Segura, el caso español expresa tanto las tendencias globales antes reseñadas, como las particularidades que supone la conformación desde 1978 del modelo de organización política y territorial del Estado de las Autonomías —que como revela el ciclo de revisión de los Estatutos de mediados de 2000, dista de estar cerrado— y la existencia de fuertes movimientos nacionalistas en al menos algunas de ellas, Cataluña, el País Vasco y en menor medida, Galicia. En el plano internacional, los procesos de globalización; en el regional, la adhesión a la UE. En el nacional, la conformación del Estado de las Autonomías; y en el ámbito autonómico, la presión de los nacionalismos y el interés de los gobiernos autonómicos de alcanzar el «techo» competencial de las comunidades denominadas «históricas» (García Segura, 2004). Estas últimas serán las que ya desde la década de los años ochenta se mostrarán más activas en cuanto a la acción exterior, que en esta fase temprana va a estar caracterizada por un alto grado de informalidad y de ambigüedad jurídica, y crecientes conflictos entre las CCAA y el Gobierno central. En la década de los

años noventa esas actividades se van extendiendo a otras CC AA y de manera paulatina se clarificarán los distintos ámbitos competenciales <sup>4</sup>. Según Ignacio Sánchez Amor, en ese proceso cabe identificar tres etapas: en primer lugar, la que definió la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). En segundo lugar, la aparición de las conferencias sectoriales y de los consejeros autonómicos en la Representación Permanente (REPER) ante las instituciones europeas, y la normalización de las delegaciones de las CC AA ante esas instituciones tras la sentencia favorable del Tribunal Constitucional en 1994. En un tercer momento, ya a mediados del año 2000, la evolución que supone la participación de las CC AA en el Consejo, la revisión de la figura de los consejeros autonómicos en la REPER, y la incorporación de las CC AA a las Cumbres bilaterales con Francia y Portugal, y a las negociaciones de tratados internacionales en asuntos que afecten a sus competencias o intereses. Como resultado, el derecho de participación de las CC AA en los asuntos internacionales puede considerarse plenamente admitido (Sánchez Amor, 2009; Pardo, 1995; Fernández de Casadevante, 1997, 2001).

Ese proceso ha estado marcado por una clara dinámica expansiva de la actuación internacional de las CC AA y, en menor

medida de los ayuntamientos. En particular, se observa una clara voluntad de «juridificación» de las actividades antes desarrolladas de manera más informal, a través de leyes autonómicas, con el objetivo de consolidar esas competencias ante el Gobierno central. Esta motivación ayuda a explicar el amplio desarrollo legislativo e institucional que se observa, por ejemplo, en la cooperación al desarrollo de las CC AA, en el que, como se verá, hay un marcado desequilibrio entre el aparato legislativo erigido por el Gobierno autonómico y los fondos, relativamente pequeños, que se destinan a ese fin. Sin perjuicio de que existan también motivaciones relacionadas con la calidad y la eficacia de la política de cooperación, pareciera que ello también responde más a la necesidad de fijar y «blindar» esas competencias y espacio de actuación (García Segura, 1995; Pérez Tremps, 1998).

Los conflictos de competencias, como se indicó, no son privativos del caso español. En parte, se han debido a la pauta de comportamiento seguida por las administraciones central y autonómica respecto de la acción exterior de esta última. Por parte de la Administración central, como señala Colino (Colino, 2007: 21), ha habido básicamente tres maneras de abordarla, no necesariamente excluyentes: en primer lugar, la negación de esa realidad, tratando de

---

<sup>4</sup> Además de la ya citada sentencia 165, de 26 de mayo de 1994 del Tribunal Constitucional, hay que mencionar como precedente importante y verdadero punto de inflexión la sentencia 79, de 28 de mayo de 1992 (Boletín Oficial del Estado de 16 de junio de 1992) referida a la ejecución de la Política Agrícola Común.

mantener el monopolio de las relaciones internacionales, y obstaculizando la actuación autonómica. En segundo lugar, la aceptación renuente, asumiendo que se trata de una realidad inevitable, y/o ignorándola al verse desbordada para encauzar adecuadamente y/o coordinarse con la actividad de las CC AA, que se desarrolla en paralelo sin apenas conexión con la que realiza la Administración central. Una tercera posibilidad es una actitud proactiva para el diálogo, la coordinación y la racionalización de la actividad externa de los diferentes actores, buscando la complementariedad a partir de la especificidad de cada cual.

De igual manera, por parte de los gobiernos no centrales ha habido en lo esencial tres pautas de actuación: en primer lugar, tratar de influir en la política exterior del Estado, insistiendo en la participación de las CC AA en las organizaciones internacionales y sus órganos, y en las delegaciones del Estado ante conferencias internacionales. En segundo lugar, desarrollando una actividad propia a partir tanto de las competencias atribuidas, como del aprovechamiento de situaciones de ambigüedad o de vacío legal, de carácter eminentemente bilateral, centrada en la promoción de intereses propios, ajena a la coordinación con el Estado, y con otras CC AA. En tercer lugar, una actuación basada en la colaboración y la complementariedad, en una concepción más propia del modelo crecientemente federal al que parece encaminarse a medio plazo el Estado de las Autonomías.

A partir de esta caracterización, cabe señalar que en múltiples ámbitos de la acción exterior, y en particular en lo referido a la política de cooperación al desarrollo, la situación hasta bien entrado el decenio actual, con los gobiernos del Partido Popular (1996-2000 y 2001-2004) y, en menor medida, con la primera legislatura socialista (2004-2008) la pauta de actuación de la Administración central ha evolucionado de la negación a la ignorancia, y a la aceptación renuente, en un momento en el que la propia Administración central pugnaba por poner en pie su propia política de cooperación y apenas contaba con las capacidades suficientes para ponerla en práctica. A ello también han contribuido otros factores, como la cultura corporativa de las burocracias responsables de la ayuda, en particular del cuerpo diplomático, y la ausencia de estructuras adecuadas de planificación y coordinación. Que la actuación de los gobiernos autonómicos respondiera a menudo a sus propias lógicas no contribuyó en nada a solventar esa situación, que en parte se explica también por el recelo que ha existido respecto a las iniciativas de coordinación de la Administración central, que no son valoradas en cuanto a su papel para la armonización de políticas, sino en términos de potencial invasión de competencias, o de subordinación de un actor a otro.

Solo a partir de 2008 se ha tomado conciencia de la importancia de una acción más coordinada y coherente, y es el Plan Director 2009-2012, como se

verá, el que ha situado esa cuestión entre las prioridades de la legislatura, lo que puede suponer un mayor liderazgo del Gobierno central en la coordinación de estos actores, a través de

mecanismos que se señalan más adelante, como la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, constituida en octubre de 2009.

### 3. LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO

La actual sociedad internacional, más globalizada, integrada e interdependiente, con un poder político crecientemente descentralizado, más plural y con actores más diversos, tiene mayores demandas de gestión colectiva de problemas comunes y de provisión de bienes públicos, en particular de aquellos que afectan a los procesos de desarrollo. Los procesos de globalización han ido situando los problemas de la pobreza y las desigualdades en un ámbito crecientemente transnacional.

Por ello, será necesario que el sistema multilateral se dote de mayor capacidad y eficacia, dadas sus limitaciones actuales, y se configure como marco adecuado para alentar y encauzar la acción colectiva internacional a favor del desarrollo. Pero no es menos importante mejorar su representatividad y legitimidad. El sistema multilateral actual, que en gran medida fue diseñado hace más de sesenta años, responde aún a una matriz intergubernamental basada en los actores estatales, y no satisface los requerimientos de voz y representación de los gobiernos no centrales o subestatales y de los actores no estatales en los que, como se ha indicado, descansa buena parte de las responsabilidades y capacidades necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. Por consiguiente, para ofrecer respuestas eficaces se precisa no sólo una mayor apuesta por la acción multilateral, sino también un «nuevo multilateralismo» basado en la reformulación y adaptación del sistema

multilateral a un marco renovado de gobernanza democrática «multinivel» —local, regional, estatal, supraestatal— de gobierno y de participación democrática.

Al mismo tiempo, es ilusorio pensar que las metas internacionales de desarrollo puedan materializarse sin la participación activa de los gobiernos locales y regionales y de los actores no estatales, incluyendo a organizaciones sociales cuya actuación, cada vez más transnacionalizada, contribuye a dar forma a una incipiente sociedad civil global. De manera creciente, estos actores articulan o canalizan la acción colectiva a favor de esas metas. Los gobiernos locales y regionales, en particular, a menudo tienen la voluntad de ser partícipes activos en esas políticas de desarrollo, asumen responsabilidades, o cuentan con competencias en ámbitos clave de cara a los objetivos de desarrollo asumidos por la comunidad internacional, como la salud, la educación o las políticas de empleo y de lucha contra la exclusión social o las de igualdad entre mujeres y hombres.

Los procesos de globalización y descentralización política han supuesto, como ya se ha expresado, una transformación significativa del escenario de las relaciones internacionales, con la participación de un creciente número de actores cada vez con un mayor peso específico.

En el capítulo anterior el análisis se ha detenido en el papel emergente de los

gobiernos no centrales en la acción exterior. Junto a los procesos de globalización y descentralización política y administrativa en numerosos Estados, un factor determinante que ha contribuido a explicar la mayor implicación de los gobiernos no centrales en la acción exterior es el fenómeno de la movilización, vinculado con la acción de la sociedad civil transnacional.

El concepto «sociedad civil» adquiere un nuevo significado a raíz del proceso de globalización, cuando la sociedad civil deja de estar circunscrita a los límites territoriales del Estado. El año 1989, con el inicio de la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este, el fin de la guerra fría y la creciente interrelación global, supuso un punto de inflexión en la configuración de la sociedad civil global. Los principales cambios que constatan su surgimiento son la posibilidad para los grupos sociales de unirse con otros grupos en otras partes del mundo y, por otro lado, la posibilidad de dirigir las reivindicaciones además de al Estado a los organismos internacionales, a entidades supranacionales e incluso a otros Estados, dándose el paso desde «islas de compromiso cívico» hacia una sociedad civil transnacional, «una globalización desde abajo», o una «globalización civilizadora», dependiendo de las distintas concepciones de sociedad civil global existentes (Kaldor, 2003: 13-29).

La reestructuración de las relaciones económicas, sociales y políticas que ha transformado el escenario de las relacio-

nes internacionales, ha contribuido también al cambio en las relaciones sociales en el ámbito internacional. Este cambio en las relaciones sociales y el papel de la sociedad civil transnacional han sido, de hecho, los factores que han contribuido a la transformación del sistema de relaciones internacionales.

El surgimiento de la denominada sociedad civil transnacional, su capacidad de movilización y su doble naturaleza global y local han sido determinantes para orientar la acción de los gobiernos no centrales hacia el área específica de la promoción de los procesos de desarrollo, la cooperación internacional para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos, entre otros ámbitos. La preocupación de algunos gobiernos no centrales por estas áreas de actuación se ha intensificado, hasta situarse en un ámbito de acción tan relevante como otras áreas tradicionales como la promoción económica, cultural o política.

La expresión local del fenómeno de la sociedad civil transnacional se explica también a la luz de la vinculación de la movilización y las demandas con el territorio, como la reivindicación de las culturas locales, movimientos indígenas, «nuevas formas de nacionalismo y nuevos regionalismos» que tienden a asumir el territorio como «una plataforma indispensable para la resolución de problemas sociales» (Del Huerto, 2005: 55).

La emergencia de la sociedad civil transnacional ha alterado el escenario global

y ha contribuido a enfocar la acción de los gobiernos locales hacia la promoción del desarrollo de los países del Sur. En este hecho ha influido la capacidad de movilización de la sociedad civil, así como su doble naturaleza global y local, que permite dar respuesta a demandas globales desde procesos locales.

Así pues, en las dos últimas décadas los gobiernos no centrales han asumido un creciente protagonismo como actores de desarrollo, protagonismo que ha sido reconocido progresivamente por el resto de actores de la escena internacional.

Un hecho relevante es el reconocimiento por parte del Sistema de Naciones Unidas del papel de los actores locales para favorecer los procesos de desarrollo. En este sentido, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, destacó el fundamental papel que las comunidades locales desempeñan en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo<sup>1</sup>.

El reconocimiento de lo local como factor de capital importancia en los procesos de desarrollo ha ido en aumento, como se puso de manifiesto en la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, aprobada en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre

Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 2006. En esta ocasión se destacó de manera más firme la importancia de lo local en los procesos de desarrollo, al incidir en la relevancia del papel de las autoridades locales. En esta Declaración se alentaba a los gobiernos nacionales a compartir su poder y sus recursos con las autoridades locales en los procesos de toma de decisiones de las ciudades, y fortalecer su capacidad financiera e institucional para implantar el programa Hábitat, cuyo objetivo era una «movilización mundial de acción a todos los niveles para lograr el desarrollo sostenible de todas las ciudades, pueblos y aldeas del mundo». En la Declaración se afirmaba, asimismo, que la descentralización de la autoridad y los recursos es un proceso favorecedor de la eficacia para hacer frente a las necesidades de las personas, para adoptar decisiones innovadoras encaminadas a resolver los problemas de la ciudadanía, así como para favorecer la participación local en los procesos de toma de decisiones<sup>2</sup>.

Este reconocimiento de lo local como factor relevante para el desarrollo implica una relación entre descentralización política y administrativa —existencia de gobiernos locales sólidos, democráticos y con un grado de autonomía significativa— e impulso de los procesos de

<sup>1</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992. Véase también OCDE/CAD, 2005: 10.

<sup>2</sup> Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, junio de 2006.

desarrollo. A continuación se desarrolla un análisis, mediante un ejercicio de revisión bibliográfica, de esta relación y de cómo la descentralización puede contribuir al proceso de desarrollo, a través del impulso de la gobernanza local y la lucha contra la pobreza y la inequidad.

#### **I. LOS GOBIERNOS NO CENTRALES Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO: LA GOBERNABILIDAD Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Un factor que habitualmente genera crisis de gobernabilidad es la incapacidad de los Estados de dar respuesta a las necesidades de sus ciudadanos. Las razones por las que los Estados atraviesan por dificultades para satisfacer las demandas de la ciudadanía son múltiples, pero muchas de ellas apuntan a una excesiva lejanía que, en numerosas ocasiones, existe entre las cúpulas del poder y la burocracia que gestionan el Estado y la ciudadanía. Así pues, la ausencia de diálogo entre el Gobierno y los ciudadanos, la excesiva burocratización, la asimetría en el acceso a los servicios entre distintas regiones de un determinado Estado, la desigualdad en la distribución de la riqueza o la ausencia del reconocimiento de las especificidades —por ejemplo las culturales— de determinados colectivos, constituyen obstáculos para la gobernabilidad.

Diferentes estudios han recalcado la importancia de los procesos de descentra-

lización política y administrativa como un factor de gobernabilidad (Illán, 2006; Manor, 2000), ya que puede contribuir a superar los citados elementos que la ponen en riesgo.

La descentralización puede suponer avances en términos de gobernabilidad por varias razones: acerca el Gobierno a la ciudadanía, lo que favorece la receptividad gubernamental, «puede aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos y permitir una mejor adaptación a condiciones y demandas locales, mejorando, en última instancia, la rendición de cuentas» (Illán, 2006: 38-39). Se trata de una concepción de los procesos de descentralización como impulsores de la participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito de toma de decisiones, como en el de la rendición de cuentas (OCDE, 2004: 9).

La participación de la sociedad civil es un elemento fundamental, ya que en la medida que esta participación sea real y efectiva, se estará favoreciendo un proceso de descentralización que promueva la gobernabilidad local, entendida esta no sólo como el fortalecimiento de los gobiernos locales, sino también de la sociedad civil.

Un sólido análisis acerca del impacto de los procesos de descentralización en la gobernanza local en una muestra significativa de países fue realizado por Manor (Manor, 2000). Este análisis recoge conclusiones de investigaciones en las que se estudiaban las condiciones de

governabilidad local antes y después de llevarse a cabo el proceso de descentralización en más de 60 países. La principal conclusión del estudio afirma que la descentralización no significa, necesariamente, una mejora en la gobernabilidad local. Para que la descentralización sea exitosa debe cumplir tres condiciones esenciales: una financiación adecuada para los gobiernos descentralizados, suficientes márgenes de autonomía en el ejercicio de la política y la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, tanto para que las autoridades locales rindan cuentas hacia los ciudadanos, como para que los funcionarios de los gobiernos locales lo hagan hacia las autoridades locales. Es decir, la descentralización es un proceso político que encierra una lógica de devolución de poderes y responsabilidades desde el ámbito central al ámbito local, más allá del mero ejercicio de desconcentración, en el que se transfieren responsabilidades y recursos, pero la toma de decisiones —el poder— continúa residiendo exclusivamente en el Estado (OCDE, 2004).

Cuando en los procesos de descentralización se cumplen estas condiciones, estos pueden constituir un gran impulso para favorecer la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas en el ámbito local, lo que permite la apertura del Gobierno local a la ciudadanía, facilita el diálogo y la participación y aumenta así la legitimidad del Gobierno. Se produce, por todo ello, una mayor visibilidad de los procesos de toma de de-

cisiones, lo que contribuye a una mejor comprensión por parte de la ciudadanía.

Esta cercanía y diálogo entre Gobierno y ciudadanía potenciados a través de los procesos de descentralización puede contribuir, en opinión de Manor, a impulsar los procesos de desarrollo. La cercanía a la ciudadanía permite un mejor conocimiento de las necesidades y las demandas sociales, y facilita una mejor orientación de las políticas sociales, educativas, sanitarias y de servicios, entre otras, hacia las necesidades de la población. Se favorece, así, un diseño y una gestión más eficaz de las políticas públicas, ya que la receptividad gubernamental se ve fortalecida gracias a los procesos de descentralización.

Asimismo, a través de la descentralización también se puede avanzar hacia la interlocución entre el Gobierno central y la ciudadanía. En este sentido, los gobiernos descentralizados pueden desempeñar un papel de intermediarios y de vehículos de transmisión de información entre Gobierno central y ciudadanía, y canalizar las demandas y necesidades de la ciudadanía hacia el Gobierno central e informar acerca del proceso de toma de decisiones por parte del Gobierno central.

La descentralización política y administrativa no sólo puede ejercer un efecto positivo en la gobernabilidad, sino que también encierra potencialidades significativas en otras esferas, como en el fortalecimiento de la sociedad civil y el

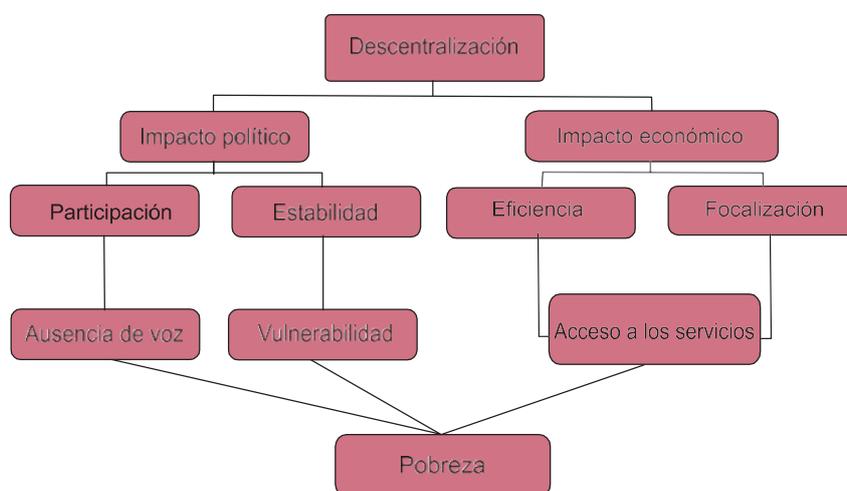
capital social. La descentralización política democrática redonda, en numerosas ocasiones en el fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto que supone un incentivo para la creación de nuevas organizaciones sociales de ámbito local, así como para la dinamización en el ámbito local de muchas de las ya existentes lo que, generalmente, tiene un efecto positivo en la construcción de capital social (Manor, 2000: 10).

La descentralización política y administrativa, asimismo, puede constituir un valioso aporte en la lucha contra la pobreza y la consecución de medios de vida sostenibles por parte de los colectivos más desfavorecidos. Es necesario reconocer que en multitud de ocasiones

los procesos de descentralización no son un claro impulso para el alivio de la pobreza, porque el poder en el ámbito local es a menudo acaparado por élites poco sensibles a la desigualdad y la exclusión social. Sin embargo, la propia experiencia ha puesto de manifiesto cómo en contextos de descentralización representantes de determinados colectivos desfavorecidos logran acceder al poder —en mayor medida que en contextos de centralización del poder— y promover, desde el ámbito local, políticas orientadas hacia la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

Además, como ya se ha afirmado anteriormente, un proceso de descentralización política y administrativa equilibra

FIGURA 1. Descentralización y pobreza: canales de influencia



Fuente: OCDE (2004), *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, DEV/DOC (2004)05, París.

do —caracterizado por similares y suficientes márgenes de autonomía política y dotación de recursos— facilita una gestión más equitativa de la política local y favorece un mejor acceso a los servicios por parte de los colectivos excluidos. En definitiva, la descentralización política y administrativa constituye una base sólida para una gestión más eficiente de los recursos y facilita una orientación más progresiva de los recursos.

Como se puede observar en la figura 1 la descentralización favorece, o puede favorecer, de manera significativa la eficiencia en la gestión de los recursos, una mayor redistribución a través de la adaptación a las necesidades en la prestación de servicios y la gobernanza local. Se trata de factores, todos ellos, de vital importancia para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo. Empero, es importante evitar la relación directa y acrítica entre descentralización y reducción de la pobreza y promoción del desarrollo, ya que esta relación depende del contenido del propio proceso de descentralización y de la situación socioeconómica del país en cuestión.

Existe un importante consenso, como señala Illán (Illán, 2006: 49), al destacar el papel potencial que los procesos de descentralización pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza. El énfasis se sitúa en el papel potencial que puede desempeñar la descentralización, no en el que está desempeñando en la actualidad, ya que no se puede afirmar de

manera categórica que exista una correlación entre descentralización y reducción de la pobreza.

La relación entre descentralización y lucha contra la pobreza no es aplicable en todos los casos y, en ocasiones, puede haber incluso una relación negativa. Según un estudio de la OCDE basado en una revisión del impacto de la descentralización en 19 países, la contribución de los procesos de descentralización a la reducción de la pobreza depende de las condiciones socioeconómicas. Si la descentralización se produce en un país pobre, en el que el Estado no tiene plena capacidad de cumplir con sus funciones, existe un importante riesgo de que la descentralización contribuya más a aumentar la pobreza que a reducirla. Sin embargo, concluye el estudio, en los países que cuentan con un Estado comprometido con la devolución del poder al ámbito local, la descentralización puede ser un medio excelente para promover una mejor representación y acceso al poder por parte de los más desfavorecidos y contribuir así a un mejor acceso a los servicios y recursos prestados por el Estado (OCDE, 2004: 14-16).

La descentralización, sin embargo, como señala Manor, tiene serias limitaciones. Es necesario recalcar esta cuestión ya que en ocasiones las expectativas depositadas en los procesos de descentralización, y en su capacidad de contribución a la gobernabilidad local, a la lucha contra la pobreza y, en definitiva, a la promoción del desarrollo, son

excesivamente altas y no se corresponden con la realidad (Manor, 2000: 3). Se corre el riesgo de que el incumplimiento de estas expectativas pueda volverse en contra de los propios procesos de descentralización, contribuyendo a su debilitamiento.

## II. FACTORES CONDICIONANTES DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LOS PROCESOS DE DESARROLLO

Como se afirmó anteriormente, la descentralización es un proceso complejo en el que intervienen múltiples factores y que abarca diferentes dimensiones —la descentralización administrativa, la descentralización fiscal y la descentralización política y democrática— que no siempre son satisfechas y dan lugar a procesos de descentralización incompletos y desequilibrados. Un claro ejemplo se produce cuando la descentralización administrativa no se acompaña de la descentralización política, existiendo así el riesgo de producir el efecto contrario a la descentralización del poder ya que, de hecho, se puede llegar a fortalecer la influencia del Gobierno central en el ámbito local.

La descentralización política es fundamental; se podría afirmar que es el pilar de los procesos de descentralización, pero por sí misma no es suficiente, es necesario que vaya acompañada de la descentralización administrativa y del

incremento de los fondos hacia los gobiernos locales.

Los análisis optimistas de la descentralización política y administrativa, así como la abundancia de experiencias positivas existentes no deben eclipsar las dificultades existentes para buscar una relación empírica entre descentralización y gobernabilidad y lucha contra la pobreza. De hecho, existen estudios que inciden en el fracaso de algunas experiencias de descentralización que, incluso, ponen de manifiesto una relación negativa entre descentralización y gobernabilidad y, cuando menos, «existen dudas y confusiones sobre si este es un proceso causal y, por tanto, secuencial [la gobernabilidad como consecuencia de una mejora introducida por la descentralización] o ambos fenómenos deben recorrer caminos paralelos retroalimentándose de manera mutua» (Illán, 2006: 42-46).

Una lección ofrecida por los estudios existentes consiste en que el éxito de los procesos de descentralización depende del propio proceso de descentralización: del contenido político y el carácter democrático que adopten; del equilibrio entre recursos y responsabilidades y atribuciones transferidos; así como del apoyo sostenido y a largo plazo con el que cuentan estos procesos.

Si no se cumplen estos requisitos, es decir, si los procesos de descentralización no se dotan de contenido político y democrático, económico y fiscal, se

pueden convertir en mecanismos que, como afirma Illán, «se centran en incrementar la eficacia para ejecutar políticas asistencialistas, idóneas para reproducir el sistema vigente y que tan malos resultados da a la amplia mayoría de la población. En vez de tratarse de proyectos emancipadores, que propicien el cambio, más bien pretenden hacer sostenible el tradicional despotismo clientelista dispensado a las comunidades. Mediante dichos proyectos se buscan los máximos beneficios políticos con perspectivas electoralistas; se utilizan con la mayor rapidez posible los recursos provenientes del exterior y se aprovecha para mejorar la imagen del gobierno de turno. En la práctica, las comunidades juegan el tradicional papel de meras ejecutoras de las políticas gubernamentales. Ello es posible porque aunque las formas de Estado y de régimen político han cambiado, las estructuras reales de poder económico se mantienen prácticamente inalteradas». Esta contundente descripción de los procesos de descentralización coincide, a juicio de Illán, con lo que está ocurriendo en muchos países centroamericanos (Illán, 2006: 74).

Además, para entender la potencialidad de la descentralización como factor determinante de la promoción del desarrollo y, por ende, de la erradicación de la pobreza es necesario tener en cuenta la existencia de una serie de condiciones concretas de cada proceso de descentralización, como la habilidad de los gobiernos descentralizados de llevar a

cabo las reformas necesarias, para lo que es necesario el equilibrio en la transferencia de recursos, capacidades y competencias; los niveles efectivos de transparencia y participación; la existencia de corrupción; y la coherencia de políticas entre el proceso de descentralización y el resto de políticas locales y estatales (OCDE, 2004: 12).

Existen numerosos factores relativos al propio diseño del proceso de descentralización que influyen tanto en el éxito o en el fracaso del proceso, como en su capacidad de incidir en la lucha contra la pobreza. Un pilar fundamental, sin embargo, para garantizar el éxito de los procesos de descentralización es el compromiso político de los gobiernos centrales (OCDE, 2004: 18-21). Es necesario que sea el Gobierno de un país el que asuma la necesidad de la descentralización, lidere el diseño del proyecto y lo apoye con el compromiso político y los recursos necesarios. La experiencia muestra que cuando la descentralización se produce por defecto, es decir, responde a un impulso exterior —como la imposición de un donante o la necesidad de hacer frente a una crisis económica o de gobernabilidad— crecen las posibilidades de que el proceso fracase, ya que el impulso desde el Gobierno central no suele ser sostenido y tiende a ser desequilibrado en relación a los recursos transferidos y las responsabilidades delegadas.

Es importante, asimismo, para el éxito de la descentralización que en su diseño

se contemple la dotación de los recursos financieros necesarios para que los gobiernos descentralizados puedan cumplir con las tareas asignadas. Además, es necesario que los recursos sean transferidos de manera estable y predecible. Para ello es importante la capacidad de generar recursos a través de impuestos locales, así como contar con una transferencia estable y predecible por parte del Gobierno central.

El desarrollo de las capacidades locales es igualmente importante; todos los países que han culminado un proceso de descentralización exitoso se caracterizan por la existencia de abundantes capacidades locales y unos sólidos recursos humanos en el ámbito local, en ocasiones como resultado de la descentralización y, en otras, como una cualidad previamente existente (OCDE, 2004: 21).

La transparencia, la circulación de la información y la rendición de cuentas en dirección descendente —desde el Gobierno central hacia los gobiernos descentralizados—, en dirección ascendente —desde los gobiernos descentralizados hacia el Gobierno central— y en dirección horizontal —desde el Gobierno central y los gobiernos descentralizados hacia la ciudadanía—, se han revelado también como factores favorecedores de la descentralización y ponen de manifiesto la capacidad de contribución a la gobernanza y, con ello, a la promoción del desarrollo de la descentralización. La rendición de cuentas, de hecho,

no es un criterio satisfecho en todos los procesos de descentralización, lo que hace recaer a los gobiernos descentralizados en la opacidad y significa un aumento del riesgo de corrupción.

Junto a ello, los procesos de descentralización que han apostado por la participación de la sociedad civil se han mostrado más capaces de incidir en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo.

Además, la existencia de una sociedad civil organizada, activa y movilizadora que ejerza el control sobre los poderes locales es un activo de gran relevancia. El fortalecimiento del tejido asociativo y de la sociedad civil es, pues, un factor que favorece los procesos de descentralización y su vinculación con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo. La descentralización, asimismo, como se afirmó anteriormente, favorece la organización de la sociedad civil y el tejido asociativo local y da lugar a un círculo virtuoso que redundará en una activación de la vida pública y de la participación social.

La participación y la apertura de espacios de diálogo puede responder, por un lado, a la apertura de «oportunidades políticas que se abren desde arriba, en términos de iniciativa institucional y oferta participativa del Estado» y, por otro lado, a procesos «impulsados desde abajo, como respuestas o expresión de la presión creciente de los sectores sociales que buscan abrir instancias de

diálogo» (Illán, 2006: 105). Cuando ambos procesos convergen en un punto intermedio y la interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil es el resultado de la convergencia de los dos procesos, la participación e influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones adquiere cotas más altas y se produce una mayor cercanía entre el diseño de políticas y las necesidades de la ciudadanía.

Junto a los factores internos del propio proceso de descentralización, el contexto en el que se inscriben es igualmente determinante para el resultado de la descentralización y de su capacidad para influir en los niveles de pobreza y desarrollo. Es necesario, por ello, en el análisis de los procesos de descentralización, tener en cuenta la influencia de factores de muy diversa naturaleza —como las características demográficas, la calidad de las infraestructuras, el nivel de ingreso en el país, los niveles de desigualdad, la diversidad cultural y lingüística entre otras muchas variables—; la existencia de una cultura de rendición de cuentas y el grado de aplicación de la ley; la existencia o la ausencia de instituciones sociales que representen a los colectivos más desfavorecidos; y la existencia de una estructura política diversa, que favorezca el control entre los distintos grupos políticos (OCDE, 2004: 13).

Es relativamente sencillo afirmar que todos estos factores externos determinan los procesos de descentralización. Sin embargo, es más complejo conocer

cómo afectan a la descentralización y, más concretamente, a la capacidad de ésta de reducir la pobreza y promover el desarrollo. A pesar de la ausencia de evidencias de causalidad, el citado estudio de la OCDE afirma, basándose en una revisión de la literatura y en el trabajo empírico desarrollado, que la existencia de estructuras de poder tradicionales basadas en las relaciones de clientelismo dificulta significativamente la puesta en marcha de un proceso de descentralización enfocado hacia la reducción de la pobreza, ya que permite la captura del poder por parte de élites con necesidades e intereses muy alejados de los de los colectivos más desfavorecidos. Por el contrario, en aquellos casos en los que la provisión de servicios ya estaba desconcentrada, los gobiernos locales cuentan con un fuerte apoyo y han logrado márgenes de autonomía suficientes en el diseño e implementación de las políticas, los procesos de descentralización han sido exitosos y eficaces en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo (OCDE, 2004: 17-18).

Así pues, el contenido de la descentralización, y el contexto en el que se produce, son importantes para entender cómo pueden contribuir estos a la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad, de manera que existen grandes diferencias entre los procesos de descentralización diseñados y los procesos de descentralización que se producen por defecto (OCDE, 2004: 12). Los primeros responden a un proyecto político promovido

por la convicción y la confianza en la descentralización —por lo tanto con mayor capacidad de éxito y de contribución a la gobernanza y la lucha contra la pobreza— y los segundos son procesos de descentralización impulsados por factores externos como la racionalidad económica impuesta por la escasez de recursos del Estado o la búsqueda de estabilidad política ante un periodo de inestabilidad, en los que las probabilidades de éxito y de contribución a la gobernanza y la lucha contra la pobreza son menores (Illán, 2006: 52-53).

Precisamente, el fracaso de muchos procesos de descentralización se encuentra en el propio origen del proceso, cuando en la fase de su diseño se observa una instrumentalización de las autoridades locales para reforzar el poder de los gobiernos centrales, que impulsan procesos de descentralización administrativa sin la necesaria descentralización política y los mínimos márgenes de autonomía fiscal y presupuestaria.

Asimismo, la experiencia ha puesto de manifiesto que cuando los procesos de descentralización responden a un proceso interno, es decir, son diseñados por el propio país y no responden a un proceso dirigido desde fuera y por defecto, las

posibilidades de éxito son mayores y la incidencia en la lucha contra la pobreza aumenta de manera significativa. Este resultado, de igual modo, se ve favorecido cuando existe, por parte del Gobierno, capacidad y voluntad de llevar a cabo reformas, elevados niveles de participación, transparencia y coherencia de políticas y cuando existe un equilibrio en la descentralización política, administrativa y fiscal (OCDE, 2004: 14-16).

Se ha afirmado más arriba que la descentralización debe ser un proceso interno, diseñado y liderado por el propio país en el que tiene lugar. Sin embargo, muchos países en los que se están produciendo procesos de descentralización política y administrativa son países de renta media y renta baja, algunos de ellos altamente centralizados y con serias dificultades para culminar el proceso de descentralización. En este sentido, como se verá más adelante, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo puede ser —y de hecho lo ha sido en ocasiones— una buena herramienta para contribuir al éxito de los procesos de descentralización, siempre y cuando se convierta en un complemento técnico y financiero, pero que no sustituya el liderazgo de los países protagonistas de la descentralización.

## 4. LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS Y EL SISTEMA DE AYUDA

### I. QUÉ ES LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: HACIA LA BÚSQUEDA DE UNA DEFINICIÓN COMPARTIDA

En el capítulo anterior se ha desarrollado una reflexión acerca del creciente papel de los gobiernos no centrales en la escena internacional, así como de la diversidad de ámbitos de actuación en los que se inscribe su acción exterior. Como se afirmó entonces, la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los ámbitos de acción exterior en el que los gobiernos no centrales están desarrollando un papel más activo, dando lugar al fenómeno conocido como cooperación descentralizada.

La integración de los gobiernos no centrales tanto del Norte como del Sur en el sistema de cooperación para el desarrollo es un hecho. En numerosos países la participación de los actores descentralizados va en aumento e, incluso, estos desempeñan un papel crucial en la gestión de la ayuda, ocupando espacios desatendidos por los gobiernos centrales y, con ello, complementando su acción en materia de cooperación para el desarrollo. La cooperación descentralizada, empero, es un fenómeno relativamente nuevo, que no ha sido abundante y sistemáticamente estudiado, y sobre cuya naturaleza, implicaciones y alcance no existen muchas visiones compartidas.

Clara muestra de ello es la ausencia de una definición consensuada que defina

de manera precisa qué es y qué no es la cooperación descentralizada. La discusión conceptual y los esfuerzos de definición son importantes ya que, más allá de dotarnos de una definición, de nuestra concepción de cooperación descentralizada dependerá el tipo de actores, relaciones y acciones que incorporemos en el análisis, lo que influirá, de manera determinante, en nuestra comprensión del fenómeno.

Algo sobre lo que sí existe un cierto consenso es que la cooperación descentralizada no se circunscribe a las acciones de cooperación para el desarrollo llevadas a cabo por los gobiernos descentralizados —aunque estos sean unos de los principales protagonistas—, ni a las acciones de cooperación para el desarrollo diseñadas para apoyar los procesos de descentralización política y administrativa de los países del Sur. La cooperación descentralizada hace referencia a una realidad más amplia, que abarca las acciones de cooperación para el desarrollo impulsadas desde el ámbito local u orientadas hacia el ámbito local y llevadas a cabo por actores cuyo ámbito de actuación se sitúa por debajo del Estado: gobiernos descentralizados, actores del ámbito sindical, empresarial, universitario y sociedad civil, fundamentalmente.

Un esfuerzo de definición de cooperación descentralizada fue realizado por la Comisión Europea, que la define como un «nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer rela-

ciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo» (Comisión Europea, 1992).

La definición aportada por la Comisión Europea constituye una definición de referencia y un esfuerzo de delimitación conceptual. Empero, se trata de un concepto que refleja una realidad muy diversa y heterogénea, tanto en relación a los actores como a las prácticas y enfoques, razón por la cual, como afirma Del Huerto, es una definición excesivamente ambigua ya que «tiene significados diferentes, y puede revestir formas y modalidades muy distintas, dependiendo del ámbito» (Del Huerto, 2005: 49-50).

Por ello, ante la ambigüedad conceptual y la heterogeneidad de enfoques y de tipos de cooperación descentralizada que, como veremos, existen, Del Huerto propone una definición, reconociendo el carácter temporal y las posibilidades de revisión y redefinición de la misma, con el objetivo de contribuir al debate teórico y, especialmente, con la intención de «brindar un concepto operativo». Así pues, según la propuesta de Del Huerto: «La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de

base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como «ayuda», la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariat; y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales» (Del Huerto, 2005: 53).

Se trata de una definición muy útil que recoge la complejidad del fenómeno y la heterogeneidad de modalidades. Se trata, sin embargo, de una definición que presenta un tipo ideal de cooperación descentralizada basado en sus potencialidades, más que en la práctica dominante de los actores descentralizados en sus relaciones de cooperación, aún muy establecidas sobre un modelo clásico de ayuda caracterizado por la existencia de un donante y un receptor, por la asimetría, discrecionalidad del sistema de ayuda, y materializadas mayoritariamente a través de proyectos y programas.

## II. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Para avanzar en la comprensión de la cooperación descentralizada, así como para obtener una mayor precisión con-

ceptual y avanzar en la delimitación teórica, es conveniente desarrollar a continuación un breve repaso a la evolución de las prácticas, los actores y los modelos de este tipo de cooperación.

Diferentes voces identifican a los hermanamientos entre localidades como el origen de la cooperación descentralizada. Los hermanamientos consisten, a muy grandes rasgos, en acuerdos entre territorios subestatales de distintos países con el objetivo de impulsar acciones de solidaridad y respaldo político, llevar a cabo intercambios culturales y, en menor medida, transferir recursos económicos o materiales (Del Huerto, 2005: 59; Malé, 2008: 23). A principios de los años noventa las relaciones de cooperación entre los gobiernos descentralizados de los países del Norte y del Sur experimentaron un cambio significativo y aunque en la actualidad continúan produciéndose los hermanamientos, estos dejaron de ser entonces el mecanismo dominante de relación en el ámbito de la cooperación descentralizada.

A principios de la década de los años noventa las relaciones de cooperación para el desarrollo establecidas entre los gobiernos no centrales empezaron a insertarse, cada vez de manera más intensa, en el clásico esquema de relaciones en el sistema de ayuda caracterizado por el vínculo donante-receptor, materializado a través de dos vías principales: la cooperación directa y la cooperación a través de otros actores, fundamentalmente ONGD.

La Unión Europea fue quien incorporó por primera vez la cooperación descentralizada en sus programas de ayuda, y el primer actor en adoptar el enfoque de la cooperación descentralizada, a partir de su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé, firmada en 1989 con los países del ACP (Del Huerto, 2004: 21-22). Desde entonces, afirma Del Huerto, se asumió a la cooperación descentralizada como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional y a partir de 1992 la Unión Europea creó varias líneas presupuestarias destinadas a fomentar este enfoque, permitiendo así la implementación —para el conjunto de los países en desarrollo— de programas descentralizados vinculados a derechos humanos, medio ambiente, bosques tropicales, VIH» (Del Huerto, 2004: 38), entre otras líneas de actuación.

El papel de la sociedad civil también es importante para entender cómo la participación de los gobiernos descentralizados en materia de acción exterior se ha orientado cada vez en mayor medida hacia la promoción del desarrollo de los países del sur a través del impulso de acciones de cooperación para el desarrollo de prácticas descentralizadas.

En este sentido, además de los factores analizados como causa de la internacionalización de los gobiernos locales —la globalización y los procesos de descentralización— la creciente participación de la sociedad civil en el diseño y, fundamentalmente, en la gestión de las

políticas de cooperación para el desarrollo ha significado un impulso de la cooperación descentralizada (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 209).

La movilización de la sociedad civil, así pues, se ha orientado, en muchos casos, hacia la incidencia en la acción exterior de los gobiernos descentralizados, tratando de promover la idea de justicia en las relaciones Norte-Sur, la solidaridad internacional, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo. A través de este trabajo de incidencia y movilización la sociedad civil en diferentes países ha favorecido el vínculo entre la política exterior y la cooperación para el desarrollo, y lo ha hecho de manera más significativa en los gobiernos descentralizados.

La sociedad civil, a través de la movilización, de sus mensajes y sus acciones de incidencia política en aras de una mayor asunción de la responsabilidad, por parte de las autoridades, del impacto de sus acciones a escala planetaria, no se ha dirigido exclusivamente a los gobiernos no centrales. Por el contrario, en las últimas décadas se han producido movimientos globales, liderados por la sociedad civil transnacional, con el objetivo de transformar las prácticas de las instituciones financieras internacionales, los organismos internacionales, las

compañías multinacionales, los gobiernos nacionales y los gobiernos no centrales. Estos últimos, sin embargo, han sido en numerosas ocasiones los más receptivos a las demandas de la sociedad civil y el auge de la cooperación descentralizada es una clara muestra de ello. El impulso experimentado por la cooperación descentralizada a partir de los años noventa se explica, en gran medida, por el espacio de interacción, participación y comunicación generado entre los gobiernos locales y la sociedad civil en su expresión local<sup>1</sup>.

En el apartado II del capítulo anterior (pp. 36 y ss.) se hacía una reflexión acerca de algunos factores que, tanto del propio proceso como del contexto, determinan el éxito o el fracaso de los procesos de descentralización y, más concretamente, su capacidad de contribuir a promover el desarrollo. Uno de los factores que se destacaban entonces era la importancia de la apertura de espacios de participación, así como el equilibrio en la construcción de estos espacios a través de iniciativas impulsadas por la sociedad civil y la apertura de los gobiernos a esta participación.

En el impulso de la cooperación descentralizada este hecho, el de la pertinencia de una interacción de los espacios de participación promovidos por la socie-

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de la incidencia de la sociedad civil en el impulso de la cooperación descentralizada es el caso español, en el que la relación entre el desarrollo de la cooperación descentralizada y «el movimiento por el 07%» es muy estrecha. Este caso se analiza en mayor profundidad en el capítulo quinto del presente trabajo, destinado a analizar la cooperación descentralizada en España.

dad civil y por las autoridades locales, ha sido fundamental ya que ha contribuido a sentar las bases para que la cooperación descentralizada sea un fenómeno sólido, participativo y tenga traducción en políticas concretas.

A través de la apertura de espacios de participación «desde abajo», es decir, generados a través de la reivindicación de la sociedad civil de una mayor implicación de los gobiernos —centrales y no centrales— y la receptividad por parte de estos, se establecen vínculos que favorecen la incorporación de la sociedad civil a la toma de decisiones y, especialmente, a la gestión de la cooperación para el desarrollo.

Junto a la apertura de espacios de participación conquistados «desde abajo, también se produce una apertura de espacios de participación promovidos «desde arriba», por parte de las autoridades locales.

Este hecho no significa, sin embargo, que las motivaciones para impulsar la participación sean las mismas para todos los gobiernos descentralizados. De hecho se pueden observar dos tipos de motivaciones fundamentales. Una razón que lleva a determinados gobiernos descentralizados a abrir espacios de diálogo y promover la participación de la sociedad civil, consiste en la concepción de la cooperación para el desarrollo como una política pública. Se trata, en estos casos, de gobiernos que promueven la apropiación democrática

y, a través de la participación de la sociedad civil, en la construcción consensuada y la gestión conjunta de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, en otras ocasiones, la apertura de espacios de participación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo por parte de los gobiernos descentralizados responde a una razón instrumental y de cálculo político, más que una concepción democrática y vinculada con la apropiación por parte de la ciudadanía de la política y la gestión de la cooperación para el desarrollo. La apertura de espacios de participación en estos casos actúa a modo de contrato social entre los gobiernos descentralizados y la sociedad civil, y se caracteriza por una elevada participación en la gestión, y un acceso más restringido a la toma de decisiones y al diseño de políticas. Esta motivación, que se encuentra en el origen de una parte significativa de las relaciones entre gobiernos locales y sociedad civil en materia de cooperación para el desarrollo, pone de manifiesto, a diferencia del caso anterior, la ausencia de una visión de la cooperación para el desarrollo como una política pública, y se vincula con una concepción más clásica de la cooperación para el desarrollo como un instrumento de asistencia.

Esta práctica, la búsqueda de una legitimación y del equilibrio en las relaciones con la sociedad civil a través de la cooperación para el desarrollo, no está carente de riesgos, como el de instrumentalizar por completo la política de cooperación

para el desarrollo, y hacer de ella un instrumento de legitimación y estabilidad para los propios gobiernos descentralizados y perder de vista la verdadera naturaleza de la cooperación para el desarrollo: contribuir al desarrollo de los países del Sur.

Independientemente de cual sea la razón por la que se promueven espacios de participación, lo que queda claro es que el auge de la cooperación descentralizada se explica en gran medida por el impulso de la sociedad civil. El carácter participativo y la vinculación de la sociedad civil con los gobiernos descentralizados, además, ya es prácticamente indisoluble en la medida que el fenómeno ha crecido y ha madurado sobre unos cimientos apoyados en ese vínculo, con el añadido de que es, precisamente, el carácter participativo y local lo que hace que este sea un tipo de cooperación específica, capaz de aportar un valor añadido intrínseco.

El carácter participativo de la cooperación descentralizada, empero, no se debe exclusivamente a la participación de la sociedad civil. La cooperación descentralizada abarca a otros actores cuya participación supone también un impulso y la aportación de nuevo valor añadido. Este es el caso de la actuación de las universidades, los sindicatos y las organizaciones de la economía privada como actores de desarrollo.

En la actualidad, en un contexto internacional en el que la arquitectura de la

ayuda, como se expuso en el primer capítulo, está siendo sometida a una profunda revisión, el conjunto de la ayuda al desarrollo está cambiando hacia unas relaciones más horizontales. En este escenario se está produciendo también una evolución en los enfoques y en las relaciones existentes en la cooperación descentralizada como resultado de la asunción de los principios recogidos en la Declaración de París, pero además, con los elevados niveles de apropiación democrática y participación de la sociedad que potencialmente encierra la cooperación descentralizada.

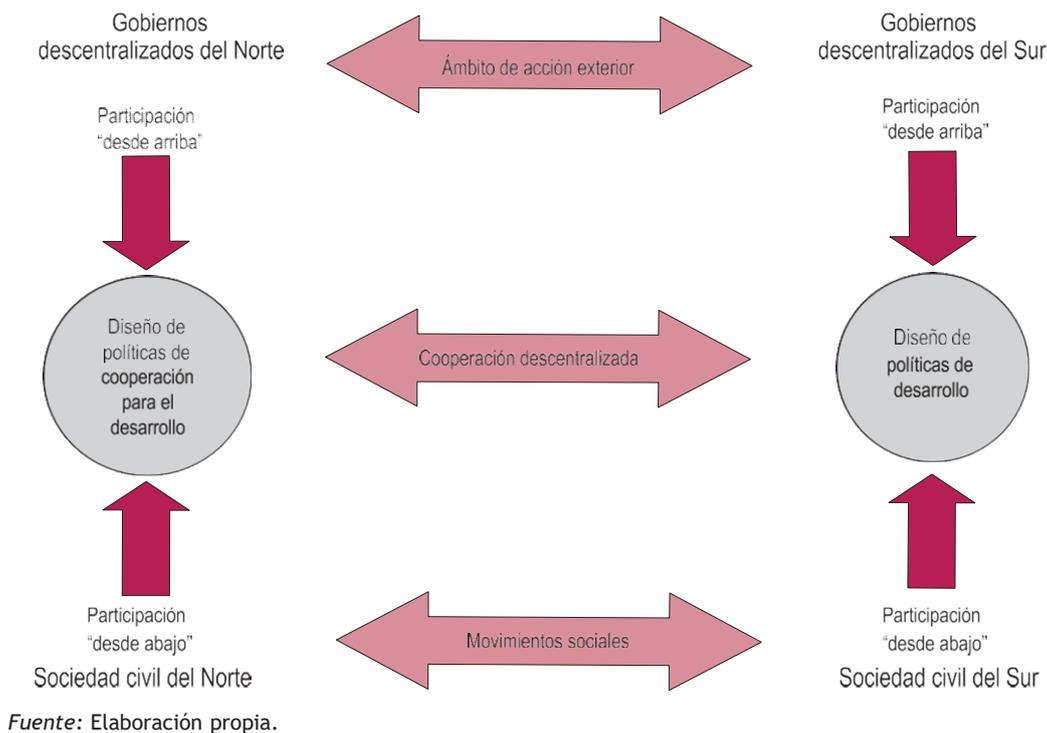
En esta línea, recientemente, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, así como otros documentos y resoluciones adoptados por la Unión Europea, resaltan el papel que los gobiernos locales pueden asumir como actores relevantes para la promoción del desarrollo, fundamentalmente por la experiencia acumulada y por el potencial papel que pueden desempeñar en el impulso del cambio, la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de descentralización, entre otros aspectos relevantes para la promoción del desarrollo (Comisión Europea, 2008).

Cabe preguntarse, no obstante, en qué momento exacto se encuentra la cooperación descentralizada a la luz de esta importante transformación en la arquitectura de la ayuda. Si bien es cierto que el contexto internacional, gran parte del discurso y algunas de las prácticas de los actores descentralizados muestran la interiorización de este nuevo enfo-

que, también es cierto que muchas de las relaciones de cooperación descentralizada continúan arrastrando la inercia de años de actuación bajo una lógica asistencial, basada en el trasvase de recursos y las intervenciones de corto plazo. Cabe preguntarse, asimismo, si todas las políticas de cooperación para el desarrollo están motivadas por el interés de la promoción del desarrollo o en ellas se permean otros intereses lo que, junto a la ausencia de maduración, dificulta la asunción del nuevo enfoque descrito anteriormente.

Muy probablemente hay, en la mayoría de los casos, una mezcla de ambas concepciones. En este sentido, Del Huerto contempla como principal motivación para el inicio de acciones de cooperación para el desarrollo por parte de las entidades descentralizadas del Norte el «propósito de contribuir al desarrollo de países con los que están unidos por lazos culturales e históricos [...] En algunos casos, la cooperación descentralizada [...] puede estar animada por la posibilidad que ella brinda para crear condiciones propicias al desarrollo de los intercambios».

FIGURA 2. Contextualización de la cooperación descentralizada



bios entre centros de investigación, favorecer los flujos comerciales y las inversiones, fomentar transferencias de tecnología y de saber hacer» (Del Huerto, 2004: 39-40).

Independientemente de cuál sea la práctica dominante, es necesario reclamar un espacio específico para la cooperación para el desarrollo como una política pública por parte de los gobiernos descentralizados. Sólo en la medida en que se desligue de otros intereses y objetivos de acción exterior y de política interior podrá consolidarse y crecer como una política pública y, con ello, servir a sus verdaderos fines.

Asimismo, la salud, la legitimidad y la eficacia de las políticas de desarrollo necesitan de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, no es válido cualquier uso, y especialmente no es válido un uso instrumental por parte de los gobiernos de los espacios de participación. La instrumentalización de la sociedad civil y sus organizaciones por parte de los poderes descentralizados tiene como consecuencia, además del efecto perverso de convertir a la cooperación en una herramienta de legitimación y de estabilidad interna, el debilitamiento de los movimientos sociales cuyo objetivo es una transformación de las desigualdades en las relaciones Norte-Sur.

Un repaso a los modelos de cooperación descentralizada existentes puede ayudar a entender mejor este dilema y a

avanzar en las respuesta a las preguntas planteadas.

### III. MODELO VERTICAL Y MODELO HORIZONTAL DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada es un fenómeno complejo, las definiciones existentes no son precisas y hacen referencia a realidades diversas, prácticas diferentes, distintos enfoques y una multiplicidad de actores. Se puede hablar, por ello, de la existencia de diferentes modelos de cooperación descentralizada, dependiendo de cuál sea la perspectiva de análisis.

Así pues, podría establecerse una tipología de modelos de cooperación descentralizada en función de los actores que intervienen, en la que se diferenciara un modelo de cooperación restringido, con la participación exclusiva de los gobiernos descentralizados, y un modelo de cooperación descentralizada más extenso, con una perspectiva inclusiva que, junto a los gobiernos no centrales, contempla a las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, universidades, empresas, cooperativas y al conjunto de entes subestatales como agentes de cooperación (Del Huerto, 2004: 40-46; 2005: 50-53).

Otra clasificación habitualmente utilizada para analizar la cooperación descentralizada hace referencia a los instru-

mentos a través de los cuales se llevan a cabo las políticas de cooperación para el desarrollo y se gestionan los recursos. Los principales instrumentos y modalidades a través de los que se materializa la cooperación descentralizada son la cooperación directa, realizada a través de proyectos o programas gestionados negociados y gestionados directamente por un gobierno descentralizado del Norte y su socio, un gobierno descentralizado del Sur; la cooperación vía ONGD, a través de un enfoque clásico de proyectos, en los que el gobierno descentralizado del Norte actúa como financiador, generalmente una ONGD del Norte que ejecuta la intervención directamente o a través de una ONG contraparte en el Sur —sin la participación necesariamente de un gobierno descentralizado del país socio—; cooperación multilateral, a través de la colaboración de los gobiernos descentralizados con organismos multilaterales —como el programa ART impulsado por el PNUD—.

Junto a las clasificaciones relativas a los actores y a las modalidades, Malé aborda otra tipología en función de los distintos ejes temáticos en los que se inscriben las intervenciones llevadas a cabo a través de la cooperación descentralizada. Esta tipología, basada en un importante trabajo de recolección de información desarrollado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, identifica la cooperación descentralizada basada en la ayuda humanitaria y de carácter asistencial; la cooperación descentralizada orientada al apoyo

a las diversas políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional; la cooperación descentralizada en el ámbito del desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio; la cooperación descentralizada para la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local; y, por último, la cooperación descentralizada hacia el cambio cultural y la relación con la ciudadanía. En opinión de Malé, estas categorías definidas por el eje temático sobre el que se orienta la relación representan diferentes estadios en las relaciones de cooperación descentralizada, siendo las relaciones basadas en la ayuda humanitaria y de carácter asistencial las más limitadas, representando el resto de categorías la lógica evolución en función de las distintas especificidades de los actores involucrados en la relación (Malé, 2008: 21-39).

Estas clasificaciones son útiles para comprender la cooperación descentralizada. El enfoque que se desarrolla en este trabajo, sin embargo, ante la complejidad del fenómeno estudiado pone el acento —aunque tiene en cuenta las clasificaciones anteriores— en cómo se construye el proceso de cooperación descentralizada, en la naturaleza de las relaciones que en él se inscriben y en el tipo de acciones que se ponen en marcha a través de la cooperación descentralizada.

Desde esta perspectiva se pueden identificar dos grandes modelos de coopera-

ción descentralizada: el modelo vertical y el modelo horizontal (OCDE/CAD, 2005).

### III.1 *Modelo vertical de cooperación descentralizada*

Este modelo está inspirado por la concepción de cooperación descentralizada dominante en el CAD, que utiliza el concepto de «ayuda extendida por los gobiernos locales» (OCDE/CAD, 2005). El modelo vertical de cooperación descentralizada se inserta en el marco de la cadena de la ayuda y se caracteriza por el establecimiento de relaciones construidas sobre la base de la financiación, en la que la toma de decisiones generalmente recae en el donante y la responsabilidad en el receptor. Se trata, por lo tanto, de relaciones de desigualdad marcadas por el acceso a la financiación y por una lógica de vínculo entre un donante y un receptor, de ahí la denominación de modelo vertical. En lo referido a las ONGD, en particular, se ha hablado del modelo de la «cadena de la ayuda» para referirse a esta realidad (Sogge, 1998 y 2004; Rodríguez-Carmona, 2002; y Martínez, 2007).

La naturaleza de la relación, establecida sobre la base de la financiación, determina el tipo de acciones emprendidas bajo este modelo de cooperación descentralizada. Son, por regla general, acciones puntuales consistentes en financiación para la realización de proyectos concretos —o su ejecución directa—, habitualmente con una lógica de corto plazo.

Desde el punto de vista de los actores es un modelo reducido ya que, aunque no se limita a los gobiernos descentralizados exclusivamente, tampoco suele abarcar a actores distintos a las ONGD y los gobiernos descentralizados.

El modelo vertical es, en numerosas ocasiones, un modelo asimétrico, ya que no existe una participación del gobierno descentralizado del Sur y el esquema se reduce a gobierno descentralizado del Norte, ONGD del Norte y, en ocasiones, ONG del Sur. Cuando las acciones de cooperación descentralizada adoptan este formato es más visible cómo las relaciones se vuelven asimétricas por su vinculación con el sistema de financiación. El riesgo de este tipo de cooperación descentralizada es elevado, ya que, como advierte Malé «se procede, de hecho, a una sustitución de la institución local por agentes privados. Los gobiernos locales del Norte apoyan y potencian con dinero público estos actores, en lugar de reforzar la institucionalización y mejorar la gobernabilidad local. Existe entonces una gran dificultad para garantizar la sostenibilidad de las acciones, en particular cuando el gobierno local no está implicado ni comprometido» (Malé, 2008: 24).

En ocasiones, el modelo vertical de cooperación descentralizada es una consecuencia de la propia actitud de los gobiernos descentralizados del Sur, que conciben a los gobiernos descentralizados del Norte exclusivamente como financiadores a través de los

cuales obtener recursos. Cuando esta visión determina las prácticas y las relaciones impulsadas por la cooperación descentralizada, el intercambio se reduce a un trasvase de recursos y se produce una pérdida en términos de aprendizaje por ambas partes, y los actores descentralizados renuncian a la búsqueda del valor añadido que encierra la cooperación descentralizada (Malé, 2008: 25).

El modelo vertical de cooperación descentralizada es, en opinión de algunos autores, el modelo dominante en España y Francia, precisamente los países, como veremos, en los que la cooperación descentralizada ha experimentado un mayor impulso (Gómez Galán y Sahanuja, 1999: 50; Del Huerto, 2005: 50).

### *III.2. Modelo horizontal de cooperación descentralizada*

El modelo horizontal de cooperación descentralizada está inspirado en la concepción de cooperación descentralizada de la Unión Europea. En este modelo late una concepción horizontal de la cooperación descentralizada y de las relaciones entre socios guiadas por el interés mutuo. Se trata, asimismo, de un modelo más inclusivo que el modelo vertical desde el punto de vista de los actores, ya que abarca a otros actores de la sociedad civil —movimientos de base, movimientos sociales—, organizaciones del ámbito sindical, empresarial, cooperativas y universidades.

Antes de avanzar en la definición de este modelo de cooperación descentralizada conviene realizar alguna matización en cuanto a la supuesta horizontalidad en las relaciones de cooperación para el desarrollo. El sistema de ayuda, como se afirmó en el primer capítulo, se caracteriza por su naturaleza desregulada, arbitraria y asimétrica. La ausencia de un marco normativo vinculante implica necesariamente la existencia de relaciones verticales al recaer mayoritariamente la toma de decisiones en los donantes y la responsabilidad sobre los resultados de las acciones fundamentalmente en los socios. Ahora bien, la asimetría y la verticalidad pueden variar notablemente en función del tipo de relaciones establecidas, del grado de diálogo entre los socios, del compromiso a largo plazo establecido por los donantes y de los niveles de apropiación y alineamiento garantizados en las relaciones de cooperación. En este sentido, si bien es cierto que no se puede hablar de relaciones plenamente horizontales, ya que por definición las relaciones se inscriben en un sistema asimétrico, sí pueden diferenciarse distintos niveles de verticalidad. Cuando se habla en este trabajo de relaciones horizontales se plantea, por lo tanto, como un tipo ideal de cooperación descentralizada, y se asume como la minimización de la verticalidad en las relaciones.

El objetivo de ambos modelos de cooperación descentralizada es contribuir al desarrollo de los países del Sur, aunque el camino emprendido para ello es diferen-

te. El modelo vertical responde, en términos generales, a un planteamiento menos estratégico y más impulsivo, vinculado con apoyos puntuales en el marco de la cadena de la ayuda. Los socios de los gobiernos descentralizados del Norte que se inscriben en este modelo no son necesariamente los gobiernos no centrales del Sur. De hecho, en ocasiones, estos no participan en las acciones impulsadas por los gobiernos descentralizados del Norte en el marco de la cooperación descentralizada (Malé, 2008: 23).

El modelo horizontal de cooperación descentralizada, al igual que el vertical, pretende favorecer el desarrollo de los países del Sur, pero a diferencia de aquél, el foco de atención se sitúa en el fortalecimiento de los actores locales del Sur, fundamentalmente la sociedad civil y los gobiernos descentralizados.

El objetivo de la cooperación descentralizada, a través del modelo horizontal, consiste en favorecer los procesos de desarrollo mediante el apoyo a los procesos de descentralización; la mejora de del diseño y la gestión de las políticas públicas; la gobernabilidad local; la capacidad de los gobiernos locales de prestar servicios de manera ajustada a las necesidades de la población local, es decir, con una lógica redistributiva y favorecedora de la equidad; de beneficiar al fortalecimiento del tejido asociativo y, con ello la participación social en la toma de decisiones y la organización para reclamar el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

Los dos modelos descritos —el modelo vertical y modelo horizontal de cooperación descentralizada— son tipos ideales, que rara vez tienen una materialización estricta en la realidad, sino que, en la mayoría de ocasiones ambos modelos coinciden en el interior de un mismo Estado, e incluso en la práctica de un mismo actor descentralizado. En otras ocasiones las acciones de cooperación descentralizada de diversos gobiernos descentralizados se encuentran transitando desde uno de los modelos descritos hacia el otro, cuando esto se produce, el paso se desarrolla, en la mayoría de los casos, desde el modelo vertical hacia el modelo horizontal.

#### **IV. FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

La cooperación descentralizada es la expresión de la colaboración entre actores descentralizados del Norte y del Sur para favorecer el desarrollo de los países del Sur. Como ya se ha explicado, su surgimiento y consolidación es el resultado de diversos procesos de alcance global y local. La globalización, la descentralización política y administrativa experimentada en numerosos países y la movilización social que ha orientado la acción exterior de los gobiernos no centrales —fruto, en gran medida, de los primeros procesos— hacia una vertiente solidaria vinculada con la superación de las relaciones de desigualdad Norte-Sur.

En este contexto, como se ha visto en el segundo capítulo, la cooperación descentralizada se ha convertido —especialmente en algunos países— en una pieza importante del sistema de ayuda. Por ello, es necesario abordar su estudio para un mejor conocimiento y una toma de decisiones más óptima, para que la consolidación de la cooperación descentralizada contribuya a mejorar el sistema de ayuda y constituya una verdadera aportación a los procesos de desarrollo.

Con la reflexión sobre el concepto y los modelos de cooperación descentralizada existentes en la literatura y reflejados en este trabajo ya se han dado algunos pasos en esta dirección. Otro paso importante consiste en preguntarse por las fortalezas y las limitaciones que encierra la cooperación descentralizada, al menos desde un punto de vista teórico, para potenciar las primeras y tratar de minimizar las segundas.

La respuesta, desde luego, no es sencilla y obliga a tomar partido por uno de los modelos de cooperación descentralizada propuestos anteriormente. En este sentido, la cooperación descentralizada con mayor capacidad de transformación de la realidad, de aportar valor añadido a las políticas y relaciones de cooperación para el desarrollo y, por ende, más favorecedora de procesos de desarrollo es la cooperación descentralizada que adopta el modelo horizontal. Empero, el hecho de que este modelo de cooperación descentralizada encierre

importantes potencialidades no quiere decir que no existan en él debilidades, riesgos y desventajas en el desarrollo de la cooperación descentralizada.

Habitualmente se ha identificado a la fragmentación, a las dificultades de coordinación y al incremento de los costes de gestión —como consecuencia de la multiplicidad de actores que incorpora al sistema de ayuda el surgimiento de la cooperación descentralizada— como los principales riesgos que comporta la cooperación descentralizada. Que estos riesgos existen es un hecho innegable, sin embargo, no se puede afirmar que la fragmentación, las duplicidades y el solapamiento de las acciones impulsadas por el sistema de ayuda sean una restricción específica de la cooperación descentralizada, sino que también existen en los sistemas bilaterales y multilaterales. Además, la descoordinación y la ausencia de armonización no se deben exclusivamente a la proliferación de actores, sino que la verdadera causa radica en la inexistencia generalizada de mecanismos de coordinación eficaces.

Hay incluso quien observa en el aumento de los costes administrativos provocados por la proliferación de actores una capacidad potencial de racionalización y coordinación ya no sólo entre los actores descentralizados, sino en el conjunto del sistema de ayuda (Del Huerto, 2004: 48-49). Según esta visión, el surgimiento de la cooperación descentralizada y su elevada carga de costes administrativos ha puesto de manifiesto un

problema que ya existía, pero que no era percibido como una deficiencia y una limitación de la calidad de la ayuda. En este sentido, la cooperación descentralizada ha contribuido a impulsar el debate acerca de la racionalización, la armonización y la eficacia del sistema de ayuda. Este hecho, no obstante, no debe ocultar la existencia de los elevados costes generados por la dispersión introducida por la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada, además de constituir una oportunidad para desarrollar una mayor racionalidad en la construcción del sistema internacional de ayuda desde el punto de vista de los procedimientos, mecanismos e instrumentos, supone también un componente importante para la construcción de la agenda de desarrollo, de manera complementaria con el sistema bilateral y multilateral de cooperación internacional para el desarrollo.

Otro aspecto positivo de la cooperación descentralizada es su aportación a la transformación de las relaciones entre gobiernos descentralizados del Norte y del Sur que, en términos generales, han evolucionado desde relaciones muy puntuales, generalmente a través de hermanamientos, que tenían un trasfondo de apoyo político e intercambio cultural, hacia otro tipo de relaciones con un contenido más amplio y estratégico. En ocasiones, los vínculos establecidos a raíz del impulso de la cooperación descentralizada incorporan el trasvase de

recursos económicos como un elemento más de la relación de intercambio y, en otras ocasiones, como el elemento principal de la relación.

En este sentido, la cooperación descentralizada si bien ha impulsado unas relaciones más estratégicas, ha introducido también el riesgo de «financiarización» de las relaciones entre gobiernos descentralizados del Norte y del Sur, produciéndose una relación basada en un intercambio instrumental: acceso a la financiación a cambio de visibilidad y legitimidad. El riesgo de instrumentalización está ampliamente extendido (Freres, 2008) y se observa, fundamentalmente, en las relaciones de cooperación descentralizada inscritas en el modelo vertical.

A pesar de los riesgos y restricciones inherentes a la cooperación descentralizada, el valor añadido y la capacidad potencial aún por desarrollar que ésta encierra, invitan a pensar con optimismo en el papel que en general puede desempeñar este tipo de cooperación y, en especial, en algunos ámbitos en los que la acción descentralizada puede obtener un mayor impacto.

#### *IV.1. Impacto en el Norte*

El modelo horizontal de cooperación descentralizada, en el que se produce una mayor participación de actores y no está restringido a los gobiernos descentralizados, se apoya significativamente

en las organizaciones sociales. En el Norte este apoyo se traduce en la participación de las ONGD en el diseño de las políticas de cooperación descentralizada y en la gestión de la AOD de origen descentralizado. En la práctica, el papel de las ONGD consiste fundamentalmente en la gestión y ejecución de los recursos y, en menor medida, en la toma de decisiones y el diseño de políticas. No obstante, no existe un modelo único y la participación y la capacidad de influencia de las ONGD del Norte en la toma de decisiones varía en cada subsistema de cooperación descentralizada.

El resultado, empero, es que en mayor o menor medida la cooperación descentralizada se ha convertido en un factor que incentiva la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública y en la toma de decisiones. De hecho, el surgimiento de la cooperación descentralizada entronca con la presión y movilización social por una mayor implicación de los gobiernos del Norte en la justicia en las relaciones Norte-Sur. Como ya se ha afirmado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, fue esta movilización social la que jugó un papel crucial en el nacimiento y consolidación de la cooperación descentralizada.

Existe pues una lógica de retroalimentación entre movilización social y participación y cooperación descentralizada en el Norte, que da lugar a un círculo virtuoso en el que la sociedad civil origina la participación de los gobiernos des-

centralizados y a su vez el creciente papel de los gobiernos descentralizados en este ámbito estimula la movilización social de la ciudadanía.

La contribución de la cooperación descentralizada a la movilización social en el Norte puede dar lugar a distintas interpretaciones. Existe una primera lectura que encuentra una relación positiva entre la implicación de los gobiernos descentralizados y la contribución a generar una ciudadanía activa, concienciada, solidaria y movilizada. Según esta percepción, la cooperación descentralizada favorece una dinámica de retroalimentación entre la ciudadanía y los gobiernos descentralizados, lo que constituye una razón para depositar grandes expectativas en la cooperación descentralizada, e invita a pensar en un futuro de crecimiento y mayor consolidación de este tipo de cooperación.

Existen otras lecturas, sin embargo, que encuentran una relación menos clara entre el efecto que ejerce la cooperación descentralizada en la capacidad de movilización social en el Norte e incluso se observa que, en ocasiones, la apertura de espacios «desde arriba» contribuye precisamente a inhibir la capacidad de movilización social.

Este escepticismo radica en que, en ocasiones, a través de la implicación de las ONGD en la gestión de la cooperación se construye una especie de pacto de paz social con la ciudadanía, que al volcarse en la gestión de la política de coo-

peración puede ver limitada su capacidad de promover otro tipo de iniciativas relacionadas con la incidencia política y la movilización social. Esta realidad no es necesariamente el resultado de una decisión estratégica, sino que en ocasiones es producto de la casualidad. La crítica radica, en este caso, en la instrumentalización que se produce de las organizaciones de la sociedad civil por parte de los gobiernos descentralizados cuando existe una clara asimetría en la apertura de espacios de participación impulsados «desde arriba», en comparación con la generación de espacios de participación impulsados «desde abajo».

Sin embargo, existe otra lectura más negativa del efecto que la cooperación descentralizada ejerce en la capacidad de movilización de la sociedad civil en el Norte. Esta crítica es especialmente pertinente en aquellos escenarios en los que uno de los principales objetivos de la cooperación descentralizada es la «firma de un pacto social con la ciudadanía» y por esta razón los recursos se orientan, prácticamente en su totalidad, a través de ONGD del Norte. La crítica radica, en este caso, en la instrumentalización que se produce de la sociedad civil por parte de los gobiernos descentralizados, que puede incluso inhibir la capacidad de movilización de la sociedad civil del Norte, excesivamente dedicada a la gestión de los recursos de la cooperación descentralizada. Este es un ejemplo de clara asimetría en la apertura de espacios de participación «desde arri-

ba» y «desde abajo», a favor de los espacios de participación abiertos «desde arriba».

En cualquier caso, aunque la relación entre cooperación descentralizada y movilización social en el Norte no siempre sea positiva, en términos generales sí hay una interdependencia y mutua alimentación. Este hecho es visto de manera crítica por numerosas voces del Sur, cada vez con más eco en el Norte, que consideran que existe una distorsión en los objetivos de la cooperación para el desarrollo. Desde esta perspectiva crítica se afirma que el fortalecimiento de la sociedad civil en el Norte no debe ser un objetivo de la cooperación descentralizada ya que esto no redundaría, necesariamente, en la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad civil en el Sur. Si acaso, en el mejor de los casos, lo hace de manera indirecta. Por ello, la alternativa planteada es destinar los recursos a impulsar acciones que contribuyan directamente a fortalecer el tejido social y la sociedad civil en el Sur, lo que requiere de un replanteamiento de algunas de las prácticas de cooperación descentralizada que priorizan el fortalecimiento de la sociedad civil.

Otro de los efectos originados por la cooperación descentralizada, especialmente en el ámbito local, es un proceso de influencia que se produce entre los gobiernos descentralizados que se podría denominar «efecto dominó». La implicación de los gobiernos descen-

tralizados en la realización de acciones de cooperación para el desarrollo da lugar, en muchas ocasiones, a un efecto de imitación en los gobiernos descentralizados vecinos —ya sea como resultado del diálogo y el aprendizaje entre gobiernos, o de la competencia entre gobiernos en términos de imagen y proyección internacional— que tiene como resultado una expansión de la cooperación descentralizada en un determinado Estado. Se produce entonces, a través del «efecto dominó» una aceleración en la participación de los gobiernos descentralizados que redundará en mayores recursos y más capacidades para alimentar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

El «efecto dominó», sin embargo, puede tener consecuencias negativas cuando el origen del trabajo de un determinado gobierno descentralizado en materia de cooperación obedece a motivaciones competitivas. En este caso, en el que desde el propio origen está presente una concepción instrumental y el sistema de cooperación para el desarrollo se consolida sobre motivaciones como la búsqueda de la diferenciación, la difusión de la imagen y la proyección internacional es muy complejo que dicho sistema evolucione, y se constituya en un sistema articulado, coherente y eficaz. En este caso es muy complejo que los sistemas de cooperación descentralizada se constituyan en políticas públicas de cooperación para el desarrollo.

## IV.2. Impacto en el Sur

Los procesos de descentralización, ya se ha mencionado, pueden contribuir en determinadas circunstancias a favorecer el desarrollo de los países. El apoyo a la descentralización y a la gobernabilidad local es, por tanto, un ámbito de trabajo relevante para la cooperación para el desarrollo. Los países donantes pueden desarrollar en este sentido un papel estratégico en el acompañamiento a los procesos de descentralización de los países socios, y contribuir así a la gobernanza local, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo. El liderazgo de este proceso debe ser asumido en todo momento por los gobiernos de los países socios y en relación con los gobiernos descentralizados del Sur. Los gobiernos centrales del Norte pueden desempeñar un papel de acompañantes e incentivar y apoyar el proceso. Junto a ellos, los gobiernos descentralizados del Norte tienen la oportunidad, a través de la cooperación descentralizada, de constituirse en socios privilegiados —muchos de ellos de hecho ya lo son— para contribuir a los procesos de descentralización de los países embarcados en este proceso. En este sentido, las aportaciones que pueden hacer los gobiernos descentralizados del Norte, debido a su experiencia y a su conocimiento de la cuestión son fundamentales. Lógicamente, en este escenario se debe buscar una buena complementariedad entre gobiernos centrales y gobiernos descentralizados y diferenciar entre los canales de comunicación y diálogo establecidos

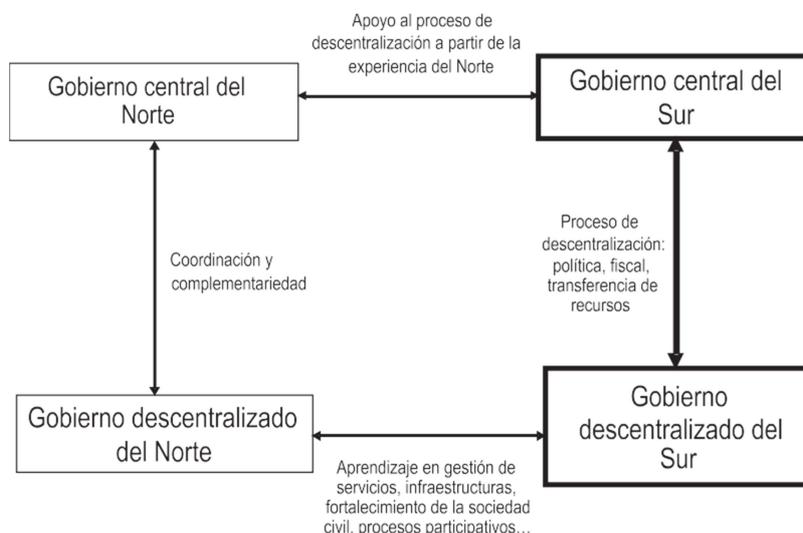
entre los gobiernos centrales del Norte y los gobiernos centrales del Sur, los establecidos entre los gobiernos descentralizados del Norte y los del Sur, y los establecidos entre gobiernos centrales y gobiernos descentralizados tanto en el Norte como en el Sur.

El apoyo de la cooperación descentralizada a los procesos de descentralización no consiste en un proceso unidireccional, sino que su mayor potencialidad se produce cuando se trata de un proceso abierto y de aprendizaje en dos direcciones. En el Norte existe una abundante experiencia acumulada en los procesos de descentralización llevados a cabo que pueden constituir un valioso insumo para alimentar los procesos de descen-

tralización en el Sur. En el Sur existen iniciativas importantes, fundamentalmente en el apartado de la movilización y la participación social cuyo aprendizaje por parte de los gobiernos descentralizados del Norte podría constituir una mejora en la gobernabilidad local ya que, a pesar de la cercanía entre los gobiernos locales y la ciudadanía, los espacios de participación y capacidad de influencia en la toma de decisiones es muy escasa en numerosas ocasiones.

La idea que se pretende transmitir es que la cooperación para el desarrollo y en particular la cooperación descentralizada puede ejercer un papel fundamental en el apoyo a los procesos de descentralización. Ahora bien, no debe concluirse,

FIGURA 3. *Aportación de la cooperación descentralizada a los procesos de descentralización*



Fuente: Elaboración propia.

a partir de este hecho, que la cooperación descentralizada debe orientarse siempre a favorecer los procesos de descentralización <sup>2</sup>. Como afirma Freres, para abordar el fenómeno de la cooperación descentralizada es importante tener en cuenta el modelo y grado de descentralización, así como algunas características clave de la política exterior (Freres, 2008).

En cuanto al modelo y el grado de descentralización, la existencia previa de ciertos niveles de descentralización implica una mayor predisposición de los gobiernos nacionales a apoyar el impulso a la descentralización. Así pues, en este contexto se dan, en términos generales, lo que no implica que sea así en todos los casos, las circunstancias adecuadas para apoyar los procesos de descentralización por parte de la cooperación descentralizada.

En relación a las características clave de la política exterior, un factor que inhibe los procesos de descentralización y el apoyo de los gobiernos descentralizados del Norte a estos es el dominio de una visión «estatocéntrica» de las relaciones internacionales, dominante según Freres entre numerosos países latinoamericanos. Así pues, en aquellos países en los que se ha superado esta visión de los estados como único actor de las relaciones internacionales la cooperación descentralizada tiene mayores

posibilidades de éxito, ya que encontrará menos resistencias y un contexto más favorable para las sostenibilidad de las acciones.

Asimismo, como afirma un estudio de la OCDE sobre la influencia del contexto nacional en el éxito o el fracaso de los procesos de descentralización, de la experiencia se desprenden dos lecciones fundamentales: en primer lugar, en un entorno en el que el Estado no está cumpliendo plenamente con sus funciones, la descentralización puede ser contraproducente y, por tanto, no debería ser una prioridad para los donantes. En segundo lugar, en los países en los que el Estado sí cumple con sus funciones, la descentralización puede ser una poderosa herramienta para reducir la pobreza, ya que supone una mejora de la representación de los desfavorecidos y favorece una mejor distribución de los recursos (OCDE, 2004: 5).

En ningún momento se ha pretendido en este trabajo establecer una relación directa entre descentralización política y administrativa y promoción del desarrollo, erradicación de la pobreza o impulso de la cohesión social. El objetivo ha sido poner de manifiesto la capacidad que tiene la descentralización de contribuir a estos procesos. En este sentido, una de las aportaciones significativas de la cooperación descentralizada es su capacidad de contribuir a la reducción de las

---

<sup>2</sup> En el capítulo tercero se abordaron los factores bajo los cuales los procesos de descentralización tienen mayores posibilidades de ser exitosos.

desigualdades inter e intraterritoriales (Freres, 2008), el fortalecimiento de la cohesión social (Del Huerto, 2004: 47-48) y una gestión de los recursos y los servicios guiada por una lógica progresiva y redistributiva.

Los gobiernos descentralizados, fruto de su trayectoria y su experiencia, han acumulado un amplio bagaje de conocimiento y de capacidad de gestión relacionados con sectores vinculados con el desarrollo, como el acceso a los servicios de salud, la educación, el abastecimiento y la depuración de aguas, la ordenación del territorio o el conocimiento de las necesidades locales. Por ello, los gobiernos descentralizados se encuentran en una situación privilegiada para aportar su conocimiento y maximizar los efectos de la cooperación realizada por las agencias bilaterales y los organismos multilaterales de asistencia (Illán, 2006: 49).

El entendimiento entre los gobiernos locales del Norte y los del Sur es un factor fundamental para impulsar procesos de gobernanza, ya que ésta abarca los distintos niveles de gobierno. La gobernanza se sitúa en el núcleo de la agenda del desarrollo, y por tanto, de la eficacia de la ayuda. Por ello, la cooperación descentralizada debe ocupar un papel fundamental en las políticas y en los procesos de desarrollo.

La cooperación descentralizada facilita la participación ciudadana —en este apartado los resultados pueden ser especialmente positivos en el Norte—,

favoreciendo la apropiación democrática de las políticas y los procesos de cooperación. En este sentido, la cooperación impulsada por los gobiernos descentralizados actúa como un contrapeso de las relaciones resultantes del modelo de ayuda construido en el marco de la Declaración de París, caracterizadas por una visión «estatocéntrica» de la cooperación para el desarrollo, con escasos espacios para la apropiación democrática.

Así pues, la cooperación descentralizada aporta un valor añadido en el fortalecimiento del tejido asociativo y la sociedad civil de los países del Sur. Ahora bien, esta afirmación no debe pasar por alto el efecto negativo que en muchas ocasiones ejerce la cooperación descentralizada sobre el tejido social de los países socios con los que trabaja cuando las relaciones desarrolladas a través de la cooperación descentralizada responden al modelo vertical y se construyen sobre el modelo de la cadena de la ayuda, caracterizado por la existencia de unas relaciones jerárquicas determinadas por el acceso a la financiación. En este caso, cuando además se incorporan al proceso ONGD del Norte y del Sur, la cooperación descentralizada —al igual que la bilateral cuando responde a este modelo— puede actuar como un factor limitador del fortalecimiento del tejido asociativo.

Bajo este esquema, en ocasiones, lejos de favorecer el trabajo en red se produce un efecto distorsionador, por el cual

las organizaciones locales se vinculan con las ONGD del Norte para acceder a los recursos de la cooperación. Se produce así una inhibición de otro tipo de relaciones con las organizaciones locales, con mayor potencial para favorecer el trabajo en red y consolidar el tejido asociativo local.

Además, en numerosas ocasiones los gobiernos descentralizados introducen criterios muy restrictivos de rendición de cuentas asociados al control del gasto, que demandan una alta capacidad de gestión por parte de las organizaciones locales. Los restrictivos criterios administrativos ejercen un efecto de expulsión de la cadena de la ayuda de aquellas organizaciones que no tienen capacidad de responder a los requisitos de los donantes. Estas organizaciones que quedan excluidas de la cadena de la ayuda son, habitualmente, asociaciones locales de base y pequeñas ONGD con poca capacidad de gestión pero caracterizadas por su cercanía a la población local y, en términos generales, con un elevado grado de representatividad y legitimidad en las comunidades.

Como resultado, en ocasiones a través de las relaciones impulsadas por la cooperación descentralizada se fortalece un determinado grupo de ONG locales, pero en términos agregados no se promueve el trabajo en red, las pequeñas organizaciones quedan excluidas de los procesos de cooperación descentralizada y se inhibe el establecimiento de relaciones entre las organizaciones locales. En de-

finitiva, no siempre se contribuye, a través de la cooperación descentralizada, a fortalecer el tejido asociativo de los países socios.

Además de la participación ciudadana, la cooperación descentralizada propicia un marco de participación de otros actores locales. En este sentido, desde la perspectiva de la Comisión Europea, los gobiernos descentralizados pueden aportar, y de hecho están aportando, valor añadido a los procesos de desarrollo. Ello se debe, en gran medida, al papel clave que desempeñan, que les otorga una amplia capacidad de movilización de diferentes partícipes para trabajar de manera concertada en los procesos de desarrollo. Es decir, la cooperación descentralizada, desde la perspectiva de la Comisión Europea responde a una concepción ampliamente participativa, más vinculada con el principio de apropiación democrática que la cooperación para el desarrollo llevada a cabo por otro tipo de actores, como los Estados o los organismos multilaterales.

En definitiva, la cooperación descentralizada encierra importantes potencialidades y no está exenta de riesgos. Una orientación estratégica de la cooperación descentralizada a través del modelo horizontal puede contribuir a desarrollar las potencialidades y a minimizar los riesgos y los efectos negativos. Sin embargo, hasta el momento los actores de la cooperación descentralizada están lejos de aprovechar al máximo las potencialidades existentes.

## V. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LOS PAÍSES DONANTES: VISIÓN DE CONJUNTO

No es fácil saber dónde se sitúan los límites de la cooperación para el desarrollo llevada a cabo por los gobiernos descentralizados. Un repaso a las cifras y al marco institucional de la cooperación descentralizada, no obstante, puede ofrecer una imagen de la dimensión de este fenómeno que permita un conocimiento, al menos aproximado, de la magnitud de sus potencialidades.

Seguramente, el mayor esfuerzo de análisis de la cooperación descentralizada en los países donantes fue realizado por el CAD en un estudio sobre la cooperación descentralizada entre los países donantes realizado en 2005 (OCDE/CAD, 2005).

El estudio recoge información de la cooperación descentralizada realizada en 12 de los 23 socios del CAD <sup>3</sup>, porque sólo este grupo de países informa al CAD acerca de la AOD llevada a cabo por los gobiernos descentralizados. El resto de los países no informa de la AOD descentralizada porque, en el caso de algunos países, la AOD de los gobiernos descentralizados es muy poco significativa y en otros simplemente no existe.

Una de las conclusiones más importantes de este estudio es que tan sólo en

Bélgica, Alemania y España la cooperación descentralizada constituye una parte significativa de la AOD, desde el punto de vista cuantitativo. Sin embargo, como el propio estudio afirma, la potencialidad y la capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo por parte de la cooperación descentralizada residen más en la transferencia de conocimiento y experiencia que en la transferencia de recursos.

Otra conclusión importante recogida en el estudio de la OCDE afirma que una gran parte de la AOD descentralizada es propuesta y gestionada por ONGD, superando con creces al volumen de AOD descentralizada que se ejecuta de manera directa. Asimismo, la cooperación descentralizada se caracteriza por impulsar un elevado número de acciones con un reducido desempeño económico, lo que da lugar a un esquema de funcionamiento disperso y poco eficaz.

Una de las reflexiones más claramente reflejadas en el análisis del CAD consiste en la dificultad encontrada para conocer las dimensiones de la cooperación descentralizada, ya que no todos los países donantes informan sobre la cooperación desarrollada por sus gobiernos descentralizados, y los que lo hacen utilizan diferentes métodos de medida. A pesar de las dificultades y las diferencias metodológicas el conjunto de los países se muestra satisfecho con la re-

---

<sup>3</sup> Los países son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Japón, España, Portugal y Suiza.

cogida de información. El volumen de la AOD descentralizada de los países del CAD se puede observar en el cuadro expuesto a continuación.

Si bien es cierto que el análisis no se apoya en datos muy actuales, se trata del análisis comparado sobre la cooperación descentralizada más reciente. Llama poderosamente la atención que tan sólo en

dos países la cooperación descentralizada supera el 5% de la AOD bilateral, y es especialmente llamativo el caso español, en el que la AOD descentralizada prácticamente representa el 20% de la AOD bilateral, teniendo en cuenta que los datos reflejados sólo hacen referencia a las comunidades autónomas, y no está incluida la información correspondiente a los gobiernos provinciales y locales. Aún así,

CUADRO 2. AOD descentralizada en los países del CAD 2002-2003

<b>Países sobre los que existen datos de AOD descentralizada**</b>			
<b>País</b>	<b>AOD descentralizada 2002 (millones de dólares)</b>	<b>AOD descentralizada 2003 (millones de dólares)</b>	<b>% de AOD descentralizada sobre AOD bilateral (media 2002-2003)</b>
España	246,4	321,0	18
Alemania*	465,4	687,3	11
Bélgica	46,6	59,8	5
Italia	15,8	27,3	2
Suiza	16,1	22,4	2
Austria	2,7	3,9	0,9
Canadá	14,0	17,5	0,9
Portugal	sin datos	1,0	0,5
Francia	6,6	39,5	0,4
Japón	5,2	9,9	0,1
Australia	0,7	0,8	0,08
Grecia	0,2	0,1	0,07
<b>Países sobre los que no existen datos sobre AOD descentralizada</b>			
Países que no informan sobre su AOD descentralizada porque supone un porcentaje ínfimo de su AOD		Países que no desarrollan AOD descentralizada	
Finlandia, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido		Dinamarca, Irlanda, Suecia y Estados Unidos	

\* Alrededor del 90% de la AOD descentralizada reportada por Alemania corresponde a costes de estudiantes.

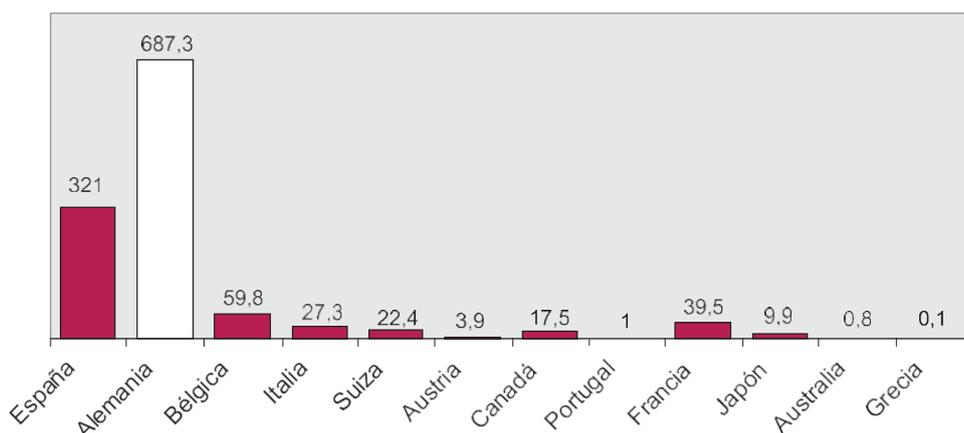
\*\* En el caso español, alemán, canadiense, japonés y australiano la información recogida no incluye la AOD desarrollada por los gobiernos locales y el ámbito de análisis es provincial y regional.

Fuente: OCDE/CAD 2005.

como se puede ver en el gráfico siguiente, en términos absolutos España y Alemania se encuentran en un nivel de de-

sarrollo muy superior desde el punto de vista cuantitativo, como se puede ver en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. Comparación de la AOD descentralizada en países del CAD, 2003 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE/CAD (2005).

El caso alemán es llamativo ya que, aunque a priori es el país que desarrolla una AOD descentralizada más elevada, el 90% de los recursos se inscriben en el ámbito de la cooperación universitaria, concretamente están destinados a cubrir los costes de estudiantes en Alemania provenientes de países en desarrollo. Si excluimos del análisis la partida de la AOD descentralizada alemana que va dirigida a sufragar gastos de estudiantes, obtenemos que en la mayoría de los países del CAD la AOD es muy poco significativa y menos del 5% de la AOD bilateral, a excepción del caso español, para quien en términos relativos la AOD descentralizada cobra mayor im-

portancia aún que la reflejada en el análisis en términos absolutos.

No se han producido actualizaciones de este estudio, y tampoco existen estudios comparativos y exhaustivos del marco institucional de la cooperación descentralizada en los distintos países del CAD. Empero, ello no impide observar que la cooperación descentralizada es un fenómeno en alza.

Los datos de la cooperación descentralizada en Europa son realmente difíciles de conocer, ya que no existe un registro unificado «debido a la diversidad de actores implicados, la naturaleza dinámica y va-

riada de las iniciativas, los medios y las herramientas desarrolladas», y debido al hecho de que la nomenclatura y la categorización internacional no está adaptada a las especificidades de la cooperación descentralizada (Comisión Europea, 2008: 6). Prueba de ello es que son muy pocos los países del CAD que reportan datos de la cooperación para el desarrollo que llevan a cabo sus gobiernos descentralizados.

La Comisión Europea aporta cifras sobre la cooperación descentralizada de algunos de los países para los que existen datos más recientes que las reflejadas en el citado informe del CAD. Alemania, cuya cooperación descentralizada alcanzó en 2003 un monto total de 607 millones de euros, aumentó hasta 764 en 2006. El caso alemán, como ya se ha afirmado, constituye una muestra de la ausencia de un criterio claro y consensuado sobre qué se imputa como cooperación descentralizada y qué no, ya que del total de los recursos movilizados por los gobiernos regionales en Alemania en 2003, el 90% lo constituían costes universitarios.

La cooperación para el desarrollo llevada a cabo por los gobiernos descentralizados belgas también ha experimentado un crecimiento significativo. En el año 2003, la AOD descentralizada belga fue de 53,5 millones de euros, de 58,2 en 2004, 63,5 en 2005 y ascendió hasta 64,9 millones de euros en 2006.

En Francia, el monto de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos loca-

les también aumentó. Este era de 115 millones de euros en 2005 y ascendió a 150 millones de euros en 2007 (Comisión Europea, 2008: 6-7).

La cooperación descentralizada española, como se verá en el siguiente capítulo, ha crecido de manera significativa. Baste aquí señalar que ha pasado de 287,97 millones de euros en 2003 a 512,1 en 2007 (MAEC/DGPOLDE, 2008 y MAEC/SECI, 2004).

Algunos gobiernos locales europeos, además, han desarrollado instrumentos específicos de ayuda como los programas, mecanismos de cofinanciación, hermanamientos y acuerdos de cooperación directa entre otros.

La Comisión Europea desarrolla una lectura positiva acerca de la creciente participación de los gobiernos locales en el ámbito del desarrollo. Empero, mantiene una postura crítica por el hecho de que paralelamente a este auge en la participación de los gobiernos locales no se ha producido un esfuerzo similar para desarrollar un enfoque común en el ámbito de la Unión Europea, que dote de coherencia y consistencia a la participación de estos actores. La construcción de este enfoque común, además, contribuiría a favorecer un mayor reconocimiento de los gobiernos locales como actores relevantes en la política de desarrollo de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008).

La Comisión Europea señala que, ante el incremento de la cooperación de los

gobiernos descentralizados, es necesario asegurarse una comunicación y coordinación más efectiva entre estos actores, con el objetivo de coordinar sus actividades, crear economías de escala, hacer su trabajo más eficiente, así como para ser oídos tanto en el ámbito local como en el nacional, el europeo y el internacional. Considerando el peso de la cooperación descentralizada sobre la AOD europea, los gobiernos locales no cuentan con una representación proporcional a dicho peso. Por ello, los gobiernos locales deberían tener una mejor representación en el ámbito de toma de decisiones, tanto en el europeo, como en el interior de cada uno de los países.

Es importante, por lo tanto, que los gobiernos locales se organicen para hacer oír sus voces en la toma de decisiones en materia de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito nacional, como en los grupos de donantes, incluyendo los bilaterales y los multilaterales. En este sentido, desde la Comisión Europea se apunta la necesidad de que los gobiernos locales hagan saber cuál es el valor añadido que pueden aportar a las políticas y los procesos de desarrollo. No obstante, para ello es necesario un ejercicio de introspección y autoanálisis, para identificar por parte de los propios gobiernos descentralizados cuál es el valor añadido que aportan a los procesos de cooperación para el desarrollo.

La Unión Europea ha tratado recientemente de impulsar la eficacia del conjun-

to de la cooperación descentralizada, a la luz del nuevo marco en construcción de la arquitectura de la ayuda en la búsqueda de una mayor eficacia y coherencia del conjunto del sistema de ayuda, impulsado por la Declaración de París. Las propuestas planteadas por la Comisión Europea consisten en avanzar en la coordinación y armonización a través del uso de los Documentos Estratégicos por País o de los informes de misión existentes, y en la participación por parte de los gobiernos descentralizados en la división del trabajo en el ámbito local.

Para avanzar en este camino la Comisión Europea propone impulsar un diálogo estructurado con los gobiernos locales sobre la política de desarrollo. Para ello propone el marco que ofrece el Comité de las Regiones. La propuesta concreta consiste en un diálogo en forma de asambleas anuales que involucren al conjunto de «activos del sistema de cooperación» con el objetivo de fortalecer las redes existentes, favorecer la eficacia de la ayuda y asegurar la sostenibilidad de las acciones.

En este contexto la Unión Europea se ofrece a desarrollar herramientas específicas que permitieran a los gobiernos locales participar en un diálogo estructurado y favorecer un trabajo más eficaz, más coherente, coordinado, y, por todo ello, con mayores potencialidades (Comisión Europea, 2008: 7).

La fragmentación y la duplicidad de las acciones así como las lagunas de infor-

mación son algunas de las principales deficiencias que reducen el impacto de la cooperación descentralizada. Es importante, por ello, en opinión de la Comisión Europea la creación de un sistema para difundir información, conectar las propuestas de los donantes con las demandas de los socios, conectar la experiencia con la financiación, impulsar las redes entre los gobiernos locales europeos involucrados en la cooperación para el desarrollo y para crear partenariados. Para ello, la Comisión Europea se ofrece para apoyar la implementación de una plataforma de intercambio de información, nuevamente bajo el auspicio del Comité de las Regiones, involucrando a los gobiernos descentralizados del Norte y a sus socios locales del Sur.

La Comisión Europea afirma, asimismo, que algunas regiones y ciudades de los países miembros han asumido la Declaración de París, pero que la gran mayoría todavía se guía por sus propios criterios, prerrogativas y competencias para tomar decisiones en el ámbito de la coo-

peración para el desarrollo. Por ello, desde la Comisión Europea se considera necesario avanzar en la asunción de los aspectos clave introducidos por la Declaración de París, que son tan esenciales para desarrollar la cooperación llevada a cabo a través de actores locales como para las relaciones entre países donantes y países socios. Esto implica la aplicación del *Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo* (Comisión Europea, 2008: 8).

Por todo lo anterior, por las lagunas de información, por la ausencia de un mapeo del marco institucional y la inexistencia de un enfoque común, queda pendiente un ejercicio de análisis del conjunto de la cooperación descentralizada. A continuación se desarrolla este análisis para el caso español, uno de los sistemas de cooperación descentralizada más complejo, que más ha crecido en los últimos años y, seguramente, uno de los sistemas de cooperación descentralizada con mayores potencialidades por desarrollar.



## 5. LA COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS EN ESPAÑA

Es difícil identificar el momento exacto de inicio de la cooperación descentralizada en España, así como las motivaciones que llevaron a los gobiernos autonómicos, provinciales y locales a iniciar acciones de cooperación para el desarrollo de una manera sistemática.

Tampoco es el objetivo de este trabajo trazar la evolución de este fenómeno y conocer en profundidad la historia de su surgimiento y consolidación. El objetivo en este apartado consiste en esbozar, a grandes rasgos, algunas de las motivaciones y los factores que impulsaron el surgimiento y la posterior consolidación de la cooperación descentralizada, para favorecer una mayor comprensión del complejo escenario ante el que actualmente nos encontramos.

Las relaciones de causalidad no suelen ser simples y los fenómenos sociales responden habitualmente a una amplia diversidad de factores, por lo que su conocimiento y explicación son, por regla general, complejos y parciales.

La cooperación para el desarrollo es un claro ejemplo de la naturaleza compleja y multicausal de los fenómenos, con el añadido de que en el surgimiento de este fenómeno –social, político y económico– generalmente influyen factores opuestos e incluso contradictorios, como la existencia de una concepción instrumental por parte del actor que impulsa las acciones de cooperación para el desarrollo, junto a la presencia de una motivación solidaria y la búsqueda

de la justicia en las relaciones Norte-Sur.

El nacimiento de la cooperación descentralizada en España es el resultado de la tensión de los factores que dieron lugar a su surgimiento. Si bien es cierto que en este proceso influyeron numerosos factores, varios de ellos fueron especialmente determinantes y, además, respondían a motivaciones e impulsos de naturaleza muy distinta.

### I. LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES INSTRUMENTALES EN EL SURGIMIENTO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA

Uno de los factores que dio origen a la cooperación descentralizada en España fue la necesidad de proyección exterior de los gobiernos descentralizados, muy especialmente las CC AA a raíz del contexto generado tras la creación del Estado de las Autonomías recogido en la Constitución Española de 1978. La organización territorial del Estado recogida en el Título VIII de la Constitución Española, está compuesta por la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, provincias y municipios.

En la actualidad existen en España 17 CC AA y dos ciudades autónomas, 41 diputaciones provinciales, siete cabildos insulares, tres consejos insulares y 8.111 municipios. En el proceso de construcción del Estado de las Autonomías y la

consolidación de la actual organización del Estado —es decir, en el proceso de descentralización en España— se ha producido un proceso de transferencia política y administrativa, que ha dado lugar a una clara delimitación de competencias en un amplio abanico de políticas y áreas de la gestión pública. En otros ámbitos de actuación, sin embargo, el proceso de transferencia no se ha producido de manera tan nítida y se encuentra aún en proceso de construcción y en constante negociación entre los gobiernos descentralizados —fundamentalmente las CC AA— y la Administración General del Estado.

La acción exterior es uno de los ámbitos donde se registra una mayor indefinición de las funciones de los gobiernos descentralizados. La ausencia de concreción y la ambigüedad del marco jurídico se abordarán más adelante, en el análisis del marco institucional y normativo de la cooperación descentralizada. Lo que interesa en este momento es que la incapacidad de las CC AA para encontrar salida a sus intereses y necesidades en materia de acción exterior ha supuesto, en mayor medida en unas CC AA que en otras, la identificación de la cooperación para desarrollo una válvula de escape para las aspiraciones en materia de acción exterior.

Así pues, la dificultad en el actual Estado de las Autonomías para canalizar los intereses en materia de política exterior provoca que estos sean canalizados, en numerosas ocasiones, a través de la po-

lítica de cooperación, en la que las fronteras entre las capacidades del Estado y las CC AA y los ayuntamientos son más difusas que en otros ámbitos de la acción exterior.

Ahora bien, además de la existencia de un marco legal que ampara el trabajo en materia de cooperación y permite la canalización de intereses más generales e instrumentales, existen otras razones, también de naturaleza instrumental, que explican la creciente dedicación de recursos por parte de las CC AA y las entidades locales (EE LL) a impulsar acciones de cooperación para el desarrollo. Se trata, la cooperación descentralizada, de una vía estratégica a través de la que proyectar la imagen, obtener mayor legitimidad, desarrollar contactos e incorporar intereses de política comercial, turística, migratoria, entre otros usos.

Estas razones, si bien no explican la totalidad del fenómeno y ofrecen una argumentación concluyente sobre las motivaciones que dieron origen a la cooperación para el desarrollo por parte de todos los actores descentralizados del Estado español, no se pueden pasar por alto. Además, no hay que olvidar que las EE LL apenas tienen otras vías, aparte de la cooperación para el desarrollo, a través de las que desarrollar su acción exterior, difundir su imagen y proyectarse internacionalmente.

La notable presencia de factores instrumentales en el origen de la cooperación descentralizada no significa que en

todos los casos la cooperación para el desarrollo naciera para dar respuesta a los intereses propios, y tampoco implica que esta sea el principal rasgo determinante en la actualidad de la cooperación descentralizada. Numerosos gobiernos descentralizados han visto evolucionar sus planteamientos y motivaciones, y han tratado de superar la visión instrumental de la cooperación para el desarrollo. Esto, sin embargo, no significa que todos lo hayan conseguido, ni que los que sí lo han hecho lo hayan logrado totalmente, ya que el punto de partida y la consolidación de numerosas políticas de cooperación sobre una motivación instrumental hace que ésta pase a formar parte de su naturaleza y sea realmente difícil despojar plenamente a la cooperación para el desarrollo de este tipo de motivaciones instrumentales.

## **II. LA INFLUENCIA DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN EL ORIGEN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA**

El origen de la cooperación descentralizada, como se afirmó al principio de este epígrafe, responde a diferentes factores y a causas de muy distinta naturaleza, no todas vinculadas con motivaciones instrumentales, lo que hace más compleja la cooperación descentralizada a la vez que reduce la influencia de los propios intereses en las políticas y las acciones de cooperación para el desarrollo.

El inicio de la andadura de numerosos gobiernos descentralizados del Estado español en el ámbito de la cooperación descentralizada responde —en ocasiones de manera exclusiva y en otras acompañando a las motivaciones instrumentales— a razones de solidaridad, justicia y en una verdadero compromiso con el desarrollo de los pueblos del Sur. Las motivaciones vinculadas con la solidaridad internacional, las relaciones de justicia Norte-Sur y la promoción del desarrollo están presentes, por lo tanto, en el origen de la acción de cooperación para el desarrollo de numerosos gobiernos descentralizados.

Esta notable vinculación del origen de las acciones de cooperación descentralizada con motivaciones de desarrollo está considerablemente influenciada por las circunstancias en las que se produjo la principal oleada de la cooperación descentralizada en España y, concretamente, por el papel que desempeñó la sociedad civil en este proceso a través de las «movilizaciones del 0,7%». Esas movilizaciones, desarrolladas en la primera mitad de los años noventa, constituyeron un punto de inflexión para el impulso de la cooperación descentralizada en España, y contribuyeron a que este fenómeno se diferenciara del resto de procesos de desarrollo de la cooperación descentralizada en los países del CAD.

Desde octubre de 1993 y hasta mediados de la década de los años noventa se registraron en España importantes mo-

vilizaciones llevadas a cabo por la sociedad civil y en las que las ONGD tuvieron un papel protagonista. Los objetivos de estas movilizaciones fueron lograr un mayor compromiso por parte del Gobierno español con el desarrollo de los países del Sur, para lo que se reivindicó, entre otras cuestiones, un aumento de la calidad y la cantidad de la AOD española. Este movimiento se conoce como el movimiento social 0,7%, debido a que su principal reivindicación consistió en la demanda hacia el Estado de aumentar la AOD hasta un 0,7% del PIB.

Como afirman Galán y Sanahuja (1999: 186-187), el movimiento del 0,7% tuvo algunas repercusiones relevantes. Uno de estos resultados fue la firma de un «pacto por la solidaridad» a través del cual el conjunto de los partidos con representación parlamentaria se comprometía a alcanzar el objetivo del 0,7%. Asimismo, el movimiento del 0,7% tuvo una incidencia determinante en la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, órgano consultivo de la Administración General del Estado en la elaboración de la política de cooperación internacional para el desarrollo, en el que participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales, junto con representantes de la Administración General del Estado y asesores y expertos independientes.

Junto a estas consecuencias, Pérez-Soba añade otras transformaciones en el estado de la cooperación en España,

como resultado del movimiento del 0,7% (Pérez-Soba, 1997: 27-30). En su opinión, las ONGD, ante la dimensión y la repercusión de sus acciones, se vieron obligadas a impulsar un proceso de reflexión y redefinición de sus mensajes y su estrategia de comunicación, hacia una mayor elaboración de sus discursos, basada en una identificación de las causas generadoras de pobreza y de las desigualdades en las relaciones Norte-Sur. Así pues, el movimiento 0,7% aceleró el proceso de maduración de las ONGD españolas.

Además, la importancia de las movilizaciones, su amplia dimensión territorial y su cobertura por parte de los medios, favoreció la introducción de la cooperación en el debate social y le otorgó una mayor importancia en la agenda política y dio lugar al nacimiento de nuevas ONGD.

Una de las consecuencias que más contribuyó a transformar la cooperación en España fue el impacto que el movimiento del 0,7% tuvo en el ámbito regional y local. Las movilizaciones se produjeron en todo el Estado español y las reivindicaciones de la sociedad civil fueron dirigidas, por lo tanto, hacia los gobiernos locales, provinciales y autonómicos. Muchos de éstos demostraron una alta receptividad de las demandas y comenzaron su andadura en la cooperación para el desarrollo y otros, que ya llevaban algún tiempo impulsando acciones de cooperación para el desarrollo, intensificaron su compromi-

so con la solidaridad internacional y se acercaron al compromiso del 0,7%, llegando incluso algunos a cumplirlo. Entre los años 1993 y 1996 la AOD descentralizada en España se triplicó, lo que supone un indicador significativo de la influencia de las movilizaciones del 0,7% en el impulso de la cooperación descentralizada.

Desde mediados de los años noventa hasta la actualidad la cooperación descentralizada ha continuado creciendo de manera significativa, y se ha desarrollado un complejo marco institucional como veremos a continuación. Conviene no perder de vista en el análisis que se desarrolla de la cooperación descentralizada en España en este trabajo los dos principales factores de influencia en el surgimiento de la cooperación descentralizada reflejados aquí –las motivaciones instrumentales y las aspiraciones en materia de acción exterior por un lado y, por otro, el compromiso con la solidaridad internacional como respuesta, fundamentalmente, a la movilización social– porque son efectos que aún hoy en día influyen de manera determinante en el estado de la cooperación descentralizada.

### III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

El sistema español de cooperación descentralizada posee rasgos distintivos

con respecto a la cooperación bilateral y la cooperación multilateral desarrollada por los órganos rectores de la cooperación de la Administración General del Estado en España, así como con respecto a los sistemas de cooperación descentralizada del resto de países del CAD. La cooperación descentralizada en España, además, ha experimentado un crecimiento tan elevado que no admite parangón con el registrado en otros países donantes.

La evolución y el crecimiento se plasman en diferentes dimensiones y ámbitos entre los que destaca, como hecho más significativo y que aporta una mayor especificidad al sistema, el creciente número de actores involucrados, así como la heterogeneidad de estos y, por lo tanto, la riqueza de enfoques con las posibilidades y potencial de complementariedad que esto implica.

El impulso de la cooperación descentralizada se debe a la incorporación ya mencionada de los gobiernos descentralizados en el escenario de la cooperación descentralizada, sin embargo, el sistema español de cooperación descentralizada abarca a más actores, algunos de los cuales desarrollan un papel relevante, de manera especial las ONGD.

Junto a la participación de un número creciente de actores de distinta naturaleza, otro de los ámbitos en los que se observa claramente la evolución de la

cooperación descentralizada es en el creciente marco institucional, en constante proceso de construcción. De manera paralela a la incorporación de nuevos actores y la consolidación de otros en el ámbito de la cooperación descentralizada se ha ido construyendo un marco institucional que abarca desde la elaboración de marcos jurídicos y normativos, hasta estructuras propias y específicas de diseño y gestión de la política de cooperación, e instrumentos de planificación estratégica y operativa.

Este incremento de los actores y del marco institucional, y por lo tanto de las acciones, se ha apoyado en un significativo aumento de los recursos financieros movilizados por el conjunto de los actores de la cooperación descentralizada. En el cuadro 3 se recoge la información general del marco institucional y de la evolución de los recursos movilizados por el conjunto de la cooperación descentralizada española.

El escenario descrito confirma la idea de un sistema de cooperación descentralizada activo y en constante proceso de crecimiento y consolidación. Ahora bien, lo verdaderamente importante es en qué medida esta evolución se está materializando en una mayor eficacia y hasta qué punto se está obteniendo el impacto —tanto desde el plano individual como desde el punto de vista colectivo— que las potencialidades que encierra la cooperación descentralizada invitan a pensar.

Aunque se dedicarán las próximas páginas a tratar de responder esta cuestión y a desarrollar un análisis matizado, se puede afirmar que en términos generales el desarrollo experimentado en la participación de los actores, el desarrollo del marco institucional y el incremento de los recursos de la cooperación descentralizada no se traduce en una evolución de los procedimientos, los mecanismos y los instrumentos a través de los que se desarrolla esta creciente cooperación descentralizada. Ésta continúa apoyándose, en gran medida, en los actores de la sociedad civil para su gestión —lo que no implica necesariamente una participación significativa en el diseño de las políticas—. Sin embargo, los medios a través de los que se materializa la participación son los que no han cambiado, ya que la mayoría de los vínculos y los canales de participación se reducen a las convocatorias de proyectos y, en ocasiones, a la participación en Consejos de Cooperación.

Este tipo de convocatorias, las convocatorias de proyectos, refuerzan el modelo de la cadena de la ayuda con las restricciones que ello implica, así como un predominio de un enfoque inducido por la demanda (*demand-driven*) que si bien puede tener efectos positivos, reduce la capacidad estratégica de transformación de la realidad de la cooperación descentralizada.

A través de esta descripción, casi fotográfica, se pretende ofrecer una imagen general del conjunto del sistema de coo-

CUADRO 3. Resumen marco institucional de la cooperación descentralizada en España

<p><b>Leyes autonómicas de cooperación existentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (1999)</li> <li>— Ley de las Cortes de Aragón relativa a la Cooperación para el Desarrollo (2000)</li> <li>— Ley Navarra de Cooperación al Desarrollo (2001)</li> <li>— Ley Catalana de Cooperación al Desarrollo (2001)</li> <li>— Ley Riojana de Cooperación para el Desarrollo (2002)</li> <li>— Ley Andaluza de Cooperación Internacional (2003)</li> <li>— Ley Extremeña de Cooperación para el Desarrollo (2003)</li> <li>— Ley Gallega de Cooperación para el Desarrollo (2003)</li> <li>— Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Castilla-La Mancha (2003)</li> <li>— Ley de las Islas Baleares sobre Cooperación Internacional (2005)</li> <li>— Ley Asturiana de Cooperación al Desarrollo (2006)</li> <li>— Ley de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León (2006)</li> <li>— Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de Cantabria (2007)</li> <li>— Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo (2007)</li> <li>— Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (2007)</li> <li>— Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2008)</li> <li>— Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009)</li> </ul>																					
<p><b>Agencias de cooperación existentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Agencia Andaluza de Cooperación Internacional</li> <li>— Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo</li> <li>— Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares</li> <li>— Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo</li> <li>— Agencia Extremeña de Cooperación Internacional</li> <li>— Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid</li> <li>— Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (en proceso de creación)</li> </ul>																					
<p><b>Entidades locales que llevaron a cabo acciones de cooperación en 2007:</b>                  Ámbito provincial (diputaciones, cabildos y consejos insulares): 32                  Ayuntamientos: 227</p>																					
<p><b>Evolución de la AOD descentralizada 2002-2007</b></p> <table border="1"> <caption>Datos extraídos del gráfico de evolución de la AOD descentralizada 2002-2007</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>AOD descentralizada (euros)</th> <th>% AOD descentralizada sobre AOD total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2002</td> <td>~280.000.000</td> <td>14,37%</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>~300.000.000</td> <td>~16,5%</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>~350.000.000</td> <td>~16,5%</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>~420.000.000</td> <td>~16,5%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>~480.000.000</td> <td>14,9%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>~520.000.000</td> <td>13,98%</td> </tr> </tbody> </table>	Año	AOD descentralizada (euros)	% AOD descentralizada sobre AOD total	2002	~280.000.000	14,37%	2003	~300.000.000	~16,5%	2004	~350.000.000	~16,5%	2005	~420.000.000	~16,5%	2006	~480.000.000	14,9%	2007	~520.000.000	13,98%
Año	AOD descentralizada (euros)	% AOD descentralizada sobre AOD total																			
2002	~280.000.000	14,37%																			
2003	~300.000.000	~16,5%																			
2004	~350.000.000	~16,5%																			
2005	~420.000.000	~16,5%																			
2006	~480.000.000	14,9%																			
2007	~520.000.000	13,98%																			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Federación Española de Municipios y Provincias, Seguimiento PACI y Boletines Oficiales de las CCAA.

peración descentralizada para introducir el posterior análisis. Esta imagen refleja un sistema que ha crecido a un ritmo muy superior de lo que lo han hecho los mecanismos a través de los que funciona, así como los instrumentos de coordinación, regulación y racionalización. Es un sistema, por lo tanto, que desde una mirada muy general adquiere una forma hipertrofiada cuyo crecimiento ha superado las expectativas y dificulta su funcionamiento.

Ahora bien, el sistema español de cooperación descentralizada es un sistema que obliga a pensar de manera optimista, ya que acoge a un variado y heterogéneo colectivo de actores que constituye un gran valor, y en el que residen las mayores potencialidades.

Esta heterogeneidad que otorga la especificidad, empero, supone un reto añadido en el contexto de la agenda de la eficacia de la ayuda, especialmente configurada por la Agenda de París. En este escenario la pregunta que surge es: ¿cómo asumir las propuestas de la nueva arquitectura de la ayuda sin que esto actúe en detrimento de la autonomía y la capacidad de aportar valor añadido a los procesos de desarrollo que encierran los actores de la cooperación descentralizada? A continuación se desarrolla un análisis detallado del estado de la cooperación descentralizada en España que intentará dar respuesta, en la medida de lo posible, a los interrogantes planteados.

#### IV. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: COMUNIDADES AUTÓNOMAS

##### IV.1. *Evolución de la AOD autonómica*

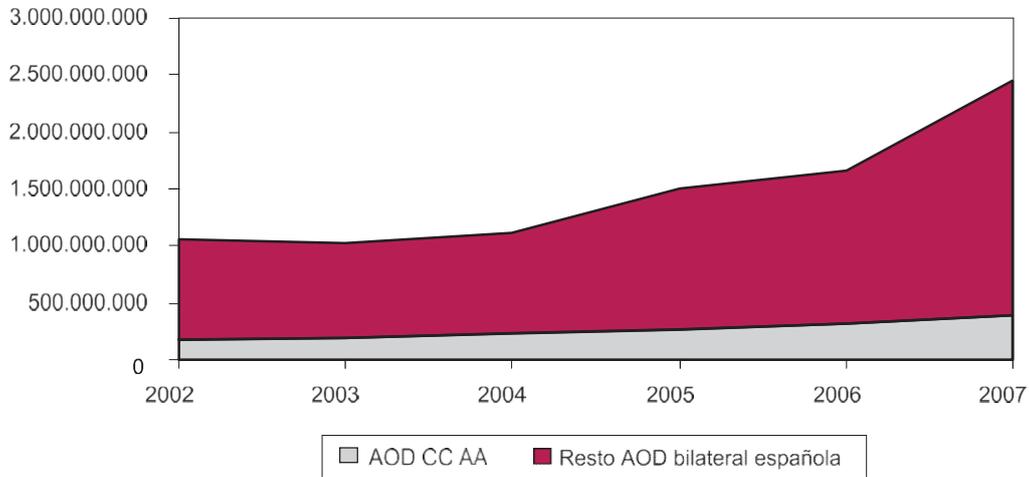
La AOD desarrollada por las CC AA ha crecido de manera ininterrumpida en los últimos años. En lo que va de década el monto total prácticamente se ha multiplicado por cuatro y se ha consolidado como un componente relevante de la AOD española y un componente esencial de la AOD bilateral. En concreto, la AOD de las CC AA representa actualmente casi el 15% de la AOD bilateral española.

Este hecho es importante y da una buena medida de la magnitud de la cooperación de las CC AA, que en un contexto de enorme expansión de la AOD española —que ha pasado de 1.817 millones de euros en 2003 a más del doble en 2007— ha conseguido mantener un espacio relevante, y se ha consolidado como uno de los actores más importantes de la AOD española.

Este mantenimiento se ha producido, como es lógico, porque el aumento de la AOD de las CC AA ha experimentado, igualmente, un espectacular crecimiento en la presente década, como se puede observar en el gráfico 3.

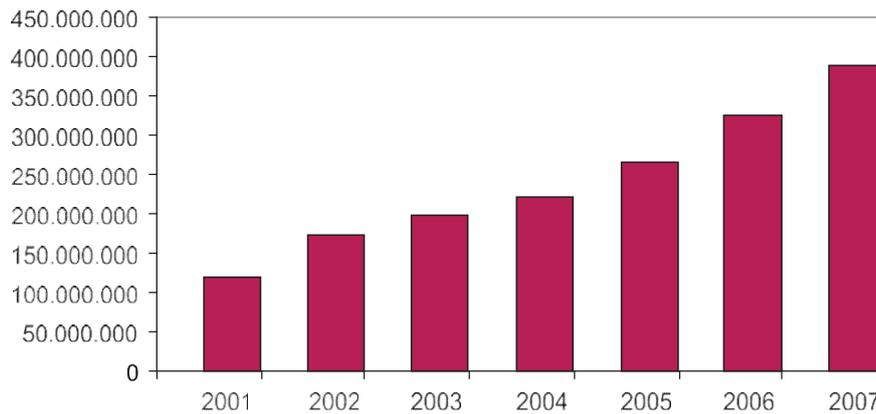
Es pertinente, por lo tanto, hablar de la cooperación descentralizada en España como un sistema en claro proceso de

GRÁFICO 2. Comparación de la AOD de las CC AA y el resto de la AOD bilateral española, 2002-2006 (euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

GRÁFICO 3. Evolución de la AOD de las CC AA, 2001-2007 (euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

evolución que, además, dada la constancia y sostenibilidad de su crecimiento, se ha consolidado dentro de la AOD española lo que, teniendo en cuenta el elevado

crecimiento de la AOD registrado en los cuatro últimos años, adquiere una mayor relevancia. Tanto el proceso de evolución como el de consolidación del sistema

español de cooperación descentralizada se explican por la puesta en marcha, por parte de las 17 CC AA del Estado español de una línea de trabajo en materia de cooperación para el desarrollo.

Si bien es cierto que la cooperación para el desarrollo ocupa un lugar muy distin-

to entre unas comunidades y otras en relación con el resto de ámbitos de acción de las CC AA, en todas ellas ha adquirido una dimensión significativa y todas han desarrollado un incremento notable de los recursos financieros destinados a este ámbito de actuación, como se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 4. Evolución de la AOD de las CC AA, 2001-2007 (euros)

CC AA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	16.169.667	22.427.945	25.816.735	32.615.275	37.937.899	53.034.861	81.798.541
Aragón	4.407.482	4.949.169	4.513.115	5.320.316	5.724.384	6.132.286	8.008.170
Asturias	4.539.114	4.529.936	5.400.618	6.799.980	8.723.940	11.477.261	12.938.623
Baleares	6.094.303	7.572.001	9.703.703	8.130.417	11.625.875	14.047.932	16.414.377
Canarias	2.187.243	5.811.386	6.809.406	4.476.289	4.874.651	7.999.941	17.778.637
Cantabria	903.178	1.579.352	2.522.270	3.405.067	4.805.103	5.115.660	5.469.245
C.-La Mancha	6.697.315	17.163.483	27.473.273	27.206.542	30.597.848	34.817.513	36.218.580
Castilla y León	3.998.628	4.686.110	3.827.738	4.781.873	8.931.840	11.691.192	13.114.683
Cataluña	15.947.884	23.265.158	26.729.423	31.357.699	44.102.616	56.921.600	57.768.931
Extremadura	4.708.254	5.467.083	6.494.733	4.860.227	6.050.774	5.868.839	9.897.984
Galicia	2.836.141	4.602.252	4.906.807	5.627.134	6.597.546	5.875.976	10.703.097
La Rioja	1.399.145	1.445.576	1.902.018	1.992.118	2.436.504	2.914.337	4.436.818
Madrid	7.371.552	7.913.950	9.957.787	17.392.384	21.627.261	33.150.446	30.973.098
Murcia	1.205.211	2.490.332	1.818.122	2.630.131	2.793.299	4.230.278	5.121.307
Navarra	11.441.041	11.508.975	13.343.057	16.728.644	16.643.187	16.540.843	19.017.170
País Vasco	20.443.794	27.267.887	28.456.190	26.450.423	31.038.371	28.626.952	29.379.900
Valencia	7.714.361	19.600.831	15.272.608	21.492.526	21.641.553	25.462.295	30.629.358
<b>Total</b>	<b>118.064.312</b>	<b>172.281.426</b>	<b>194.947.603</b>	<b>221.267.045</b>	<b>266.152.651</b>	<b>323.908.212</b>	<b>389.668.519</b>
<b>Promedio</b>	<b>6.944.960</b>	<b>10.134.202</b>	<b>11.467.506</b>	<b>13.015.709</b>	<b>15.656.038</b>	<b>19.053.424</b>	<b>22.921.678</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

La información recogida en este cuadro refleja la evolución de la AOD de las CC AA en términos absolutos. Por esta razón no aporta información sobre el esfuerzo desempeñado individualmente. Empero, se pueden obtener algunas

conclusiones importantes a partir de esta información.

Todas las CC AA han incrementado su presupuesto en AOD, a excepción de Madrid, que en 2007 redujo su AOD con

respecto al año anterior <sup>1</sup>, sin embargo, no todas lo han hecho con la misma intensidad. Varias CC AA han incrementado su presupuesto de manera considerable; entre ellas destaca Canarias, que aunque no se caracteriza por un crecimiento sostenido en los últimos años, ya que llegó incluso a haber reducido su presupuesto en el año 2004, incrementó en el año 2007 su AOD de manera muy notable, lo que significó un crecimiento de más del 800% en su AOD entre los años 2001 y 2007. Junto a Canarias algunas de las CC AA que más han aumentado su AOD desde 2001 han sido Castilla-La Mancha, Cantabria, Andalucía y Murcia. Sin embargo, hay que observar este hecho con cierta cautela ya que algunas de estas CC AA partían de niveles muy bajos en 2001, por lo que a pesar del incremento registrado en los últimos años en términos absolutos, en términos relativos aún se encuentran retrasadas en comparación con el promedio del conjunto de las CC AA. Este es el caso de Murcia, que a pesar del avance registrado en su AOD, aún se sitúa muy por debajo del promedio de las CC AA en términos absolutos, como se puede observar en el cuadro 5.

Existen, así pues, diferencias en la AOD de las distintas CC AA, en algunos casos muy significativas. Esto se debe, en parte, a una explicación muy sencilla, y es

que las CC AA españolas son muy heterogéneas en términos de territorio, población y presupuesto, por lo que cuentan con capacidades muy desiguales. Sin embargo, como veremos, las diferencias en la AOD desarrollada por las CC AA no siempre responden a una cuestión de capacidad, sino que en ocasiones radica en el diferente grado de compromiso y nivel de esfuerzo desempeñado por éstas en materia de AOD.

Junto a los datos de evolución es importante conocer la variabilidad anual existente en los desembolsos realizados en materia de AOD por las CC AA. Este dato es importante porque posibilita una mayor contextualización de la información y una mejor comprensión de la evolución de la AOD en cada CC AA.

De la información recogida en el cuadro 4 se desprende que existe, en términos generales, una elevada variabilidad en los presupuestos de las CC AA, lo que pone de manifiesto una ausencia, en algunos casos, de planificación presupuestaria y, en ocasiones, la AOD parece responder a impulsos generados por estímulos externos.

La elevada variabilidad refleja, entonces, una ausencia de planificación presupuestaria plurianual por lo que parece pertinente afirmar que en algunos casos

---

<sup>1</sup> Desde la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid se señala que este descenso no responde a una reducción real de los recursos destinados a AOD —que por el contrario se habrían incrementado según dicha Consejería—, sino a factores de tipo técnico y contable que motivan que parte de la AOD de 2007 sea computada en 2008.

CUADRO 5. Variabilidad anual de la AOD de las CC AA, 2001-2007

	(%) 2002/ 2001	(%) 2003/ 2002	(%) 2004/ 2003	(%) 2005/ 2004	(%) 2006/ 2005	(%) 2007/ 2006
Cataluña	30,96	14,89	17,32	40,64	29,10	1,50
Andalucía	38,70	15,11	26,33	16,32	39,80	54,20
Asturias	-0,20	19,22	25,91	28,29	31,60	12,70
Aragón	12,29	-8,81	17,89	7,59	7,10	30,60
Cantabria	74,87	59,70	35	41,12	6,50	6,90
La Rioja	-0,14	31,58	4,74	22,31	19,60	52,20
Madrid	7,36	25,83	74,66	24,35	53,30	-6,60
Navarra	0,59	15,94	25,37	-0,51	-0,60	15,00
País Vasco	32,75	4,36	-7,05	17,35	-7,80	2,60
Baleares	24,25	28,15	-16,21	43,32	20,60	16,80
Canarias	165,59	17,17	-34,26	8,90	64,10	122,20
Castilla-La Mancha	156,27	60,07	-0,97	12,47	13,80	4,00
Castilla y León	17,19	-18,32	24,93	86,79	30,90	12,20
Extremadura	16,12	18,80	-25,17	24,50	-3	69
Galicia	62,27	6,72	14,68	17,25	-10,90	82,20
Murcia	106,93	-26,99	44,66	6,20	51,40	21,10
Valencia	154,08	-22,08	40,73	0,69	17,70	20,30

■ Estabilidad    ■ Variabilidad moderada    □ Alta variabilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

la cooperación para el desarrollo no constituye todavía una política pública, sino que depende del ciclo económico y de la coyuntura política. Este hecho es negativo y actúa en detrimento de la calidad, que podría verse incrementada a través de la planificación presupuestaria plurianual.

La importante viabilidad anual de la AOD de una misma CC AA genera, asimismo, problemas de predictibilidad, lo que puede provocar dificultades en la planificación tanto de los socios con los que las CC AA trabajan de manera directa, como de las ONGD radicadas en las

distintas CC AA, y a través de las cuales la totalidad de las ONGD canaliza un elevado volumen de recursos.

Anteriormente se ha aludido a la evolución y consolidación de la AOD de las CC AA desde el punto de vista agregado, es decir, como actor colectivo. Ahora bien, la elevada variabilidad anual de la AOD de ciertas CC AA obliga a establecer algunas matizaciones y reconocer que, si bien ha habido una consolidación de las cifras desde el punto de vista colectivo, esta consolidación no se ha producido desde el punto de vista individual en todos los casos. En este sen-

tido Hombrado, en un análisis sobre la coordinación entre las CC AA y la Administración General del Estado en materia de cooperación, va más allá y afirma que «los recursos invertidos por las CC AA en materia de cooperación internacional para el desarrollo parecen un producto de la mera aleatoriedad y de factores circunstanciales, y el volumen de la ayuda autonómica es aún insuficiente –especialmente en el caso de las CC AA más ricas– como para afirmar que han demostrado un comportamiento realmente solidario» (Hombrado, 2008) y podríamos añadir consistente.

Así pues, en un contexto general marcado por la evaluación y la consolidación

de conjunto, hay que hablar de variabilidad en los comportamientos e inconsistencias, como se observa en los cuadros 5, 6 y 7, entre el esfuerzo realizado en materia de AOD por unos actores y otros.

Un dato llamativo es que todas las CC AA se sitúan por debajo de la cifra del 0,7% de AOD sobre el presupuesto consolidado, pero lo más preocupante es que 13 de las 17 CC AA se sitúan por debajo de la mitad del 0,7%.

Cabe destacar, asimismo, que hay tres CC AA –Baleares, Navarra y Castilla-La Mancha– que se distancian claramente del resto de comunidades. Estas CC AA

CUADRO 6. Evolución de la AOD de las CC AA (en % del presupuesto consolidado)

CC AA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio (2002-2007)
Baleares	0,71	0,54	0,44	0,44	0,52	0,57	<b>0,54</b>
Navarra	0,49	0,56	0,60	0,53	0,49	0,49	<b>0,53</b>
Castilla-La Mancha	0,43	0,47	0,43	0,45	0,47	0,44	<b>0,45</b>
La Rioja	0,27	0,23	0,22	0,25	0,26	0,36	<b>0,27</b>
País Vasco	0,46	0,46	0,43	0,44	0,37	0,34	<b>0,42</b>
Asturias	0,23	0,18	0,22	0,26	0,31	0,33	<b>0,26</b>
Andalucía	0,12	0,12	0,15	0,16	0,19	0,28	<b>0,17</b>
Canarias	0,14	0,15	0,09	0,09	0,13	0,26	<b>0,14</b>
Cantabria	0,15	0,16	0,19	0,26	0,25	0,25	<b>0,21</b>
C. Valenciana	0,23	0,17	0,22	0,20	0,21	0,23	<b>0,21</b>
Cataluña	0,15	0,16	0,19	0,20	0,23	0,21	<b>0,19</b>
Extremadura	0,22	0,18	0,13	0,15	0,13	0,20	<b>0,17</b>
Madrid	0,10	0,08	0,13	0,14	0,20	0,17	<b>0,14</b>
Aragón	0,20	0,12	0,14	0,14	0,13	0,16	<b>0,15</b>
Castilla y León	0,09	0,05	0,06	0,10	0,13	0,14	<b>0,10</b>
Murcia	0,15	0,07	0,09	0,08	0,12	0,12	<b>0,11</b>
Galicia	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,10	<b>0,07</b>
<b>Promedio</b>	<b>0,25</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,24</b>	<b>0,23</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

destinaron en 2007 más del 0,4% de su presupuesto consolidado a AOD. Ahora bien, se trata de tres comunidades que aunque mantienen un porcentaje de AOD elevado han estancado, como es el caso de Baleares y Castilla-La Mancha, o reducido, como Navarra, su esfuerzo económico en materia de cooperación para el desarrollo.

Existen, en términos generales, dos grandes tendencias en el comportamiento de las CC AA en cuanto a su esfuerzo en materia de AOD. Una primera tendencia es la que desarrollan las comunidades que están aumentando su esfuerzo económico de manera paulatina y sostenida, representada por La Rioja, Asturias, Andalucía y, de manera menos sostenida y más abrupta en el último ejercicio económico —con lo cual está por ver si se trata de un hecho puntual o responde a un cambio a más largo plazo y constituye el inicio de una tendencia— Canarias y Extremadura.

Además, hay un segundo grupo de CC AA que responden a una dinámica de estancamiento de su AOD en términos de esfuerzo comparado con el presupuesto consolidado de cada una de ellas. Estas CC AA son las ya citadas Baleares —que si bien su esfuerzo ha crecido en los dos últimos años, en el año 2002 destinaba más del 0,7% de su presupuesto consolidado a AOD— y Navarra, a las que se suman las comunidades de Cantabria, la Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid, Aragón, Castilla y León, Murcia y Galicia.

Junto a estas dos grandes tendencias, existe un reducido grupo de CC AA que está frenando su esfuerzo en materia de AOD. Una de ellas, como ya se comentó, es Navarra y la otra es el País Vasco, cuyo comportamiento es llamativo ya que a pesar de situarse entre las CC AA cuya AOD es de las más altas del Estado —la 5.<sup>a</sup> en 2007—, desde el año 2002 muestra una clara tendencia descendente, que ha significado una reducción del 0,12% de su AOD en comparación con su presupuesto consolidado.

De todo lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones relevantes. Una de ellas es la constatación de la existencia de un techo en el esfuerzo de las CC AA en materia de AOD, situado en torno al 0,5% del presupuesto consolidado, techo tan sólo alcanzado y superado en algún momento por dos comunidades: Baleares y Navarra. Este hecho se observa fundamentalmente en la tendencia que apuntan las CC AA que mayores recursos destinan a cooperación para el desarrollo y, especialmente, en las que desarrollan un mayor esfuerzo. Precisamente estas CC AA son las que en mayor medida han frenado su esfuerzo e incluso lo están reduciendo. Lo importante sobre esta cuestión es conocer las razones que explican la existencia de este techo en el esfuerzo a la hora de destinar recursos a la cooperación para el desarrollo por parte de las CC AA. Si bien es cierto que, a buen seguro, responde a una casuística específica en cada comunidad, en todos los casos influyen

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

una serie de factores determinantes, como la coyuntura política y el ciclo económico, la incapacidad para gestionar un determinado volumen de ayuda y una cierta sensación de suficiencia por parte de aquellas CC AA que mayor esfuerzo realizan.

Otra conclusión importante sobre estos datos es el bajo nivel de esfuerzo promedio que las CC AA desarrollan en materia de AOD. Éste se situó en 2007 en el 0,24% del presupuesto consolidado del conjunto de las CC AA —la cifra más alta desde 2002—, lo que significa un registro muy pobre y alejado de los compromisos internacionales y muy distante del 0,7%.

Tras este análisis surge la duda de si esta información es compatible y coherente con la información recogida en el cuadro 3, que muestra una clara evolución de la AOD de las CC AA, que casi se ha multiplicado por cuatro en los últimos siete años. La respuesta es afirmativa, ya que aquí se está hablando del esfuerzo en relación con el presupuesto consolidado. El hecho de haber asistido a un ciclo económico en alza en los últimos años, junto al esfuerzo y los crecientes recursos destinados por algunas de las CC AA de mayor dimensión geográfica y con mayor presupuesto, da lugar a un escenario general de crecimiento de la AOD. Sin embargo, como muestra el dato de evolución del esfuer-

CUADRO 7. Evolución de la AOD de las CC AA en euros/habitante (2001-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio (2002-2007)
Navarra	20,2	23,0	28,6	28,0	27,8	31,3	26,4
Castilla-La Mancha	9,6	15,1	14,7	16,1	18,3	18,3	15,3
Baleares	8,2	10,2	8,5	11,8	14,2	15,9	11,4
La Rioja	5,1	6,6	6,7	8,09	9,6	14,3	8,3
País Vasco	12,9	13,4	12,5	14,6	13,4	13,7	13,4
Asturias	4,2	5,0	6,3	8,1	10,6	12,0	7,7
Andalucía	3,0	3,3	4,2	4,8	6,7	10,1	5,3
Cantabria	2,9	4,5	6,1	8,5	9,1	9,5	6,7
Extremadura	5,0	6,0	4,5	5,5	5,4	9,0	5,9
Canarias	3,1	3,5	2,3	2,4	4,0	8,7	4,0
Cataluña	3,5	3,9	4,6	6,3	8,1	8,0	5,7
Valencia	4,5	3,4	4,7	4,6	5,4	6,2	4,8
Aragón	4,0	3,6	4,2	4,5	4,8	6,1	4,5
Castilla y León	1,8	1,5	1,9	3,5	4,6	5,1	3,0
Madrid	1,4	1,7	3,0	3,6	5,5	5,0	3,3
Galicia	1,6	1,7	2,0	2,3	2,1	3,8	2,2
Murcia	2,0	1,4	2,0	2,0	3,1	3,6	2,3
<b>Promedio</b>	<b>5,5</b>	<b>6,4</b>	<b>6,9</b>	<b>7,9</b>	<b>9,0</b>	<b>10,6</b>	<b>7,43</b>

ño ya que a pesar de las matizaciones

zo promedio de las CC AA en materia de AOD (cuadro 6), éste está claramente estancado.

Los datos presentados anteriormente, así como el análisis realizado, son altamente consistentes con la información recogida en el cuadro 7, en la que el esfuerzo se mide por el desembolso de AOD por habitante, si bien es cierto que este dato hay que tomarlo con cierta cautela, ya que no es sensible a los cambios demográficos producidos en el interior de las CC AA y en el conjunto del Estado. Como se puede observar comparando los cuadros 6 y 7, las posiciones y la evolución de cada CC AA son muy similares, con algunos cambios muy poco significativos.

Como reflexión general es importante señalar el descenso registrado en el último ejercicio económico para el que existen datos, con respecto al anterior. El promedio de la AOD de las CC AA por habitantes fue en 2007 de 8,76 euros, una cantidad sensiblemente inferior a la registrada en 2006.

En cuanto a los comportamientos individuales, cabe destacar la enorme distancia existente entre el esfuerzo por habitante realizado por Navarra y el realizado por el resto de CC AA, pero de manera especial por aquellas comunidades que menor desempeño por habitante realizan: Castilla y León, Madrid, Galicia y Murcia.

Es altamente llamativo el caso madrile-

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

realizadas se trata de una comunidad con una gran tradición de trabajo en el área de cooperación internacional para el desarrollo, que cuenta con un amplio marco institucional, en el que destaca la existencia una agencia regional de cooperación y que se encuentra actualmente en su tercer ciclo de planificación estratégica. Este desempeño institucional, sin embargo, no se corresponde con el esfuerzo realizado en comparación con el presupuesto consolidado (cuadro 6), en el que se encuentra en el puesto 13º, y con el esfuerzo realizado por habitante (cuadro 7), en el que se encuentra en antepenúltimo lugar. Ahora bien, si se hace un análisis más matizado, como el que se desprende de los datos recogidos en el cuadro 8, sí se observa una correlación entre el esfuerzo en materia de AOD por habitante y el presupuesto consolidado también por habitante.

No existe un único indicador para medir el esfuerzo de las CC AA en materia de AOD. Por esta razón se presentan aquí varios de los existentes, con el objetivo de alcanzar, en la medida de lo posible, una comprensión del esfuerzo realizado tanto por el conjunto de CC AA como por cada una de ellas a título individual.

Uno de los indicadores más completos es el ofrecido por la relación existente entre el presupuesto consolidado por habitante y la AOD por habitante en cada una de las CC AA, ejercicio que se realizará en el cuadro 8. A pesar del caso madrileño anteriormente citado, se puede observar, sobre la base de esta infor-

CUADRO 8. Comparación entre presupuesto y AOD por habitante, 2007

CC AA	Presupuesto consolidado por habitante 2007	AOD por habitante 2007
Navarra	6.439	31,3 (1º)
Extremadura	4.581	9,0 (9º)
Castilla-La Mancha	4.128	18,3 (2º)
País Vasco	4.090	13,7 (5º)
La Rioja	3.988	14,3 (4º)
Aragón	3.982	6,1 (13º)
Galicia	3.890	3,8 (16º)
Cantabria	3.845	9,5 (8º)
Castilla y León	3.792	5,1 (14º)
Cataluña	3.760	8,0 (11º)
Asturias	3.688	12,0 (6º)
Andalucía	3.622	10,1 (7º)
Canarias	3.393	8,7 (10º)
Murcia	3.004	3,6 (17º)
Madrid	2.988	5,0 (15º)
Baleares	2.813	15,9 (3º)
Valencia	2.720	6,2 (12º)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI, INE y MAP.

mación, que en términos generales no existe una relación clara entre el nivel de riqueza intrarregional y los recursos que cada CC AA destina a AOD, que refleja una gran desigualdad en el esfuerzo realizado por las distintas CC AA.

Desde este punto de vista se puede hablar de tres grupos de CC AA que en 2007 desempeñaron distinto esfuerzo. Así pues, un primer grupo, el más numeroso, en el que en comparación con el resto de CC AA existió un claro equilibrio entre el presupuesto por habitante y la AOD por habitante es el formado por Navarra, Castilla-La Mancha, País Vasco, La Rioja, Cantabria, Cataluña y

Madrid. Un segundo grupo en el que el presupuesto por habitante y la AOD por habitantes están claramente descompensados en detrimento de esta última, por lo que en términos comparativos podríamos denominarlo como CC AA con un bajo esfuerzo en materia de AOD es el formado por Extremadura, Aragón, Galicia, Castilla y León y Murcia. Junto a ellos, un tercer grupo que desarrolla un alto esfuerzo en materia de AOD en comparación con el resto de CC AA, ya que desembolsa una mayor cantidad de recursos por habitante en comparación con su presupuesto es el compuesto por Asturias, Andalucía, Canarias, Baleares y la Comunidad Valenciana.

Es conveniente, empero, tomar con cautela estos datos, así como relativizar el conjunto del análisis cuantitativo. Es cierto que las cifras son importantes, pero en demasiadas ocasiones nos hablan de manera parcial y sólo permiten hacer un análisis en términos comparados entre CC AA, por lo que el análisis depende en todo momento del nivel general de desempeño de las CC AA y, el hecho de que este sea excesivamente bajo, o alto, puede distorsionar el conjunto del análisis.

Tras este análisis la pregunta que surge, casi de manera automática es: ¿cuál es el escenario futuro de la AOD de las CC AA?

La respuesta no está clara, y como en todo ejercicio de predicción, se corre el riesgo de no acertar. Es un hecho constatado, sin embargo, que existe una tendencia claramente alcista en la AOD desarrollada por las CC AA en su conjunto y que, además, se ha intensificado en los dos últimos años.

Más aún, existen algunos indicadores que invitan a pensar que, lejos de un cambio de tendencia, asistiremos en los próximos años a una continuación de la tendencia actual. En primer lugar, cuatro CC AA —Cantabria, La Rioja, Baleares y Navarra— han firmado recientemente pactos autonómicos contra la pobreza en los que se expresa un compromiso con la calidad y la cantidad de la cooperación para el desarrollo, y en los que se plasma el compromiso com-

pleto de alcanzar una AOD del 0,7% del presupuesto autonómico consolidado, si bien es cierto que en dichos pactos no se establecen plazos de cumplimiento.

Asimismo, como se ha visto anteriormente todas las CC AA cuentan con una ley de cooperación internacional para el desarrollo propia. En la práctica totalidad de estas leyes se recoge el horizonte presupuestario del 0,7% del presupuesto autonómico como un objetivo a alcanzar, si bien es cierto que no se produce un compromiso formal de consecución en un determinado plazo.

En cualquier caso, existe un compromiso formal por parte de las CC AA de aumentar su AOD, y en previsión de la responsabilidad que caracteriza a las CC AA elevadas expectativas de cumplimiento, con lo que el 0,7% del presupuesto consolidado de las CC AA representa un importantísimo margen de crecimiento para la AOD autonómica. Algunas comunidades han ido más allá en la formalidad de sus compromisos, y han plasmado en sus ejercicios de planificación un marco presupuestario para los próximos años.

Los compromisos presupuestarios establecidos por las CC AA en los documentos de planificación vigentes, o recientemente finalizado, son importantes, pero muchos de ellos no coinciden con lo expuesto en el cuadro 4, en el que se mostraba la AOD de las CC AA en los últimos siete años. Concretamente, Andalucía

se marca en el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2008-2011, la meta de alcanzar en el año 2008 el 0,41% de su presupuesto, el 0,48% en 2009, el 0,55% en 2010 y para 2011, último año de vigencia del Plan, el 0,62%; Asturias se comprometía en su Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana 2004-2007, a alcanzar el 0,7% de los recursos propios; Aragón, en el Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo, establecía un compromiso indicativo de aumentar en 2009, 2010 y 2011 al menos un 20% la AOD sobre la del año anterior, para en 2012 alcanzar el 0,3% del presupuesto y sentar las bases para continuar el camino que lleve al compromiso histórico del 0,7%; Baleares, por su parte, en el Plan Director de la Cooperación de las Islas Baleares, establece una previsión de una AOD de 19,5 millones de euros en 2009, 22,5 millones de euros en 2010 y 24,68 en 2011; Castilla La-Mancha, en el Borrador del Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo 2007-2010 establece el compromiso de continuar destinando el 0,7% de sus ingresos propios; Extremadura, en su Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011, afirma que será la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura la que anualmente fije los créditos destinados a la cooperación al desarrollo y el único compromiso que se establece es que la AOD de 2009, 2010 y 2011 supere el presupuesto establecido para el año 2008; Galicia plasma, en el Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009, el compromiso de alcanzar el 0,7% de sus

recursos propios en el más corto espacio de tiempo y se compromete a alcanzar en 2009 el 0,4% de los presupuestos y a incrementar en un mínimo del 50% anual los presupuestos dedicados por la Xunta de Galicia a la cooperación al desarrollo; La Rioja establece en su Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Rioja 2004-2008 que la cifra destinada a acciones de cooperación se acercará progresivamente a la meta del 0,7% de la totalidad de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Navarra, por su parte, en el Plan Director de la Cooperación Navarra 2007-2010 se compromete a alcanzar el 0,7% de los Presupuestos Generales del Gobierno de Navarra en los primeros años de vigencia del Plan, en la medida que las circunstancias económicas lo permitan; el País Vasco en su Plan Director de Cooperación para el Desarrollo se plantea como mete el 0,7% del Presupuesto Total; Madrid, en el Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2009-2012 establece una doble previsión presupuestaria en función del escenario de estancamiento o crecimiento: para el año 2009 la previsión es de 41,5 millones de euros, en el año 2010 de 42,6 millones en un escenario de recesión y de 50 en caso de crecimiento; en 2011 de 43,9 millones o 70,5 y en 2012 de 45,3 u 80 millones; Valencia, por último, en el Plan Director de la Cooperación Valenciana se plantea fijar el 0,7% de los presupuestos anuales de la Generalitat a la cooperación al desarrollo a partir de 2008.

Por todo lo anterior, existen motivos para pensar que la AOD de las CC AA españolas va a continuar creciendo, por lo que la tendencia al alza se mantendrá en los próximos años. Junto a estos motivos, existen indicios que obligan a moderar el optimismo y a esperar una AOD agregada que, si bien continuará creciendo, experimentará una suavización en la tendencia de crecimiento.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la existencia de compromisos no significa necesariamente que estos se cumplan, de hecho varios de ellos ya se han incumplido.

La política de cooperación, asimismo, está sujeta al ciclo político interno de las distintas CC AA, lo que se refleja en los flujos de AOD, pero también en los recursos materiales y humanos para su gestión, así como en el marco institucional desarrollado. Este hecho es de gran importancia y, además de indicar que hay equipos de gobierno más implicados y comprometidos con la cooperación que otros, pone de manifiesto que ésta aún no se ha constituido en una política pública en muchos casos.

Por último, anteriormente se afirmó que la AOD de las CC AA depende de manera notable del ciclo económico, por lo que es previsible que la actual crisis económica mundial provoque un retroceso en el esfuerzo en materia de AOD por parte de las CC AA en el próximo ejercicio económico.

Junto a estos factores externos, otros de ámbito doméstico, específicos del sistema de cooperación descentralizada en España y desprendidos del análisis anterior, contribuirán, presumiblemente, a suavizar la tendencia de crecimiento de la AOD de las CC AA.

En primer lugar es relevante la existencia de un techo de gestión, como ya se ha visto, que parece ejercer de freno del crecimiento de la AOD de las CC AA, cuando esta se acerca al 0,5% del presupuesto autonómico consolidado. En segundo lugar, se está produciendo una contracción del esfuerzo de varias de las CC AA que mayor volumen de AOD impulsan, y es presumible que esta contracción continúe. Además, en tercer lugar, como también se ha visto, existe un reducido esfuerzo promedio en materia de AOD entre las CC AA españolas que, si bien pone de manifiesto los elevados márgenes de crecimiento que aún existen, indica que la cooperación internacional para el desarrollo no es aún prioridad para muchas CC AA y existen expectativas para pensar que este esfuerzo aumentará moderadamente y de forma paulatina, pero que no experimentará grandes cambios en el corto plazo.

En definitiva, los datos son relevantes, pero el esfuerzo y el desempeño financiero no lo es todo. De hecho, más importante que el aumento de los recursos es el avance que en términos cualitativos se ha producido en el sistema de cooperación descentralizado en España.

Por ello, es necesario completar este análisis con un análisis cualitativo, que es el principal enfoque de este trabajo, y que en demasiadas ocasiones, en el estudio de la AOD éste se sitúa en un segundo plano.

A continuación, para complementar la exposición iniciada sobre el estado de la cooperación para el desarrollo que llevan a cabo las CC AA, se expone un análisis de los aspectos más cualitativos relacionados con el marco institucional de la cooperación autonómica.

#### *IV.2. El marco institucional y normativo de la cooperación autonómica*

El aumento de la AOD de las comunidades autónomas se ha visto acompañado del desarrollo del marco institucional, normativo y de planificación que da vida y hace funcionar a la AOD de las CCAA.

Tras unos primeros años en los que la cooperación descentralizada se caracterizó por la aleatoriedad y por la ausencia de directrices claras y planteamientos estratégicos nos encontramos en la actualidad ante una compleja estructura que ordena, clasifica y, en cierta medida, regula la AOD de las CC AA.

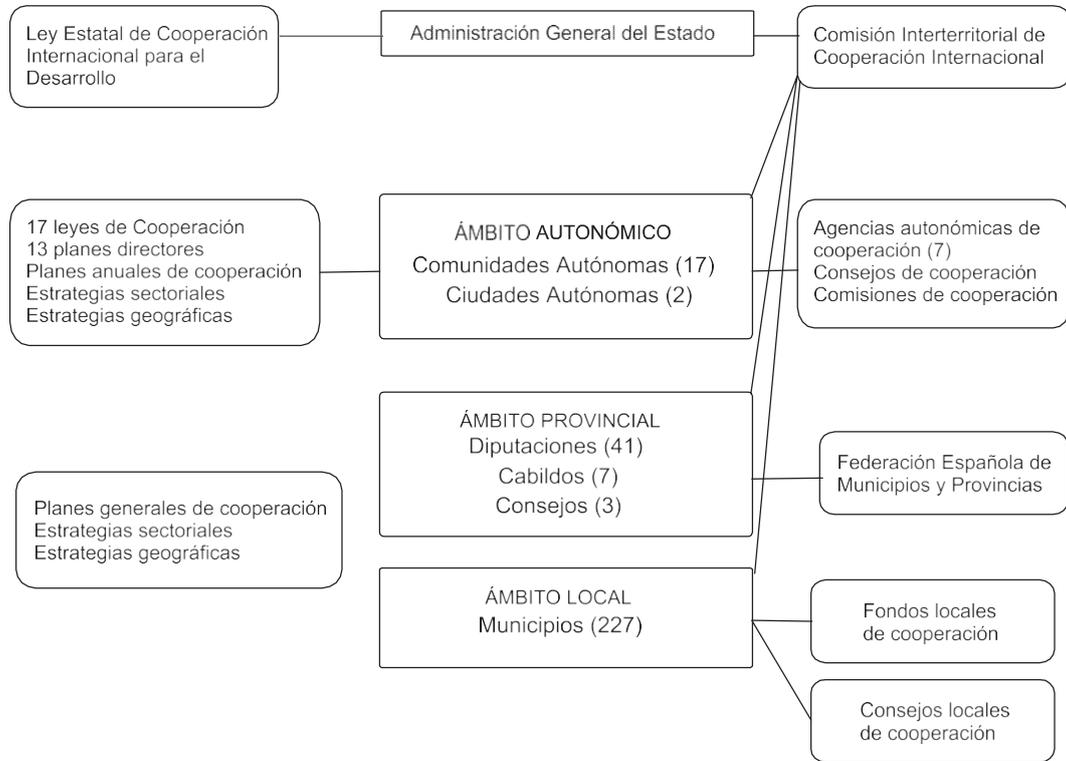
El cuadro 9 da una buena idea de la complejidad del conjunto de la cooperación autonómica —al que habría que añadir el marco institucional y normati-

vo de la Administración General del Estado y de las entidades locales—. Uno de los hechos más significativos de la estructura existente es la existencia de leyes autonómicas de cooperación. La cooperación descentralizada se integra en el campo más amplio de la acción exterior de los gobiernos descentralizados, que se caracteriza, entre otras cosas, por una gran indefinición del marco jurídico y, por lo tanto, de algunas de las competencias y funciones que les corresponden al Gobierno central y a los gobiernos autonómicos. Llama la atención que en este contexto todas las CC AA hayan elaborado su propia ley de cooperación para el desarrollo.

Esta cuestión es importante ya que contribuye a establecer una regulación que no se ha producido en el ámbito más general de la acción exterior y que puede favorecer un diálogo más claro entre las CC AA y la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo y delimitar espacios de acción. La elaboración de leyes autonómicas de cooperación entonces, además de constituir una fuente de legitimidad, ofrece un marco de regulación de una realidad —el trabajo de las CC AA en materia de cooperación internacional para el desarrollo— que se ha ido construyendo por el uso, pero sobre la que hasta hace relativamente poco tiempo no existía una regulación.

La generación de leyes autonómicas es un hecho significativo, además, porque responde a un claro interés de trabajo a

FIGURA 4. Marco jurídico, institucional y estratégico de la cooperación descentralizada en España



Fuente: Elaboración propia.

largo plazo por parte de los gobiernos autonómicos y, al menos teóricamente, un indicio de la intención de hacer de la cooperación para el desarrollo una política pública. Esto es importante especialmente en aquellas CC AA que tienen una trayectoria más corta en el campo de la cooperación internacional, ya que la elaboración de una ley fija una serie de compromisos y responsabilidades con los que hay que cumplir. Es esta, la ge-

neración de leyes autonómicas, una manera de garantizar, al menos teóricamente, un trabajo sostenido y a largo plazo y, por tanto, para evitar que la andadura de las CC AA en el ámbito de la cooperación para el desarrollo responda a una iniciativa puntual o sea consecuencia exclusiva del interés de un determinado equipo de gobierno, y ésta se vea afectada cuando el equipo de gobierno que la impulsó abandone el ejercicio del poder.

Ahora bien, es necesario preguntarse de manera crítica qué otras razones, además de las citadas, explican la elaboración de las leyes autonómicas de cooperación cuando, en algunos casos, los presupuestos autonómicos de cooperación son muy pequeños y las estructuras y los equipos para su gestión claramente insuficientes, lo que pone en entredicho la pertinencia de la elaboración de las leyes autonómicas en algunos casos.

En ocasiones, la elaboración de las leyes autonómicas de cooperación, o al menos de algunas de ellas, parece responder más a una necesidad de legislar para crear un nuevo espacio jurídico, que a una necesidad de dar cobertura legal y jurídica a una realidad existente. Es decir, en ocasiones los esfuerzos legisladores son estimulados por la pertinencia generada por la compleja realidad de la cooperación descentralizada, pero en otras ocasiones parecen responder a razones vinculadas con la oportunidad política.

La aparente inconsistencia existente en algunos casos entre el marco normativo por un lado, y el marco y la capacidad institucional por otro, pone de manifiesto una necesidad de juridificación de la cooperación internacional para el desarrollo. Para una mejor comprensión de esta inconsistencia es necesario hacer referencia al escenario más general de las relaciones existentes entre el Estado español y las CC AA en materia de acción exterior, aunque esto suponga

una desviación momentánea del análisis del marco institucional de la cooperación descentralizada y un rodeo en la línea argumental seguida hasta el momento.

En el Estado de las Autonomías las CC AA encuentran dificultades para desarrollar el potencial de su acción exterior. En este contexto debe entenderse también el enérgico surgimiento de la cooperación descentralizada, en el que las CC AA han encontrado una vía a través de la que canalizar una parte importante de su acción exterior.

Como se afirmó en páginas anteriores, la acción exterior es un de los ámbitos donde se registra una mayor indefinición de las funciones de los gobiernos descentralizados. En principio, las competencias sobre las relaciones internacionales recaen, según el artículo 149.1.3 de la Constitución Española, de manera exclusiva en el Estado. Sin embargo este artículo deja relativamente indefinida la posibilidad de una acción exterior en el ejercicio de las propias competencias internas de las comunidades autónomas (Colino, 2007: 28).

Frente a lo establecido en la Constitución Española una postura cada vez menos «estatalista y más autonomista» del Tribunal Constitucional ha favorecido la juridificación de una parte importante de la acción exterior de las CC AA (Colino, 2007: 28). En concreto, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia 165/1994 reconocía la capacidad de las CC AA de

llevar a cabo acciones actuaciones que se proyecten internacionalmente, aunque limitada a aquellas actividades que «sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales supranacionales»<sup>2</sup>.

Si bien es cierto que bajo estas condiciones la constitucionalidad de la acción exterior de las CC AA no admite discusión, la sentencia del Tribunal Constitucional contemplaba también el papel del Estado como coordinador y regulador de las «actividades con proyección exterior de las CC AA», aunque como apunta Colino, el propio Estado «no ha sido capaz de encontrar un claro papel de regulador y coordinador de estas acciones (Colino, 2007: 29).

En este contexto de ambigüedad en el marco jurídico, pero de reconocimiento de elevados márgenes de autonomía de las CC AA en su acción exterior, en el año 1998 se sancionó la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que en su artículo 20 afirma que «la cooperación para el desarrollo que se realice desde las CC AA y en las entidades locales, expresión solidaria

de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios, objetivos y prioridades establecidas en la sección 2ª del Capítulo I de la presente Ley» (en el que se afirma que «la política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. El principio de unidad de acción del Estado en el exterior se aplicará conforme a la normativa vigente y en el marco de las competencias de las distintas Administraciones públicas»). El artículo 20 de la Ley afirma, asimismo, que «la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos»<sup>3</sup>.

La Ley Estatal de Cooperación contribuyó a la creación de un marco más claro y sentó las bases para regular las relaciones entre las CC AA y favorecer un mayor diálogo y una mejor coordinación.

En esta coyuntura las CC AA han aprovechado el marco establecido por la Ley

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional 165/1994.

<sup>3</sup> Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

de Cooperación y han desarrollado sus propios marcos jurídicos. Ahora bien, esta influencia en el origen de la creación de muchas de las leyes autonómicas ha generado que se haya producido una parcelación jurídica de la coopera-

ción española, pero no ha traído consigo avances considerables. Un repaso a las leyes de cooperación existentes permite observar la repetición, en muchos casos en la estructura, los objetivos, las prioridades y los instrumentos.

CUADRO 9. Marco normativo e institucional y fondos gestionados por las CC AA

CCAA	Ley	Agencia	Documentos planificación				Consejo	Estructura orgánica <sup>(1)</sup>	Fondos gestionados <sup>(2)</sup>
			Director	Anual	Geog.	Sect.			
Andalucía	(2003)		2008-2011				D	81,79	
Aragón	(2000)		2008-2011				B	8,0	
Asturias	(2006)		2004-2007 <sup>(3)</sup>				B	12,93	
Baleares	(2005)		2008-2011				B	16,41	
Canarias <sup>(4)</sup>	(borrador)						B	17,77	
Cantabria	(2007)		2009-2013				B	5,46	
Castilla-La Mancha <sup>(5)</sup>	(2003)						B	36,21	
Castilla y León	(2006)						B	13,11	
Cataluña	(2001)		2007-2010				B	57,76	
Extremadura	(2003)		2008-2011				D	9,89	
Galicia	(2003)		2006-2009		<sup>(6)</sup>		B	10,70	
La Rioja	(2002)		2004-2008				C	4,43	
Madrid	(1999)		2009-2012			<sup>(7)</sup>	A	30,97	
Murcia	(2008)						B	5,12	
Navarra	(2001)		2007-2010				C	19,01	
País Vasco	(2007)		2005-2008		<sup>(8)</sup>		B	29,37	
Valencia	(2007)		2008-2011		PEI <sup>(9)</sup>	PEI	B	30,62	

<sup>(1)</sup> Se han distinguido cuatro categorías en función del nivel del órgano responsable de la cooperación al desarrollo. A: Consejería; B: Dirección General/Viceconsejería/Secretaría; C: Servicio; y D: Otros.

<sup>(2)</sup> Datos en millones de euros para el año 2007.

<sup>(3)</sup> Está en elaboración un Plan Cuatrienal para el periodo 2008-2011.

<sup>(4)</sup> Existe un Borrador de Ley de Cooperación que prevé la creación de una Agencia y un Consejo de Cooperación.

<sup>(5)</sup> Existe un Borrador de Plan Estratégico de Cooperación para el periodo 2007-2010.

<sup>(6)</sup> Galicia se ha dotado de planes de actuación geográfica para el periodo 2008-2010 para Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Perú y Territorios Saharauis.

<sup>(7)</sup> Madrid ha elaborado una estrategia de cooperación sanitaria al desarrollo para los años 2007-2008.

<sup>(8)</sup> El País Vasco dispone de una estrategia país para Cuba.

<sup>(9)</sup> La Comunidad Valenciana dispone de un número elevado de Planes Estratégicos de Intervención (PEI) que definen estrategias de actuación por sector y país.

Fuente: *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*, Intermón Oxfam; Hombrado, 2008; páginas web de las diversas CC AA; Seguimiento PACI.

El hecho de que estos marcos jurídicos respondan en parte a la oportunidad política supone que, en cierta medida, se trate de ejercicios con poco contenido y desvinculados de la realidad, como pone de manifiesto la inclusión de compromisos económicos establecidos en las distintas leyes autonómicas que, si bien en la mayoría se fija el 0,7% como objetivo a alcanzar, la realidad indica que ninguna comunidad autónoma destina el 0,7% de su presupuesto consolidado a AOD.

La excesiva influencia de la oportunidad política, empero, no debe llevar a desestimar la importancia que encierran las leyes autonómicas de cooperación ya que, como se afirmó previamente, constituyen un compromiso y generan unas responsabilidades en materia de AOD para las CC AA que da lugar a una capacidad instalada sobre la que, una vez consolidada, es muy difícil retroceder, minimizando así la vulnerabilidad de las políticas autonómicas de cooperación para el desarrollo ante los efectos negativos que pueden suponer coyunturas políticas y ciclos económicos adversos. Asimismo, el reconocimiento de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la generación de una ley es una plasmación del compromiso de desarrollo de una política pública.

Como se puede observar en el cuadro 9, siete CC AA han creado su propia agencia para gestionar la política de cooperación. Este hecho es reseñable, sin embargo no se observa una influencia

generalizada de la existencia de las agencias de cooperación en el incremento de los recursos o en una mejor gestión de la cooperación para el desarrollo. En cuanto a la relación con los recursos se produce el hecho paradójico de que, cuatro de las siete CC AA que cuentan con su propia agencia de cooperación –Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco– se encuentran entre las cinco comunidades con mayor AOD en 2007, mientras que las otras tres –Aragón, Asturias y Extremadura– se sitúan entre las siete CC AA con una menor AOD en 2007.

Ahora bien, este hecho por sí solo no tiene un gran significado ya que el valor de una agencia de cooperación reside en el grado de autonomía que posea, la dotación de recursos humanos y económicos de la que disponga, así como el grado de capacidad en el diseño de políticas, en la planificación y en su capacidad operativa con la que cuente. En este sentido, cabe destacar que todas las CC AA que cuentan con su propia agencia de cooperación han desarrollado documentos de planificación estratégica.

La existencia de estos documentos en 13 CC AA es, seguramente, el hecho más reseñable del marco institucional de la cooperación autonómica. Tan sólo Canarias, Murcia, Castilla y León, y Castilla-La Mancha (que aunque ha elaborado un documento de planificación está aún en fase de borrador en la finalización de su segundo año de vigencia) ca-

recen de un marco de planificación plurianual. El resto de CC AA ha desarrollado, por lo tanto, marcos de planificación, todos ellos para un periodo de cuatro años, en los que se establece, generalmente, el marco doctrinal en el que se apoya la política de cooperación, las prioridades geográficas y sectoriales, los instrumentos y modalidades de ayuda, los mecanismos de participación y coordinación y, en la mayoría de los casos, una previsión del marco presupuestario.

### *IV.3. Planificación geográfica de la ayuda: ámbito de especial relevancia para la actuación estratégica*

La totalidad de los Planes Directores o Planes Estratégicos de las CC AA que actualmente se encuentran en periodo de vigencia llevan a cabo una identificación de prioridades geográficas por país diferenciando, en algunos casos, entre distintos niveles de prioridad.

La planificación geográfica constituye un ejercicio necesario para favorecer la eficacia de la ayuda ya que contribuye a evitar la dispersión y a facilitar la armonización con otros actores, el alineamiento con los planes de desarrollo de los socios y la apropiación por parte de éstos.

La orientación geográfica planificada estratégicamente no significa necesariamente el ejercicio de una cooperación

para el desarrollo racional y eficaz, pero sí es una condición necesaria para llevar a cabo una ayuda de calidad. No todos los ejercicios de planificación llevados a cabo por las CC AA favorecen una orientación estratégica de la ayuda, en ocasiones, de hecho, se observa a través de las decisiones geográficas una clara apuesta por la dispersión geográfica, y a través de los documentos de planificación se institucionaliza la dispersión geográfica como estrategia de actuación.

En los 10 documentos de planificación de las CC AA vigentes en la actualidad se identifican países socios que responden a diferentes niveles de prioridad. En tres de estos documentos se establece un único nivel de prioridad, seis CC AA establecen dos niveles y una comunidad diferencia entre tres niveles de prioridad. Teniendo en cuenta sólo los países de máxima prioridad el promedio de países prioritarios por CC AA es de 17, lo que supone un número notablemente elevado, especialmente teniendo en cuenta que el promedio de los recursos de las CC AA en 2007 fue de 22 millones de euros, lo que significa una cantidad de 1,29 millones de euros por país (sin tener en cuenta que también hay países de atención especial y atención preferente).

Los datos son más llamativos aún si el análisis se realiza de manera individualizada. Existe un grupo de CC AA que apuesta por una clara diversificación geográfica de su AOD —Andalucía, Ara-

gón, Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia— entre los que destaca muy significativamente el caso valenciano, en cuyo Plan Director se identifican 22 países prioritarios y 21 países de atención específica. Otra de las CC AA en las que se observa una mayor diversificación de la AOD a través de lo recogido en su Plan Director es Andalucía, que cuenta con 23 países prioritarios.

En el otro extremo se encuentra un reducido grupo de CC AA formado por Extremadura, La Rioja y Navarra, entre las que se aboga, al menos desde el marco de planificación, por una mayor concentración de la ayuda.

El caso de mayor concentración geográfica es el de La Rioja, en cuyo Plan Director identifica 10 países prioritarios. Es necesario matizar que no existe un número de países pertinente a priori, sino que la decisión debe estar orientada por las propias capacidades. En cualquier caso, un ejercicio de concentración de la ayuda favorece la eficacia ya que se evita la dispersión de los recursos, la fragmentación de costes administrativos y crecen las posibilidades de dotar a las acciones de un mayor grado de coordinación, complementariedad y coherencia.

Sin embargo, no debe concluirse a partir de esta idea que la concentración implica necesariamente eficacia y calidad, ya que más importante que el número de países sobre los que se establezca la

estrategia geográfica, es con qué países se establecen las relaciones.

Es importante que los criterios de orientación geográfica se establezcan sobre tres principios fundamentales: la pertinencia desde el punto de vista de la pobreza, la equidad y el desarrollo; las fortalezas, capacidades y conocimientos de las CC AA en relación a los países; y la existencia o ausencia de otros donantes, tratando de evitar la existencia de *donor-darling* y *donor-orphans*, y buscar en su lugar las mayores posibilidades de complementariedad y coordinación. Ello implica, necesariamente, desvincular las decisiones sobre la orientación geográfica de la ayuda de otro tipo de criterios, como sucede en muchas ocasiones, vinculados con intereses del donante ya sean estos de tipo cultural, político, económico o migratorio.

La orientación geográfica de la ayuda plasmada en los documentos de planificación de las CC AA constituye un referente importante y es un reflejo de la política geográfica de la cooperación autonómica. Es necesario conocer, empero, hasta qué punto la ejecución de la AOD se ajusta a la planificación.

Como se puede observar en el cuadro 10, la existencia de un marco de planificación no significa necesariamente que dicho ejercicio de planificación se adapte a la realidad. Algunas comunidades se ajustaron en gran medida a la planificación establecida en los planes directo-

CUADRO 10. Comparación entre planificación geográfica y distribución geográfica de la AOD, 2007

CC AA	Total países prioritarios / atención especial	Países socios 2007	Países prioritarios que recibieron AOD	Países prioritarios que no recibieron AOD	Países no prioritarios que recibieron AOD
Andalucía	23	28	21	2	7
Aragón	19 + 14	29	20	3	9
Baleares	15 + 13	38	25	3	13
Cataluña	11 + 8	39	17	1	22
Galicia	17 + 3	16	13	7	3
La Rioja	10	20	10	0	10
Madrid	12 + 9	33	18	3	15
Navarra	10 + 6	43	13	3	30
Valencia	22 + 21	31	29	13	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CC AA y MAEC-DG POLDE.

res en cuanto a la orientación geográfica se refiere, pero en la mayoría de los casos se produjo un claro desajuste entre la planificación geográfica y la distribución geográfica de la AOD.

Por todo lo anterior, y a pesar de la importancia de la planificación para avanzar en la calidad y la eficacia de la ayuda, se puede afirmar que los marcos de planificación desarrollados por las CC AA no han contribuido de manera significativa a favorecer la eficacia por la vía de orientación geográfica de la AOD de las CC AA en la medida que cabría esperar. En definitiva, la orientación geográfica de la ayuda plasmada en los ejercicios de planificación de numerosas CC AA parece más orientada a proponer un marco flexible —y reproducir así la lógica geográfica existente en la planifica-

ción de la Administración General del Estado— de manera que no da lugar a una concentración estratégica de la ayuda sino que, paradójicamente, la planificación estratégica está contribuyendo a favorecer la dispersión geográfica de manera planificada.

La elaboración de planes estratégicos encierra potencialidades muy significativas para desarrollar ejercicios de coordinación. Por ello, además de posibilitar una orientación más estratégica de la ayuda, la definición de prioridades geográficas establecida en los planes de las CC AA podría actuar como un factor favorecedor de la coordinación. Como afirma Illán «este marco de oferta [el Plan Estratégico] viene, además, consensuado en la medida de lo posible, de tal manera que los principios y objetivos

fundamentales son compartidos por el resto de agentes del sistema. De hecho, el plan crea los espacios y mecanismos de coordinación y participación (aunque a veces sea de manera nominal) en la política de cooperación por el conjunto de actores de la ayuda» (Illán, 2007: 88). Habrá que ver si en la elaboración de los planes estratégicos se produce esta búsqueda de consenso, pero, la idea relevante es la capacidad que encierran los ejercicios de planificación para favorecer la coordinación.

Esta coordinación, que en la actualidad no existe, podría realizarse a partir de un estudio relativamente sencillo que trazara el mapa de la orientación geográfica de cada una de las CC AA. A partir de este ejercicio, se darían las condiciones para sentar las bases para desarrollar una planificación por país que tienda a buscar la articulación y, de manera progresiva, la complementariedad.

Es importante, en este sentido, la planificación estratégica por país que están empezando a desarrollar algunas CC AA. Galicia, como se puede observar en el cuadro 9, es el caso más significativo ya que para el periodo 2008-2010 cuenta con nueve planes de actuación geográfica. Valencia, asimismo, dispone de un elevado número de planes estratégicos de intervención, que definen estrategias de actuación por sector y por país. Por poner sólo algunos ejemplos más, el País Vasco cuenta con una Estrategia País para Cuba, y Cataluña y Andalucía

están trabajando en su primera Estrategia País, concretamente para Nicaragua.

Así pues, si la planificación geográfica de las CC AA se ha caracterizado mayoritariamente, hasta el momento, casi de manera exclusiva por la identificación de prioridades geográficas para guiar la toma de decisiones en la implementación de la AOD, los marcos de planificación geográfica están cambiando y la tendencia apunta un desarrollo mucho mayor en los próximos años. Por ello, el sistema autonómico de cooperación española se encuentra ante una gran oportunidad —así como ante un desafío fundamental—: la posibilidad de aportar un valor añadido de conjunto a través de la realización de los ejercicios de planificación.

Hasta el momento los marcos de planificación elaborados —y no sólo los geográficos, sino la totalidad de marcos de planificación— no incorporan un ejercicio de consulta con otras comunidades autónomas para establecer posibles líneas de trabajo conjunto, buscar complementariedades, impulsar la especialización de manera coordinada, en definitiva, establecer el camino hacia la coordinación estratégica.

Este proceso de coordinación en la elaboración de la planificación, además, no sólo es pertinente y necesario entre CC AA, sino que es fundamental mirar también hacia el interior de las CC AA y fomentar la participación del conjunto

de actores de la comunidad autónoma, contando así con la participación de las EE LL, ONGD, universidades, organizaciones sindicales y empresas.

Es necesario también en este proceso tener en cuenta el ciclo de planificación desarrollado por la Administración General del Estado, que a través de los Documentos Estrategia País y los Planes de Actuación Especial, ha desarrollado una amplia planificación geográfica. La idea que se pretende transmitir no es que los planes elaborados por parte de la Administración central sean asumidos por parte de la Administración autonómica, sin embargo, sí es importante tenerlos en cuenta, y en la medida de lo posible, identificar los elementos comunes y tratar de favorecer la generación de sinergias. Para favorecer este proceso, es importante que la Administración General del Estado garantice la participación de las CC AA a lo largo de todo el proceso de planificación, de manera que éstas sean partícipes y se avance hacia una relación de reciprocidad entre las CC AA y la Administración General del Estado.

Si se dan avances en estas tres direcciones —coordinación entre CC AA, coordinación en el interior de las CC AA y coordinación entre CC AA— se podrá desarrollar una ayuda conjunta de calidad que de verdad responda al objetivo de la promoción del desarrollo de los países del Sur. Si no se producen estos avances, a medida que se desarrollen más estrategias geográficas se produci-

rá una mayor parcelización y la planificación individual, si bien podrá contribuir a una mayor eficacia desde el plano individual, continuará generando la construcción de un sistema de ayuda atomizado.

Este ejercicio de coordinación, además, no requiere la puesta en marcha de mecanismos de coordinación excesivamente complejos, sino que consiste en la organización de una (o varias) sesión de trabajo conjunto en el diagnóstico previo a la realización de los planes. Sin embargo, para avanzar en esta línea es necesario superar algunas limitaciones que actualmente existen en la cooperación autonómica en España.

En primer lugar, es necesario asumir de manera generalizada el principio de la mutua responsabilidad en un sentido amplio. Los actores del sistema de cooperación internacional son responsables de sus acciones individuales, así como del impacto de estas en el conjunto del sistema. Es decir, existe una doble responsabilidad que los actores del sistema de cooperación deben asumir, pero que no siempre están dispuestos a hacerlo: la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva. Sobre este principio, las CC AA no pueden desentenderse de sus responsabilidades en materia de coordinación, en la medida en que este proceso supone una mayor capacidad para aprovechar las potencialidades y aportar valor añadido por parte de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo de las CC AA.

En segundo lugar, la coordinación es incompatible con la debilidad de recursos humanos y la capacidad de gestión que existe en numerosas CC AA que, ante un significativo aumento de los recursos económicos, en ocasiones desproporcionado en relación a los recursos humanos para gestionarlos, se ven desbordadas por la gestión, lo que les impide desarrollar una perspectiva estratégica y destinar recursos humanos para la puesta en marcha de los procesos de coordinación.

Debido a importancia de los procesos de armonización y coordinación para la eficacia y la calidad de la ayuda, en el capítulo sexto se aborda esta cuestión desde un punto de vista propositivo, a través de la reflexión acerca de los debates existentes, la propuesta de mejoras en los mecanismos de coordinación y tratando de identificar nuevas vías de armonización.

Otra de las potencialidades importantes que encierra la planificación geográfica es la oportunidad que supone para avanzar en el cumplimiento de los principios de alineamiento y apropiación. Un ejercicio de planificación geográfica en un reducido número de países ofrece la posibilidad de desarrollar una estrategia sólida, coherente y de calidad. A través de un estudio de los planes de desarrollo nacionales y locales, y de un diálogo fluido y horizontal con las autoridades locales, las CC AA pueden desarrollar estrategias de planificación por país que cumplan con dichos principios

y se ajusten a las prioridades y capacidades de las CC AA. Para ello, empero, es fundamental la incorporación de los planes de desarrollo nacional y local de los países socios, y así garantizar la participación de los socios en la elaboración de dichos planes.

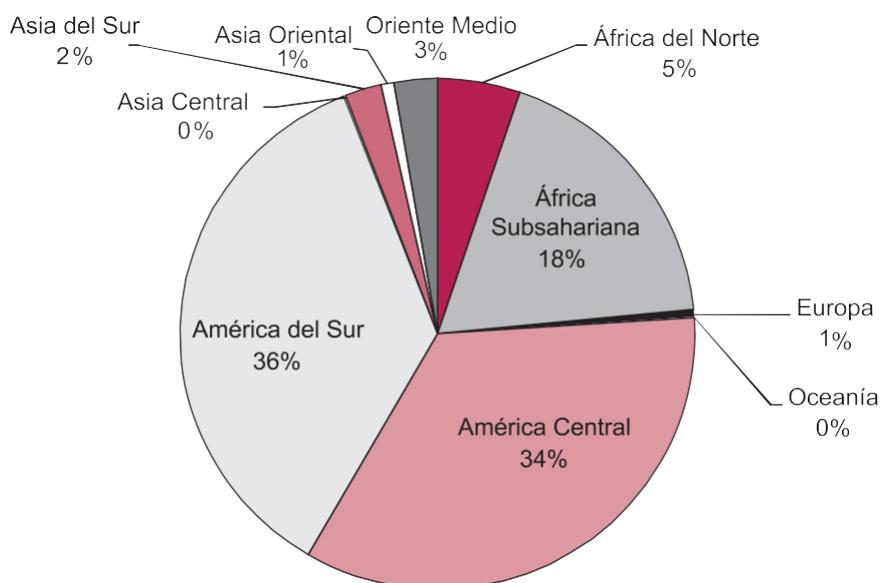
#### *IV.4. Orientación geográfica y sectorial de la AOD autonómica*

El objetivo de este trabajo es analizar el marco institucional de la cooperación descentralizada, las relaciones establecidas entre los distintos actores y la contribución del sistema de cooperación descentralizado a la promoción del desarrollo de una manera eficaz. Este análisis se desarrolla a partir de un enfoque y una metodología cualitativa, basados en un ejercicio de revisión bibliográfica, investigación documental y análisis del discurso. Además, una mirada a las cifras de la AOD de las CC AA puede ayudar a completar este análisis.

La principal conclusión que se puede obtener a través del análisis de los datos es la clara orientación de la AOD de las CC AA hacia América Latina. En el año 2007 el 70% de los recursos de la cooperación autonómica fue a parar a América Latina, frente al 23% destinado al continente africano y el 7% destinado a otras regiones.

Los principales países receptores de la cooperación autonómica española entre

GRÁFICO 4. Distribución geográfica de la AOD de las CC AA por regiones, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DG POLDE.

los años 2004 y 2007 fueron todos, a excepción de Marruecos, países latinoamericanos, con un sorprendente predominio de Perú que con mucha diferencia fue el país que más AOD recibió por parte de las CC AA. El único país no latinoamericano situado entre los principales receptores de AOD autonómica fue, como se puede observar en el cuadro 11, Marruecos.

El hecho de que las ONGD sean la vía preferente de canalización de la AOD descentralizada distribuable geográficamente contribuye de manera determinante a lo que en la actualidad es uno de los rasgos característicos de la coopera-

ción española: el fuerte peso de las ONGD en el programa de ayuda de muchos países. El cuadro 12 muestra, para el caso de América Latina, que en el periodo 2002-2006 las ONGD canalizaron algo más del 45% de la AOD total, con porcentajes según países que oscilaron entre el 25% de Honduras, y cerca del 73% en el caso de Perú, un país que según un analista podría ser calificado como «el reino de las ONG» (Alasino, 2008).

Aunque una parte de esos recursos procede de la propia AECID a través de sus programas de cofinanciación con ONGD, cabe inferir que el resto se origi-

CUADRO 11. Principales países receptores de la AOD de las CC AA, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007	Total 2004-2007
Perú	20.381,311	20.939,518	28.199,667	39.691,415	<b>109.211,911</b>
Bolivia	12.616,709	16.318,476	18.986,498	19.354,769	<b>67.276,452</b>
El Salvador	9.710,391	15.857,162	17.116,531	22.098,148	<b>64.782,232</b>
Marruecos	10.860,554	15.787,264	15.860,602	22.051,125	<b>64.559,545</b>
Guatemala	8.254,866	14.955,833	17.397,515	17.485,609	<b>58.093,823</b>
Nicaragua	9.426,526	10.222,683	11.166,145	17.795,554	<b>48.610,908</b>
Ecuador	9.274,067	10.962,657	11.724,188	16.529,336	<b>48.490,248</b>
Colombia	7.328,732	9.212,961	14.381,686	13.381,466	<b>44.304,845</b>
Honduras	9.091,677	10.894,733	10.874,374	12.848,022	<b>43.708,806</b>
Cuba	8.404,071	7.464,796	8.503,846	11.877,377	<b>36.250,090</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Seguimiento PACI.

CUADRO 12. Proporción de la AOD bilateral a países programa y países prioritarios de América Latina distribuida por administraciones públicas y por ONG, 2002-2006

Países Programa (2001-2004) y Países Prioritarios (2005-2008)	Promedio 2002-2006	
	Adm. Públicas	Canalización ONGD
Bolivia	48,33%	51,67%
Ecuador	58,28%	41,72%
El Salvador	42,00%	58,00%
Guatemala	52,03%	47,97%
Haití (*)	82,96%	17,04%
Honduras	74,39%	25,61%
Nicaragua	65,55%	34,45%
Paraguay	56,37%	43,63%
Perú	27,25%	72,75%
República Dominicana	56,24%	43,76%
<b>Promedio total países</b>	<b>54,68%</b>	<b>45,32%</b>

(\*) Datos referidos solo al periodo 2005-2006, debido a que Haití no fue País Programa en el Plan Director 2001-2004, pero sí es País Prioritario en el Plan Director 2005-2008.

na en los gobiernos no centrales. Ello ha dado lugar a un modelo de cooperación que, según revela un estudio de caso realizado en Perú, se caracteriza por una marcada dispersión, por carecer de un

enfoque estratégico común, con una pauta de asignación de recursos marcadamente regresiva –tanto la cooperación oficial como, en menor medida, la de las ONGD asignan más fondos a

áreas y poblaciones en una situación relativamente más favorable, y menos a aquellas regiones y poblaciones con peores índices de pobreza— y que, en suma, es poco eficaz a pesar del esfuerzo económico realizado (Martínez, 2007). Otros estudios, realizados en Bolivia, se refieren a ese país como un auténtico «proyectorado» (*sic*) donde los esfuerzos de desarrollo se diluyen en una miríada de proyectos que debilitan las instituciones locales, y que están poco o nada articulados con las estrategias nacionales de desarrollo (Rodríguez-Carmona, 2008). Todo ello tiene importantes consecuencias para la cooperación española, cuyas prioridades y objetivos estratégicos quedan desdibujados, no tanto por la pluralidad de actores que intervienen, sino por el énfasis en el proyecto como herramienta de intervención, y por la falta de comunicación, coordinación, y planificación conjunta de su actuación (Sanahuja, 2009: 208).

La planificación sectorial de las CC AA se encuentra en un nivel de desarrollo menos avanzado que la planificación geográfica. Como se puede observar en el cuadro 9, solo la Comunidad de Madrid cuenta en la actualidad con un documento de planificación sectorial, en concreto, con una estrategia de cooperación sanitaria.

En los próximos años, sin embargo, este escenario variará de manera significativa ya que varias CC AA se encuentran actualmente elaborando un nuevo ciclo de planificación en el que

se incluye la elaboración de estrategias sectoriales y horizontales de intervención.

Es aún pronto para saber la influencia que los documentos de planificación estratégica podrán ejercer en la calidad de la cooperación descentralizada. No obstante, sí es pertinente afirmar que en caso de abordar estos ejercicios de planificación las CC AA se encuentran, como ocurre con las estrategias geográficas, ante una gran oportunidad para favorecer la coordinación —en la medida que se coordinen las estrategias de los distintos actores—, el alineamiento —en la medida que las estrategias sectoriales se articulen con las prioridades locales y las políticas públicas de los países socios— y la apropiación —en la medida que los socios participen en la elaboración de los citados documentos y lideren el proceso de implementación de las acciones desprendidas de estos planes—.

Ahora bien, las estrategias sectoriales puede ser instrumentos de extraordinaria utilidad, sin embargo no siempre son indispensables y no es un requisito obligado para la eficacia de la ayuda que todos los actores del sistema internacional de ayuda dispongan de sus propias estrategias sectoriales. No hay que olvidar que ya existen los planes de desarrollo locales en los países socios, así como políticas públicas. Por ello, es beneficioso que se realicen estrategias sectoriales y horizontales cuando existan los medios y las capacidades para

ello, y cuando esté garantizado el compromiso de la ayuda en relación a la planificación —a diferencia de lo que ocurre con la planificación geográfica de la AOD y su distribución real—. Es decir, es importante evitar caer en el error de elaborar documentos de planificación como un ejercicio de imitación o como un ejercicio retórico y vacío de contenido ya que entonces, lejos de contribuir a favorecer la eficacia de la ayuda, suponen simplemente un aumento de los costes de gestión y administración.

La distribución sectorial de la ayuda puede observarse en el cuadro 13 en relación a los objetivos y las líneas estratégicas del Plan Director de la Coopera-

ción Española, y en el cuadro 14 conforme a la clasificación sectorial establecida por el CAD.

Como se puede observar en ambos cuadros, la AOD de las CC AA se caracteriza por una elevada dispersión sectorial, aunque con una tendencia a priorizar el área de las infraestructuras y servicios sociales, orientada hacia el fortalecimiento de las capacidades humanas. Los dos sectores más importantes para el conjunto de las CC AA dentro de esta área son «Salud» y «Educación», que en el año 2007 absorbieron casi el 40% de la AOD de las CC AA, un porcentaje muy superior al observado en años anteriores.

CUADRO 13. *Distribución de la AOD de las CC AA por objetivos y líneas estratégicas del Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española*

Líneas estratégicas Plan Director Cooperación Española	Total CC AA		
	2005	2006	2007
1. Aumentar las capacidades sociales e institucionales	5,90%	8,69%	7,99%
2. Aumentar las capacidades humanas	52,37%	61,04%	70,79%
2.1. Soberanía alimentaria	2,66%	5,68%	5,82%
2.2. Educación	16,08%	18,30%	19,55%
2.3. Salud	13,94%	14,34%	18,35%
2.4. Protección de colectivos con mayor vulnerabilidad	6,45%	7,09%	7,35%
2.5. Habitabilidad básica	7,06%	6,52%	11,55%
2.6. Acceso a agua potable y saneamiento básico	6,18%	9,45%	8,17%
3. Aumentar las capacidades económicas	9,32%	11,26%	9,92%
4. Aumentar las capacidades para sostenibilidad ambiental	2,94%	4,96%	3,66%
5. Aumentar la libertad y las capacidades culturales	1,70%	7,28%	1,29%
6. Aumentar las capacidades y la autonomía de las mujeres	3,44%	3,92%	6,03%
7. Prevención de conflictos y construcción de paz	0,30%	2,85%	0,32%
Otras actuaciones relacionadas	24,03%	0,00%	0,00%
Total AOD bilateral bruta	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

CUADRO 14. Distribución de la AOD de las CC AA por sector CAD

	2006	2007
<b>I. Contribuciones distribuibles sectorialmente</b>	100,00%	100%
<b>100. Infraestructuras y Servicios Sociales</b>	67,79%	71,27%
110. Educación	17,04%	16,61%
120. Salud	9,86%	13,22%
130. Prog./Pol. de Población y Salud Reproductiva	4,11%	3,52%
140. Abastecimiento y Depuración de Agua	7,72%	6,82%
150. Gobierno y Sociedad Civil	17,06%	15,02%
15164. Org. e Inst. de la Igualdad de las Mujeres	5,26%	4,54%
160. Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	11,99%	16,08%
<b>200. Infraestructura y Servicios Económicos</b>	2,89%	2,44%
<b>300. Sectores Productivos</b>	12,72%	13,31%
<b>400. Multisectorial</b>	16,60%	12,98%
410. Protección General del Medio Ambiente	2,63%	1,56%
430. Otros Multisectorial	13,97%	11,41%
<b>II. Contribuciones no distribuibles sectorialmente</b>	100,00%	100,00%
<b>500. Suministro bienes y ayuda general programas</b>	6,18%	4,35%
600. Actividades relacionadas con la deuda	0,00%	0,00%
700. Ayuda de Emergencia	38,43%	40,54%
910. Costes Administrativos Donantes	17,19%	15,68%
920. Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales	2,78%	0,80%
930. Ayuda a Refugiados en el País Donante	0,25%	0,85%
998. Sin Especificación / No Clasificados	35,16%	37,78%
99810. Acciones no identificadas	4,24%	11,70%
99820. Sensibilización / Educación para el Desarrollo	30,92%	26,09%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DG POLDE.

#### IV.5. Principales vías de gestión de la cooperación autonómica

Las CC AA desarrollan varias formas de gestión de su AOD: gestión directa o cooperación directa, cooperación a través de ONGD, cooperación a través de organismos multilaterales y apoyo presupuestario. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro 15, las dos principales vías a través de las que las ONGD gestionan su AOD son la cooperación

directa y la cooperación vía ONGD. El resto de formas de gestión no son significativas y, en relación a los datos, no parece que lo vayan a ser en los próximos años.

La canalización a través de ONGD es el principal tipo de gestión de la AOD de las CC AA y representó en el año 2007 más del 65% de la AOD autonómica. Este hecho se encuentra estrechamente relacionado con el origen de la coopera-

CUADRO 15. Distribución de la AOD de las CC AA por instrumentos, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Canalización vía organismos multilaterales (% de la AOD total bruta)	0,00	3,31	0,70	2,26
Canalización vía ONGD (% de la AOD total bruta)	78,42	70,02	74,42	65,81
Cooperación directa (% de la AOD total bruta)	21,58	26,67	24,88	31,93
Apoyo presupuestario (% de la AOD total bruta)	0,00	0,14	0,00	1,06
AOD reembolsable bruta (% de la AOD total bruta)	0,00	0,00	0,00	0,00
AOD ligada (% AOD bil.bruta-coop. Técnica y costes admin.)	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

ción descentralizada en España, claramente vinculado al papel de la sociedad civil como impulsora de la participación de las administraciones autonómica y local, si bien es cierto que el vínculo fue más fuerte en el ámbito local y, como veremos, la canalización a través de ONGD es todavía mayor en la cooperación para el desarrollo impulsada por las entidades locales.

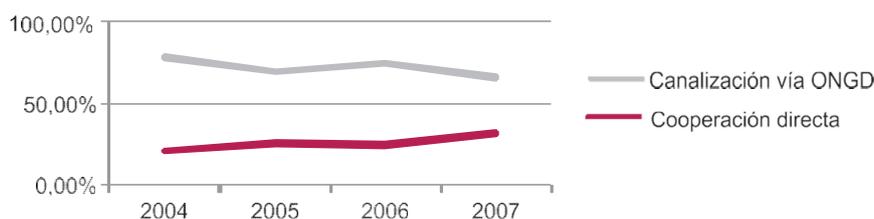
Es significativo, sin embargo, que a pesar de que la cooperación a través de ONGD sigue siendo dominante ha decrecido de manera prácticamente cons-

tante en los últimos cuatro años en la medida que ha crecido la cooperación directa, precisamente porque a través de ella se canalizan los recursos que dejan de ser gestionados por las ONGD.

No es posible encontrar una única explicación de este hecho ya que la realidad es distinta en cada comunidad autónoma, pero sí hay algunos factores de explicación comunes en varias CC AA.

En primer lugar, como es lógico, las capacidades de las CC AA están creciendo. En un principio éstas eran muy limita-

GRÁFICO 5. Tendencia de la distribución de la AOD de las CC AA, 2004-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

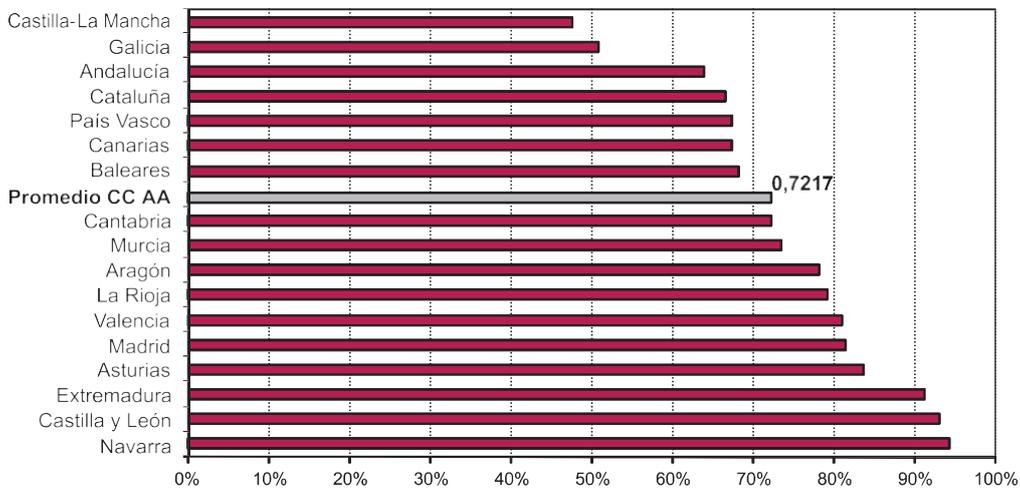
das, lo que motivaba que la práctica totalidad de la AOD se gestionara a través de las ONGD que acumulaban mayor experiencia de trabajo en el ámbito de la cooperación internacional. Hoy en día la relación de conocimiento y capacidades entre CC AA y ONGD se está equilibrando, y aunque los recursos económicos de las CC AA han crecido en la mayoría de los casos a un ritmo superior que su capacidad de gestión, ésta sin duda ha aumentado y, por ello, las CC AA cada vez gestionan un mayor volumen de AOD.

En segundo lugar, y especialmente en algunas CC AA, las ONGD se encuentran ante un techo de gestión originado por el aumento de la AOD —no sólo de las

CC AA, también de la Administración General del Estado y de las EE LL—, es decir, las ONGD en ocasiones no pueden absorber el incremento de la ayuda manteniendo los requisitos mínimos de calidad exigibles, con lo que encontramos en este hecho otra explicación de la tendencia general a disminuir el peso de AOD autonómica apoyado en las organizaciones de la sociedad civil.

En tercer lugar, se observa cada vez en más CC AA un cambio de orientación doctrinal. Dicho cambio consiste en la transición desde concepción claramente influenciada por la participación de la sociedad civil en el origen de las políticas autonómicas de cooperación, en la que las ONGD son actores fundamenta-

GRÁFICO 6. Porcentaje de AOD canalizada a través de ONGD (promedio)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

les en la gestión de la AOD, hacia una concepción de la cooperación como una política pública que, como tal, debe ser administrada por las administraciones públicas tanto del Norte como del Sur.

Se puede observar, en este sentido que existe relación entre el grado de desarrollo institucional y la AOD canalizada a través de ONGD. Algunas de las CC AA con mayor desarrollo institucional como Andalucía, Cataluña o el País Vasco se apoyan en las ONGD, para gestionar su AOD en menor medida que otras CC AA con un marco institucional menos desarrollado como Castilla y León o La Rioja. Sin embargo, la relación no es tan significativa en otros casos, como el de la Comunidad de Madrid que, a pesar haber desarrollado un amplio marco institucional, la AOD autonómica gestionada por las ONGD madrileñas es de las más altas. En este caso la canalización casi generalizada a través de ONGD responde a una apuesta institucional y no a la incapacidad de gestión de la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Extremadura y Asturias, al igual que Madrid, canalizan un porcentaje de su AOD mayor del 80% a través de ONGD.

Existe, asimismo, una cierta relación entre el volumen de AOD y el predominio de un tipo u otro de cooperación. Esta relación es más clara entre las CC AA que mayor volumen de AOD llevan a cabo, especialmente Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha y País Vasco. Estas comunidades gestionan un mayor

porcentaje de su AOD a través de la cooperación directa que el resto de CC AA, aunque a excepción de Castilla-La Mancha todas las CC AA continúan gestionando más de la mitad de sus recursos a través de ONGD.

## V. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: ENTIDADES LOCALES

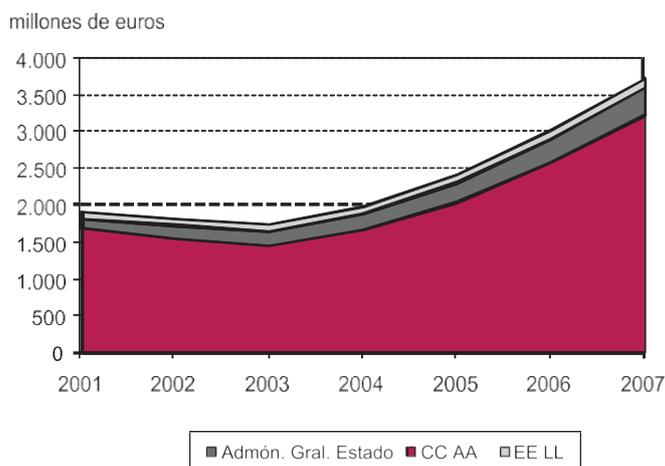
### V.1. *Evolución de la AOD local*

El conjunto de las entidades locales es, junto a las CC AA, el otro gran colectivo de la cooperación descentralizada en España. El Estado español está configurado por distintos tipos de entidades locales en función de su circunscripción geográfica. En el ámbito provincial existen 41 diputaciones provinciales, siete cabildos insulares y tres consejos insulares; en el ámbito municipal existen en España 8.111 municipios.

En el año 2006, según datos de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2006) 227 entidades locales llevaron a cabo acción de cooperación internacional para el desarrollo, lo que significa que el 2,78% de las entidades locales del Estado español llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo.

La AOD de las entidades locales, como se puede ver en el gráfico 7, no representa un porcentaje significativo del total de la AOD española, en concreto supuso

GRÁFICO 7. Distribución de la AOD total española por actores, 2001-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

un 3,9% de la AOD total, un 5% de la AOD bilateral y un 23,9% de la AOD descentralizada<sup>4</sup>.

A pesar de la magnitud de las cifras la cooperación de las entidades locales ha crecido de manera significativa en los últimos tres años y presenta, desde el año 2005, un leve pero sostenido crecimiento.

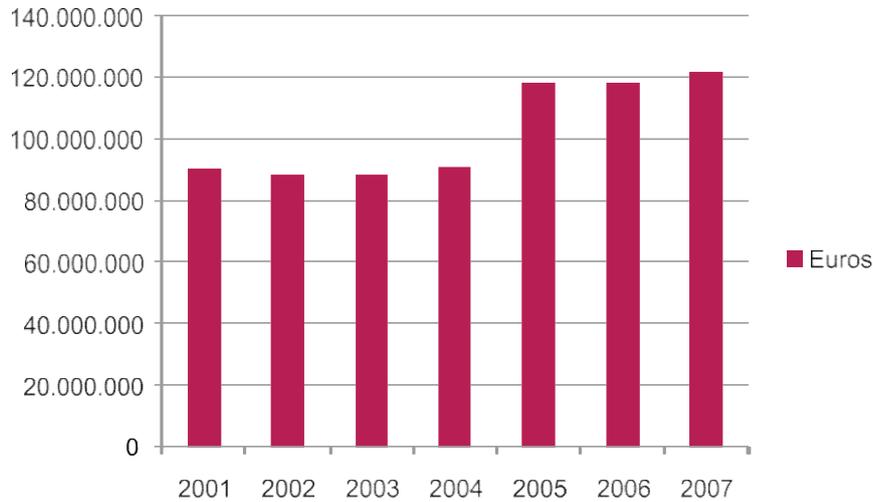
Algunos observadores, apoyándose en estos datos, apuntan una contracción de la cooperación de las entidades locales

en la medida que se está produciendo un importante aumento de la cooperación autonómica. Se contempla así la relación de fuerzas entre cooperación autonómica y cooperación local como un juego de suma cero, en el que el buen estado de salud de las CC AA en el ámbito de la cooperación se alimenta del «enfermo» representado por la cooperación local.

En este sentido Hombrado, en uno de los estudios más completos sobre el es-

<sup>4</sup> Estos datos ofrecen una dimensión relativamente minimizada de la actividad de las entidades locales en materia de cooperación internacional para el desarrollo, ya que la recolección de información desarrollada por la FEMP, si bien ha experimentado notables avances en los últimos años, se realiza a través de una encuesta de cumplimiento voluntario por parte de las entidades locales, lo que da lugar a una inevitable pérdida de información. Además, si bien es cierto que la FEMP agrupa a un elevado porcentaje de municipios y provincias del Estado español, no todos pertenecen a la Federación, concretamente el 89% lo hace. Por todo ello, aunque los datos ofrecidos por la FEMP son altamente significativos, se podría afirmar que la AOD local española no está completamente recogida y sistematizada.

GRÁFICO 8. Evolución de la AOD de las EE LL, 2001-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI.

tado del conjunto de la cooperación autonómica que se han desarrollado en los últimos años, sostiene que la cooperación autonómica ha experimentado un crecimiento muy significativo y que este se ha producido en detrimento de la cooperación local. Esto se observa, en su opinión, en la evolución de los datos de la AOD descentralizada, que en 1997 se distribuía aproximadamente al 50% entre cooperación autonómica y cooperación local. Una década después, continúa Hombrado, «la cooperación autonómica supera el 73% de la cooperación descentralizada, al tiempo que la AOD local ha descendido a una cuarta parte de la cooperación descentralizada» (Hombrado, 2008: 21).

Los datos en los que se apoya el análisis de Hombrado son datos oficiales, y reflejan claramente la pérdida de peso relativo de la AOD local con respecto a la AOD descentralizada y a la AOD total. Ahora bien, ¿significa esto que la AOD local esté descendiendo?, ¿significa esto, asimismo, que la AOD local se vea afectada de manera negativa por el importante crecimiento de la AOD autonómica? Como se ha apuntado anteriormente la AOD local no sólo no está decreciendo, sino que está aumentando en términos absolutos —aunque como afirma Hombrado su peso relativo desciende—, y a lo que estamos asistiendo es a un fenómeno de enorme crecimiento de la AOD descentralizada, motivado fundamen-

talmente por el incremento de la AOD autonómica y, aunque en menor medida, también en aumento de la cooperación local.

Además, el análisis y el conocimiento de la cooperación desarrollada por las entidades locales es más complejo que el de la cooperación autonómica ya que se trata de un número de actores mucho mayor, con las dificultades metodológicas de recolección de la información que ello conlleva. Es cierto que en los últimos años se han producido avances importantes en la medición y la información de la AOD local, especialmente por el papel desempeñado en esta dirección por la Federación Española de Municipios y Provincias que lleva a cabo labores de recolección, sistematización, análisis y publicación de la información relativa a la AOD local<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de estos avances existen importantes dificultades metodológicas que aportan motivos para pensar que los datos de la AOD de la administración local están minimizados.

En primer lugar, los datos recabados por la FEMP se recogen a partir de un cuestionario de cumplimiento voluntario por parte de las entidades locales, lo que implica que, casi con toda seguridad, existan entidades locales que no responden a dicho cuestionario, por lo que la AOD desarrollada por estos go-

biernos locales no estaría recogida y sistematizada.

En segundo lugar, existen algunos problemas para la identificación de los presupuestos invertidos por las entidades locales en materia de cooperación internacional, todos ellos derivados de la confusión existente en numerosas ocasiones de las partidas de gasto que son o no computables como AOD (Rabasco, 2003: 50). Asimismo, como señala Rabasco, «las entidades locales no aportan datos, por lo general, de los gastos administrativos, de personal vinculado a la oficina, de acciones directas o inversiones en sensibilización, gastos generados por los hermanamientos y otros, que deben formar parte del esfuerzo municipal. Por lo general esta circunstancia es más acusada en aquellas instituciones que mantienen un área de cooperación para el desarrollo específica».

Además, en muchas ocasiones las partidas destinadas a cooperación para el desarrollo tienen su origen en concejalías distintas y no siempre se realiza el recuento adecuado, cuando las partidas provienen de otras concejalías diferentes a la responsable de diseñar y gestionar la política de cooperación y lo que ocurre es que se identifica, en ocasiones, la AOD local con los recursos destinados a las subvenciones a ONGD, con

<sup>5</sup> La FEMP ha realizado un exhaustivo análisis de la AOD local en España para los años 2005 y 2006. Véase FEMP (2005), *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC y FEMP (2006), *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC.

lo que se está produciendo una subestimación de la AOD local.

Una dificultad habitual es la confusión a la hora de definir el compromiso de destinar el 0,7% de los recursos a cooperación para el desarrollo, ya que no existe consenso sobre qué concepto hay que calcular el compromiso. Algunas entidades locales calculan su compromiso sobre el total del presupuesto, otras realizan el cálculo sobre las partidas denominadas finalistas, de las que se excluyen las transferencias centrales y autonómicas cuando éstas pueden llegar a suponer más de la mitad del presupuesto municipal.

## *v.2. Las especificidades de la cooperación local*

El debate de la cifras en torno a la AOD local es importante. Sin embargo, existe un elevado consenso a la hora de afirmar que el valor de la cooperación para el desarrollo impulsada por las entidades locales no radica en su capacidad de movilizar recursos económicos, por lo que una valoración de su importancia y de su magnitud no se puede limitar a la dimensión financiera.

Por el contrario, donde radica el verdadero valor de la cooperación local es en su capacidad de movilización social tanto en el Norte como en el Sur, en su capacidad de favorecer los procesos de afirmación de lo local y, por todo ello, en su capacidad de contribuir a la promoción del desarrollo de los países del Sur.

La cooperación local posee una gran cantidad de elementos comunes con la cooperación autonómica. Sin embargo, encierra también algunas especificidades que hacen pertinente un análisis diferenciado. Una de las principales diferencias está originada por las motivaciones existentes en las acciones de cooperación para el desarrollo de las CC AA y las existentes en las acciones de las EELL.

En páginas anteriores se abordó la relación entre el Estado español y las CC AA en materia de acción exterior, y cómo estas relaciones habían influido en la construcción del marco institucional y normativo de la cooperación autonómica. En este contexto se explica una parte importante de las motivaciones que llevan a las CC AA a desarrollar una línea de trabajo en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Las entidades locales españolas que llevan a cabo acciones de cooperación son, como ya se ha visto, muy numerosas y además enormemente diversas. Poseen tamaños muy distintos, presupuestos y capacidades desiguales, y representan poblaciones de distinto tamaño. De hecho, existen ayuntamientos que representan a una población mayor que la existente en algunas CC AA, mientras que hay otros que representan únicamente a unos pocos cientos de ciudadanos. Asimismo, algunos ayuntamientos cuentan con un volumen de AOD mayor que el de algunas CC AA.

Esta diversidad hace difícil identificar motivaciones comunes e impide hacer grandes generalizaciones. Empero, se puede afirmar que a excepción de los grandes ayuntamientos españoles, la mayoría de gobiernos locales desarrolla su actividad en materia de cooperación exterior por razones distintas a las de las CC AA. Entre estas razones tienen un peso significativamente menor las vinculadas con la necesidad de proyección internacional y la búsqueda de intereses de acción exterior.

En opinión de Zurita, la diferencia es creciente entre la cooperación promovida por los gobiernos autonómicos y la promovida por los gobiernos locales, ya que «la cooperación autonómica cada vez tiene una mayor vinculación con políticas de relaciones internacionales, de expansión comercial y de relaciones diplomáticas, vinculación que la aleja de algunas virtualidades relacionadas con el carácter de cooperación solidaria» (Zurita, 2003: 26), que caracteriza a la cooperación promovida por los entes locales.

Ahora bien, esta diferencia de motivaciones no debe empañar el análisis y llevarnos a una observación acrítica de la cooperación local, ya que ésta no está exenta de intereses y motivaciones ajenas a la promoción del desarrollo de los países del Sur. Sin embargo, en esta oportunidad este uso instrumental de la cooperación es de carácter doméstico y genera beneficios en la política local del gobierno descentralizado del Norte,

además del impacto generado en el Sur a través de la ejecución de las acciones. Estas motivaciones fomentan una concepción instrumental en la medida que conciben la cooperación internacional como un vehículo para alcanzar cierta visibilidad en el exterior, afianzar la propia legitimidad por la vía de las acciones y los resultados, y favorecer la estabilidad y la paz social en el Norte a través de la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión de la cooperación local.

Estas afirmaciones requieren de algunas matizaciones. En primer lugar es necesario aclarar que no son las únicas motivaciones que existen. Junto a ellas, la promoción del desarrollo de los países del Sur, la búsqueda de justicia en las relaciones Norte-Sur y la asunción de las demandas de la sociedad civil son motivaciones también de gran relevancia en la el trabajo de numerosas entidades locales en materia de cooperación.

En segundo lugar, este tipo de motivaciones instrumentales de carácter doméstico no están presentes en todas las entidades locales, pero existen, y cualquier análisis de la cooperación local no puede pasarlas por alto, ya que tienen consecuencias negativas y determinan, en mayor o menor medida, el tipo de cooperación que desarrollan las entidades locales.

La heterogeneidad existente en el marco de la cooperación local da lugar a modelos de actuación muy diferentes

y esquemas de trabajo radicalmente opuestos, sin embargo, la elevada participación de la sociedad civil en las acciones de cooperación para el desarrollo es una constante en la práctica totalidad de las entidades locales.

No es fácil saber, debido a las dificultades metodológicas, la proporción de AOD local que es canalizada a través de las distintas vías de cooperación. No obstante, los datos disponibles revelan que del total de la AOD local desembolsada en 2007, el 66,13% fue canalizado a través de ONGD y el 7,12% fue gestionado de manera directa por las entidades locales españolas. Para el resto de AOD no existe información clara, pero una proyección de los datos disponibles invita a pensar que la proporción se sitúa en torno al 90% de la AOD local canalizada a través de ONGD y el 10% restante ejecutada de manera directa.

En el apartado II del presente capítulo (pp. 71 y ss.) se apuntó la importancia del papel de la sociedad civil en el surgimiento y consolidación de la cooperación descentralizada, así como el efecto movilizador que ésta encierra. Se puso de manifiesto entonces, asimismo, el círculo virtuoso de refuerzo mutuo existente entre la cooperación descentralizada y la movilización social. Este vínculo es más fuerte y se observa más nítidamente en la cooperación local.

Los efectos positivos —movilización social en el Norte; participación de la sociedad civil en el diseño y gestión de la

política de cooperación; educación y sensibilización con la realidad de los países del Sur en el Norte— y los efectos negativos —instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil; debilitamiento de los movimientos sociales— ya fueron tratados en el capítulo 4, apartado IV (pp. 52 y ss.).

Un aspecto que no fue tratado entonces es el efecto que la importante participación de la sociedad civil ejerce en el impacto y la eficacia de la ayuda. En concreto, es importante abordar la capacidad de contribuir a la eficacia de la ayuda a través de este tipo de cooperación, que se caracteriza por ser un tipo de ayuda basada en un enfoque de proyectos y, en la mayoría de los casos, inducidos por la demanda.

### *V.3. Cooperación local: entre el enfoque inducido por la demanda y los crecientes esfuerzos de planificación*

La cooperación de las entidades locales no siempre es el resultado de un elaborado proceso de planificación. Por el contrario, en la mayoría de los casos las acciones —tanto las llevadas a cabo a través de ONGD como la cooperación directa— responden a una demanda externa o a un interés de colaboración con una contraparte para poner en marcha acciones que, generalmente, se enmarcan en las prioridades geográficas o sectoriales del donante, cuando estas existen. Este mecanismo de actuación

da lugar a un conjunto de actuaciones poco estratégico tanto desde el punto de vista individual como desde el del conjunto de la cooperación descentralizada.

La ausencia de planificación está estrechamente relacionada con el surgimiento de la cooperación descentralizada como una respuesta a las demandas de la sociedad civil y con la consolidación sobre este esquema de funcionamiento, conocido como enfoque inducido por la demanda o *demand-driven*.

Las primeras experiencias de cooperación para el desarrollo que se llevaron a cabo en la mayoría de municipios y provincias consistieron en pequeñas y puntuales financiaciones a ONGD, desarrolladas prácticamente de manera intuitiva. Estos apoyos ocasionales fueron creciendo con el paso de los años, y han significado cada vez mayores recursos, hasta llegar a consolidarse y, en muchos casos, la cooperación para el desarrollo se ha constituido en una política municipal.

En los primeros momentos de la cooperación descentralizada no existían estructuras específicas dentro de los ayuntamientos y las diputaciones para la gestión de los apoyos a las ONGD. Sin embargo, a medida que estos fueron creciendo y dejaron de ser puntuales, comenzó a hacerse necesaria la creación de estructuras especializadas para su gestión, aunque no siempre se hizo y en algunos casos se hizo tarde.

En algunos casos, el crecimiento de los recursos financieros destinados a cooperación para el desarrollo se produjo de manera muy acelerada, superando con creces el ritmo al que evolucionó la estructura institucional, la capacidad de gestión y los recursos humanos dedicados a este ámbito de trabajo. Este hecho, la incapacidad de gestión, provocó el colapso en los servicios de cooperación de algunos ayuntamientos y dio lugar incluso a una pérdida de relaciones entre las ONGD y los municipios que más intensamente acusaron esta restricción.

Así pues, la consolidación de los sistemas municipales y provinciales de cooperación para el desarrollo sobre el enfoque *demand-driven* ha configurado un sistema de cooperación descentralizado, el local, altamente participativo, importante desde el punto de vista de los recursos, pero con un bajo nivel de planificación estratégica. De hecho, existen numerosas entidades locales que no se han dotado aún de un marco de planificación para llevar a cabo una gestión estratégica y coherente de la política de cooperación para el desarrollo. Se trata, generalmente, de municipios y diputaciones que destinan pocos recursos a impulsar acciones de cooperación internacional y, por lo tanto, consideran que no es pertinente desarrollar un ejercicio de planificación estratégica —porque no se va a generar un impacto que lo justifique o porque no existe suficiente capacidad de gestión—.

El predominio del enfoque inducido por la demanda y el fuerte apoyo en la canalización a través de ONGD por parte de la cooperación local no significa que en todas las ocasiones los gobiernos locales y provinciales trabajen de manera aleatoria y que sus acciones de cooperación para el desarrollo no responden a ningún tipo de criterio de asignación geográfica o sectorial. Frente a las anteriores entidades locales, cada vez son más los municipios y las provincias las que han desarrollado un marco de planificación estratégica —plan municipal de cooperación, plan marco de cooperación, directrices estratégicas de cooperación para el desarrollo—. Como se puede observar en el cuadro 16, el desarrollo institucional y los marcos de planificación existentes se encuentran notablemente desarrollados. Asimismo, existen mecanismos de participación en siete de los ocho ayuntamientos con mayor AOD.

El hecho de haber desarrollado un ejercicio de planificación estratégica, empero, no garantiza necesariamente su cumplimiento. Son varias las entidades locales que a pesar de contar con un marco de planificación reconocen que las acciones que impulsan no se ajustan necesariamente a las directrices y a las pautas de asignación establecidas en dicho marco.

Las razones que explican este desajuste son varias. En ocasiones, los marcos de planificación que se han desarrollado, han consistido en un ejercicio de emulación de otras entidades locales como consecuencia del efecto imitación y han sido una respuesta a la necesidad de cumplir con un requisito administrativo en tanto que donante, más que con un verdadero interés por desarrollar un ejercicio de planificación estratégica. En muchos de estos casos los planes de

CUADRO 16. Marco normativo e institucional de los ayuntamientos con mayor AOD, 2006

	Madrid	Vitoria	Zaragoza	Bilbao	Pamplona	Córdoba	Barcelona	Sevilla
Estructura orgánica (1)	B	C	B	B	C	B	B	C
Consejo de cooperación								
Planificación general	2009-2012			2006-2009			2009-2012	
Planificación anual							sí	
Planificación geográfica	6 PEA *							
Planificación sectorial	6 PEA							
AOD 2006 (euros)	16.485.314	2.150.295	2.089.000	1.789.623	1.723.602	1.553.907	1.393.791	1.309.548
AOD/Ppto. (2007)	0,37%	0,68%	0,55%	0,55%	0,88%	0,88%	0,29%	0,94%
AOD/hab. (2007)	5,88	10,72	5,60	7,19	11,61	7,50	3,62	7,17

\* Los PEA son los Planes Estratégicos de Actuación de los que dispone el Ayuntamiento de Madrid como marco temporal, geográfico y presupuestario para la intervención por sectores y áreas.

(1) Se han distinguido tres categorías en función del nivel del órgano responsable de la cooperación al desarrollo. A: Concejalía; B: Dirección General/Área/Delegación; y C: Servicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FEMP (2006) y páginas web de los diversos ayuntamientos.

cooperación son documentos que aportan poco valor añadido y no se adaptan necesariamente a la especificidad del gobierno local en cuestión.

En otras ocasiones, los marcos de planificación desarrollados sí responden a un verdadero interés por llevar a cabo una gestión estratégica y coherente de los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, para conseguir un mayor impacto y dotar de eficacia a la política de cooperación. Sin embargo, los marcos de planificación elaborados desde esta perspectiva suelen ser documentos elaborados, con un posicionamiento doctrinal y una definición de las prioridades geográficas, de las prioridades sectoriales y de los mecanismos y las herramientas para llevarlas a cabo. Son documentos, por lo tanto, que exigen una importante capacidad de gestión para su implementación que los municipios y las diputaciones no siempre poseen, por lo que se suele producirse un desajuste entre la planificación y la ejecución.

Es necesario, por ello, que los ejercicios de planificación se ajusten a los medios disponibles y no desborden la capacidad de gestión de quien los desarrolla. Un mecanismo adecuado para ello es la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación del propio marco de planificación. El seguimiento de la implementación de un marco de planificación es una herramienta idónea para valorar la pertinencia y la viabilidad, así

como para introducir los ajustes y las modificaciones oportunas. Así pues, a través del aprendizaje que proporciona el seguimiento se puede favorecer el perfeccionamiento del marco de planificación y su adecuación a los medios disponibles para su desarrollo.

Otras veces, el resultado de la desconexión entre la planificación y la ejecución se explica por la ausencia de participación de las organizaciones que gestionan la cooperación para el desarrollo, fundamentalmente las ONGD, en el proceso de planificación. En estos casos, las prioridades geográficas y sectoriales pueden no coincidir con las de las ONGD. Si añadimos a esto el predominio del enfoque *demand-driven*, encontramos una gran divergencia entre el marco de planificación y el mapa de la cooperación resultante de numerosos municipios.

A pesar del panorama descrito, un número significativo de entidades locales ha desarrollado una visión estratégica y ha dotado a su trabajo de una mayor coherencia y consistencia, y se encuentran en proceso de elaboración ejercicios de planificación e incluso algunos actores se encuentran ante su segundo o tercer ciclo de planificación. La importancia que suponen estas iniciativas, aunque se trate de casos aislados, reside en que puede suponer un cambio de tendencia y en la influencia que podrían llegar a ejercer en el resto de las administraciones locales y provinciales.



## 6. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA ANTE LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

Entre los observadores y los actores de la cooperación internacional existe un intenso debate acerca de la calidad y la eficacia de la cooperación descentralizada en el que existen posturas claramente diferenciadas.

Por una parte, existe una visión claramente favorable de la cooperación descentralizada que destaca, entre sus fortalezas, su capacidad para constituirse en un eficaz canal de participación social en la cooperación al desarrollo, especialmente en la cooperación local. Se destaca, así mismo, su papel en el fortalecimiento de las organizaciones sociales en los países del Sur, y por ello, el papel que juegan en el desarrollo democrático. Un argumento adicional en defensa de la calidad de la cooperación descentralizada es el «valor añadido» que supone la participación y fortalecimiento de los actores descentralizados, lo que compensaría los efectos negativos que tendría su mayor dispersión y los efectos negativos que señala la ya citada paradoja micro-macro y el enfoque inducido por la demanda, problemas que se niegan *ab initio* pues suponen que se parte de la presunción errónea de que se puede o se debe valorar la cooperación descentralizada con los mismos criterios con los que se evalúa la cooperación de los gobiernos centrales o de los organismos multilaterales. Además, se ha de considerar que toda la ayuda descentralizada española en 2007 significó solo el 13,66% de la AOD total —10,4% la cooperación autonómica y 3,26% la local—, lo que representa un

porcentaje relativamente pequeño, especialmente en el caso de la cooperación local. Por esta razón los esfuerzos en materia de coordinación y planificación que involucren a estos actores, si bien son importantes, no tendrían mucha influencia en la eficacia de la cooperación descentralizada, y si existen problemas de eficacia, habría que poner la vista, sobre todo, en la cooperación de la Administración central y en la falta de coordinación entre los donantes tradicionales, sean gobiernos centrales u organismos internacionales.

Finalmente, se argumenta que el éxito de la cooperación local no radica en su capacidad de generar impacto en términos agregados, por lo que la búsqueda de la eficacia en términos de impacto no debe constituir la única prioridad, ya que en ese proceso se pueden perder de vista aspectos en los que radican las principales fortalezas y elementos diferenciadores de la cooperación local: la participación de la sociedad civil, y la capacidad de contribuir a la afirmación de lo local y al fortalecimiento de la sociedad civil en el Sur.

En esta línea Luz Romero ofrece una visión optimista de la cooperación local, que además la concibe como complementaria con los esfuerzos en materia de planificación, al afirmar que «cada vez son más los municipios y diputaciones que dotan de un sentido amplio y comprometido a su papel como agentes de la cooperación. Así, mediante la elaboración de los *Planes Municipales de*

*Cooperación*, las instituciones locales han presentado sus metas y objetivos, han perfilado el diseño-marco de las acciones a financiar y, en definitiva, han asumido de forma directa su responsabilidad sobre los resultados de la ayuda» (Romero, 2007: 439).

En el otro polo del debate se encuentran aquellos análisis que señalan que la cooperación local española, tal y como se desarrolla en la actualidad, presenta serios problemas en cuanto a su eficacia debido a su excesiva dependencia de la canalización de recursos a través de ONGD, a la excesiva influencia del enfoque inducido por la demanda y al predominio del proyecto, acotado temporal y financieramente, como «unidad básica» de financiación, de intervención e incluso de conceptualización del desarrollo entre los actores de la cooperación local, que a menudo carecen de una visión estratégica que trascienda el marco del proyecto. Según esta valoración, la cooperación descentralizada es un factor causal clave de los visibles problemas de dispersión y atomización de la ayuda, de su falta de progresividad, y en suma, de su escasa eficacia respecto a los elevados montos de AOD canalizados por el sistema español de ayuda al desarrollo.

En este mismo sentido, las críticas a la cooperación descentralizada destacan las limitaciones y dificultades que existen en un modelo altamente descentralizado como el español para que se elabore y se lleve a cabo un diseño

estratégico de la cooperación basado en los consensos internacionales y en particular en los principios establecidos en la Declaración de París. Esto es el resultado, en gran medida, de la ausencia de espacios o de mecanismos efectivos de coordinación, de planificación, y de reflexión conjunta. Asimismo, aunque la primacía del enfoque inducido por la demanda puede llegar a favorecer una clara vinculación de las intervenciones con las necesidades de los socios en el ámbito local, desde el punto de vista agregado dificulta los enfoques estratégicos que se requerirían para que se materialice la aportación diferenciada que pueden suponer los actores descentralizados.

Estos problemas serían, en una particular versión española, una expresión de lo que algunos observadores han denominado la «paradoja micro-macro», según la cual las intervenciones de pequeña escala desarrolladas en el ámbito local, es decir, en el nivel «micro», pueden ser muy eficaces y pertinentes, responder a lógicas de participación y de apropiación por parte de la población con la que se trabaja, y estar caracterizadas por altos estándares de calidad desde el punto de vista técnico. Ahora bien, si las intervenciones carecen de una lógica estratégica de conjunto, la suma de dichas intervenciones en el nivel micro, es decir, los resultados agregados o resultados macro, pueden situarse muy por debajo de los niveles esperados e, incluso, dar lugar a resultados contradictorios y no esperados por los actores

individuales, y en suma, una actuación poco eficaz<sup>1</sup>.

Las principales limitaciones a las que da lugar la ausencia de planificación estratégica son una orientación geográfica de las acciones incoherente, con excesivos niveles de concentración de algunas intervenciones conviviendo con una elevada dispersión de otras acciones; con pautas de asignación y distribución de los recursos inconsistentes con los niveles de pobreza y desarrollo de los países o regiones socios; duplicación de esfuerzos y solapamientos, a la vez que se desaprovechan oportunidades de generar sinergias; y, en definitiva, menor eficacia de la cooperación descentralizada.

Las visiones más críticas encuentran que, si bien este es un escenario que caracteriza al conjunto de la cooperación descentralizada, es en el ámbito local donde más evidentes se hacen las restricciones mencionadas, debido a que el enfoque inducido por la demanda suele ser más influyente y a que los niveles de planificación son menores que en el ámbito autonómico.

Finalmente, se señala que el excesivo peso de las ONGD como actores de la cooperación local y autonómica tiene un coste de oportunidad muy grande en cuanto a la escasa participación de los actores descentralizados, como los ayuntamientos, las instituciones educativas,

de salud o de servicios sociales, y en general, las instituciones y entidades que en cada territorio poseen las capacidades, el saber y la experiencia relevante en la prestación de servicios públicos, en la participación ciudadana, en la gestión pública y en general en el desarrollo local y regional. A menudo, a nivel regional se reproduce o se recrea un sistema de cooperación basado en una instancia pública especializada, con una red de ONGD «clientes» en su entorno, que ejecutan la política a través de un sistema de cofinanciación restringido a esas organizaciones, impidiendo, de facto, que la cooperación al desarrollo sea asumida por otros actores locales y regionales.

¿Qué cabe señalar respecto a esta dos posturas? Buena parte de los argumentos señalados respecto a las fortalezas y el «valor añadido» de la cooperación descentralizada son básicamente correctos. Hay que señalar, además, que se trata de uno de los rasgos diferenciadores de la cooperación española respecto a otros países donantes, tanto en lo referido a la participación social, como al involucramiento de los gobiernos no centrales y de otras instancias y actores relevantes en el desarrollo local y regional. Ello es particularmente importante en un momento en que tanto en el conjunto de los donantes, como en el caso de la UE, se está abogando por una mayor especialización y «división del trabajo» entre los donantes para fa-

---

<sup>1</sup> Un estudio en profundidad sobre la paradoja micro-macro y sus consecuencias para el caso específico de la cooperación no gubernamental española en Perú puede encontrarse en Martínez (2007), ya citado.

vorecer una ayuda más eficaz y de mejor calidad. Entre los aspectos en los que España puede mostrar evidentes «ventajas comparativas» se encuentra, precisamente, el apoyo a los procesos de descentralización político-administrativa, la gestión de políticas públicas y de servicios sociales en el ámbito local y regional.

Como se señalará en este estudio, la existencia de marcos adecuados para involucrar a todos los actores del sistema en un esfuerzo conjunto de planificación estratégica, así como unos mecanismos de coordinación tanto en el ámbito local como en el autonómico, serían factores favorecedores de una mayor eficacia y calidad de la ayuda española. Ello se debe a que el debate antes reseñado es, en no pocos aspectos, una discusión sobre la acción y la responsabilidad en la política de desarrollo: los actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo son responsables de sus acciones individuales, pero también lo son, en tanto que integrantes del sistema, de sus resultados agregados, y es por ello una responsabilidad individual y colectiva tratar de corregir las deficiencias existentes en ese nivel agregado.

Asimismo, es cierto también que el debate de la eficacia, la atomización del marco institucional, la ausencia de coordinación y la dispersión de las acciones de la cooperación española están excesivamente enfocados en la cooperación descentralizada y no gubernamental,

cuando ésta constituye una parte importante del conjunto de la AOD española, pero no supera el 15% de los recursos totales. Sin embargo, el panorama cambia de manera significativa si se examina la cuestión desde el punto de vista de los países receptores de la ayuda, particularmente de aquellos considerados prioritarios por unos y otros actores. Ya se indicó en la sección anterior que, en el caso de América Latina, la AOD canalizada a través de ONGD representaba, según países, entre el 25% y el 73% del total, y un 45% como promedio.

Es cierto, de igual forma, que las potencialidades de la cooperación descentralizada no residen exclusivamente en el cumplimiento de la agenda de la eficacia de la ayuda, pero también lo es que los actores de la cooperación descentralizada no se pueden desentender de este debate, y en numerosas ocasiones lo han hecho considerando que afecta tan solo a los gobiernos centrales.

Ahora bien, ¿qué ocurre con la eficacia de la agenda social y la afirmación de lo local a través de la cooperación descentralizada? Existen motivos para pensar que en este ámbito, en el que residen las mayores potencialidades de la cooperación descentralizada, no se están desarrollando todas las capacidades y por ello la cooperación descentralizada está perdiendo oportunidades de generar valor añadido.

A continuación se abordan estas cuestiones a través del estado de la coopera-

ción descentralizada ante la nueva arquitectura de la ayuda. En concreto, se abordan los avances y los desafíos presentes y futuros en relación con los principios de armonización, alineamiento y apropiación. La razón por la que el análisis se centra en estos tres principios radica en la específica naturaleza de la cooperación descentralizada española y en el principal modelo de relaciones en el que se asienta —la cadena de la ayuda— que supone un desafío fundamental para la asunción de estos tres principios.

#### **I. COORDINACIÓN: UN ELEMENTO CLAVE PARA EL ALINEAMIENTO Y LA ARMONIZACIÓN**

El sistema español de cooperación para el desarrollo es un sistema complejo, caracterizado por una gran multiplicidad de actores generada, en gran medida, por el auge de la cooperación descentralizada. Se trata de un sistema que ha crecido notablemente y que, además, lo ha hecho de manera desequilibrada, ya que ha incrementado el número de actores, el volumen de los recursos, el marco jurídico, el marco institucional y los marcos de planificación. Sin embargo, este crecimiento desde el punto de vista de los actores no se ha acompañado de mecanismos de concertación, coordinación o regulación, por lo que se ha generado un sistema hipertrofiado, en el sentido que desarrolla una actividad para la que en su conjunto no

existen capacidades para una gestión eficaz y racional. Tampoco han aparecido suficientes iniciativas colectivas como la creación de consorcios, o los fondos de cooperación, que allí donde existen, desarrollan una actividad limitada en términos generales y no han conseguido actuar como un auténtico punto de encuentro de la cooperación local.

La ausencia de coordinación resultante de este sistema da lugar a costes elevados en términos de eficacia, como la atomización, la fragmentación y el aumento de los costes administrativos y de transacción, duplicación de esfuerzos y solapamientos, y pérdida de oportunidades de generar sinergias y multiplicar el impacto de las acciones. Ante estas deficiencias resultantes de la descoordinación, existen costes importantes en relación a dos de los principios clave de la Declaración de París, el alineamiento con las políticas de desarrollo del país socio, y la armonización de sistemas y procedimientos entre los donantes. Un ejercicio de responsabilidad en relación a ello obliga a todos los donantes a realizar los esfuerzos necesarios, prioridad ésta que aún no ha sido interiorizada y asumida por el conjunto de actores de la cooperación descentralizada.

No sólo la ausencia de coordinación tiene costes, la coordinación también los tiene, si es que se pretende materializar sus beneficios. Un elemento común a la mayoría de los gobiernos descentraliza-

dos es la escasez de recursos humanos y la limitada capacidad de gestión de los recursos crecientes. Si el conjunto de la cooperación española padece de hipertrofia, lo mismo le ocurre a la cooperación descentralizada y a muchos de sus protagonistas, es decir, a los gobiernos locales y autonómicos cuya AOD ha crecido a un ritmo superior del que lo ha hecho su capacidad institucional. Para estos gobiernos locales es realmente complicado afrontar los costes que conlleva, en términos administrativos y de recursos humanos, el ejercicio de la coordinación, y más aún cuando los mecanismos de coordinación existentes se han mostrado ineficaces y no han cumplido con las expectativas.

La coordinación, asimismo, es un proceso que exige alcanzar acuerdos en distintos ámbitos: el ámbito político, vinculado con la toma de decisiones, con los planteamientos doctrinales y la planificación; el ámbito organizativo, concretamente respecto a los procedimientos administrativos; y el ámbito operativo, es decir, el trabajo en el terreno. Es realmente complejo armonizar la coordinación en todos estos niveles, pero es un ejercicio necesario. Obviar la importancia de la coordinación en todos los niveles, y limitarla al ámbito político —como suele ocurrir— supone el riesgo de reducir la coordinación a un ejercicio retórico, a una manifestación de buenas intenciones, que da lugar a una sensación generalizada de coordinación, pero que supone costes elevados, hace más complejo el sistema y no favorece

resultados agregados ni genera valor añadido.

Por el contrario, abordar los ejercicios de armonización de manera exclusiva desde el terreno puede dar lugar a experiencias concretas y exitosas de articulación, pero se trata de un enfoque insuficiente para que la armonización trascienda del ámbito operativo y se generen capacidades de coordinación en el ámbito de la planificación.

En páginas anteriores se abordó el debate sobre si la eficacia de la ayuda debía ser un objetivo prioritario para la cooperación descentralizada. También se habló de la paradoja micro-macro, y de cómo la coherencia individual no redundaba en la coherencia colectiva si no existe una visión estratégica de conjunto y ciertos niveles de coordinación. Por ello, parece pertinente afirmar que la armonización de los actores de la cooperación descentralizada entre sí y con el resto de actores debe ser una prioridad para los gobiernos autonómicos y locales. Ahora bien, la coordinación no es el único camino para alcanzar la eficacia y favorecer la calidad de la ayuda. Así pues, no es conveniente que todo el debate sobre la cooperación descentralizada se centre en la coordinación, ya que ello puede suponer obviar otro tipo de cuestiones tan relevantes como el alineamiento, la apropiación, la vinculación de los actores descentralizados con la sociedad civil del Norte y del Sur, y el apoyo a lo local. Estas dimensiones, que pueden perder relevancia si el debate del papel

de la cooperación descentralizada dentro del sistema español de ayuda se sitúa exclusivamente en los términos de la armonización, son aquellas en las que radica la especificidad y las potencialidades de los actores descentralizados.

De la misma manera que es importante que parte del debate, pero no todo él, se oriente hacia la armonización, es necesario que parte de los esfuerzos de las entidades descentralizadas, pero no todos, se destinen a favorecer la coordinación en distintas direcciones: con la Administración General del Estado, con los actores de otras CC AA y con los actores de la propia comunidad autónoma.

### *1.1. El debate sobre la armonización entre los actores centrales y los actores descentralizados*

Actualmente nos encontramos ante un escenario caracterizado por una elevada descoordinación entre las políticas de cooperación para el desarrollo llevadas a cabo por la Administración General del Estado y por los actores descentralizados. En los años de nacimiento y posterior crecimiento de la política española de cooperación, así como de la cooperación descentralizada unos años más tarde, dominaba una lógica individualista que determinó en inicio de la andadura de cada uno de los actores, la gestación de las políticas y el desarrollo de los mecanismos e instrumentos de gestión de la ayuda.

En este contexto, la cooperación descentralizada se observaba como un componente periférico de la cooperación española, poco significativo desde el punto de vista del volumen de la AOD, un fenómeno probablemente pasajero, por lo que no se le concedió una excesiva importancia. Utilizando los términos empleados en el análisis realizado por Colino para abordar las relaciones entre el Estado y los gobiernos descentralizados en materia de acción exterior (Colino, 2007: 15), en un primer momento se dio una especie de «negación de la realidad diversa», caracterizada por una inhibición de esfuerzos de coordinación y complementariedad, al considerar que no se trataba de una relación entre actores de la misma naturaleza.

La cooperación descentralizada por el contrario, lejos de convertirse en un fenómeno puntual y aislado, se fue consolidando y continuó creciendo. Como resultado, el sistema español de cooperación se consolidó sobre una gran fragmentación de las acciones e independencia de los actores que lo componen, y se asentó sobre unas relaciones caracterizadas por la «tolerancia de la realidad diversa», y por la ausencia de esfuerzos de coordinación debido a una incapacidad manifiesta, más que a una actitud de negación de la realidad.

Actualmente existe un elevado consenso acerca de la importancia de la cooperación descentralizada así como del creciente papel que van a desempeñar

los actores descentralizados en el futuro —como indica la firma de pactos autonómicos y municipales contra la pobreza o los compromisos económicos vinculados con el 0,7% plasmados en las leyes de cooperación autonómicas y los documentos de planificación—. Asimismo, el examen que en el año 2007 realizó el CAD a la cooperación española —que puso de manifiesto que una de las principales deficiencias era la excesiva dispersión de las acciones como resultado de la diversidad de actores sin mecanismos de coordinación adecuados— y los cambios producidos en la arquitectura de la ayuda que abogan por un aumento de la eficacia a través, entre otras prácticas, de una mayor coordinación entre los donantes, han favorecido una mejor comprensión del fenómeno de la diversidad de actores y sus potencialidades y debilidades. Estas transformaciones han provocado un significativo cambio de actitud en el Gobierno español en el establecimiento de relaciones con los actores de la cooperación descentralizada.

Nos encontramos pues en un estado de aceptación de la realidad diversa y elevada preocupación, por parte de la Administración General del Estado, por la coordinación, al mismo tiempo que ante el reto de impulsar y favorecer unas relaciones coordinadas que favorezcan la eficacia, pero respetuosas con la diversidad y especificidad de la cooperación descentralizada, en tanto que constituye un rasgo distintivo de la cooperación española, una fuente de valor añadido y grandes potencialidades de contribución

a los procesos de desarrollo local, todo ello igualmente relevante para la agenda de la eficacia de la ayuda que los aspectos vinculados con la armonización.

Una prueba de la creciente importancia de la coordinación y armonización es la atención dedicada a esta cuestión en el actual ciclo de planificación que se encuentra la política de cooperación internacional para el desarrollo de la AGE. En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, la «coordinación y complementariedad de los actores» se plantea como uno de los siete ámbitos estratégicos para la cooperación española.

Sin abordar de momento los mecanismos planteados para favorecer esta coordinación y complementariedad el Plan Director afirma que «la construcción conjunta de una política pública compartida de cooperación para el desarrollo sobre la base del consenso existente, hacen de la cooperación, coordinación y, por consiguiente, la complementariedad de actores, requisitos imprescindibles para aprovechar las ventajas que supone dicha pluralidad, a la vez que se cumplen los principios de la eficacia de la ayuda adoptados por la comunidad internacional» (MAEC/DGPOLDE, 2009: 72). Asimismo, el proyecto de ley que se plantea en el Plan Director, que pretende renovar la actual Ley de Cooperación, gravitará en torno a la mejora de la coordinación y complementariedad de los actores de la cooperación española, para lo que propondrá el refuerzo de los me-

canismos de coordinación y complementariedad de los actores, y la articulación de los actores (MAEC/DGPOLDE, 2009: 73). La visión desde la Administración central es un escenario de oportunidades y riesgos. Oportunidades porque «la pluralidad aporta ventajas: una mayor riqueza de visiones, comparativas en las áreas propias de gestión de especialización y de cercanía al ciudadano de la cooperación descentralizada. Pero también riesgos, como «la atomización de las acciones, la fragmentación de los recursos, la duplicidad de los esfuerzos, la dispersión en su conjunto y, por lo tanto, la pérdida de eficacia (Godoy, 2008).

La coordinación y la complementariedad son para el Gobierno central los vehículos para aprovechar las oportunidades y evitar los riesgos. Para ello se identifica el Plan Director de la cooperación española como la herramienta fundamental de vertebración y articulación de la política pública de cooperación para el desarrollo, y se reconoce la importancia de que su elaboración responda, por tanto, a un proceso participativo, para que todos los actores se sientan partícipes y se apropien de la planificación resultante de este ejercicio. En este sentido, los documentos de estrategia geográficos y los documentos de estrategia sectoriales son, desde el punto de vista de la AGE, los documentos vertebradores en el ámbito operativo.

No sólo ha evolucionado la percepción de la AGE sobre la necesidad de establecer vínculos de colaboración, comple-

mentariedad y coordinación con las CC AA y las entidades locales. La percepción de los gobiernos descentralizados también lo ha hecho.

En páginas anteriores se analizó cómo la política de cooperación de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales no está exenta de intereses ajenos a la promoción del desarrollo de los países del Sur, por ello no se volverá a repetir aquí dicho análisis. La intención, en este momento, es constatar que el descenso en numerosos gobiernos descentralizados de la influencia de los intereses ajenos a la promoción del desarrollo en su política de cooperación, ha favorecido la comprensión de la necesidad de la armonización y la coordinación entre los distintos actores.

Este hecho ha supuesto la evolución desde concepciones altamente instrumentales de la cooperación por parte de los gobiernos descentralizados, que dificultaban las relaciones de coordinación, hacia concepciones más comprometidas con la promoción del desarrollo. A diferencia de las concepciones instrumentales, en esta nueva concepción la cooperación para el desarrollo es vista como una política pública, lo que ha contribuido al desplazamiento, al menos parcialmente, de la búsqueda de espacios de poder en las relaciones entre los gobiernos descentralizados y la Administración General del Estado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, para favorecer unas relaciones de complementariedad.

Ahora bien, este cambio de concepciones no debe actuar en detrimento de la autonomía de los gobiernos descentralizados —autonomía que en el caso de las CC AA está amparada por la legislación—. Hay que tener en cuenta, tal y como subraya Hombrado, que «las CC AA tienen un valor específico como agentes del sistema de cooperación, en tanto que gobiernos con autonomía política... Sobre esta base, la política de cooperación debe ser el resultado de una decisión conjunta y un consenso real con las CC AA. Y como garantía concreta de su intervención en la formulación de la política de cooperación internacional al desarrollo, debe sistematizarse una representación autonómica en las instancias de formulación, ejecución y seguimiento de la política española de cooperación al desarrollo, y crear un órgano de participación de las CC AA que trascienda del carácter meramente consultivo» (Hombrado, 2008: 79).

Así pues, es necesario reconocer la autonomía de los gobiernos descentralizados, así como la existencia de ámbitos de acción específicos en los que gozan de fortalezas y potencialidades específicas ausentes en la cooperación bilateral y multilateral. Se trata, a grandes rasgos del apoyo al fortalecimiento de los gobiernos descentralizados de los países del Sur, el fortalecimiento de la sociedad civil y la afirmación de lo local en los procesos de desarrollo. La capacidad de aportar valor añadido en estos ámbitos de acción específica depende

de la posibilidad de orientarse hacia ellos, sin diluir sus acciones en otro tipo de objetivos —otra cuestión es si lo están haciendo o no en la actualidad, como veremos en el apartado dedicado al alineamiento—.

Este reconocimiento obliga a la AGE a tener una actitud propositiva favorecedora de la coordinación, pero respetuosa de la autonomía y la especificidad y potenciadora de la orientación de la acción de los gobiernos descentralizados hacia sus ámbitos de actuación específica. Este hecho implica reconocer también, siempre que sea pertinente, el liderazgo o los liderazgos que estén llamados a ejercer los gobiernos descentralizados en los ámbitos relacionados con el desarrollo local.

Las CC AA y los gobiernos locales, por su parte, deben asumir su responsabilidad en materia de coordinación y trasladar el debate desde la lógica de la imposición y la negociación política a través de la coordinación, hacia un terreno más constructivo, vinculado con la promoción del desarrollo, ya que de lo contrario se convertirá en un debate estéril y desenfocado.

Una vez establecidas las posiciones el principal reto en materia de armonización consiste en encontrar la manera de poner en práctica estas ideas para favorecer procesos de coordinación. El desafío consiste en avanzar en todos los ámbitos posibles: el político, el organizativo y el operativo.

• *Racionalización de la planificación*

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de todo este estudio, numerosos actores de la cooperación en España están desarrollando ejercicios de planificación para dotar de una mayor capacidad estratégica a su política de cooperación.

La planificación es un ejercicio positivo, y es legítimo que cada actor desarrolle su propio ciclo de planificación. El hecho de que los distintos actores se doten de marcos de planificación es un reflejo, de hecho, de la pluralidad y las diferencias doctrinales e ideológicas. Ahora bien, el actual escenario de creciente dotación de marcos de planificación, lejos de construir una lógica estratégica de conjunto, está contribuyendo a compartimentar la planificación. Parece necesario, por lo tanto, una mayor racionalización en el desarrollo de los marcos de planificación para favorecer así la complementariedad, especialización y coordinación, sin que esto suponga la puesta en marcha de complejos y costosos mecanismos de coordinación.

Para poder llevar a cabo una racionalización del marco de planificación es importante que los distintos actores tengan conocimiento de los documentos de planificación del resto de los actores, algo que no siempre ocurre, para poder identificar los puntos de encuentro, las posibles articulaciones, e incluso, para utilizarlos como guías para la propia acción, siempre que sea pertinente.

Desde la Administración General del Estado se identifica al Plan Director de la Cooperación Española como el marco de referencia general y a los documentos de planificación geográfica y sectorial como marcos de referencia operativos, sobre los que articular los ejercicios de planificación de los actores de la cooperación descentralizada.

Es importante tener en cuenta estos documentos, conocerlos, estudiarlos y analizar su aplicabilidad y adaptación a la planificación de los gobiernos descentralizados, ya que su elaboración se apoya en importantes capacidades y se basa en un amplio conocimiento de la realidad local y de los aspectos técnicos y metodológicos.

Sin embargo, se observa, en ocasiones una cierta distancia con respecto a estos documentos por parte de los gobiernos descentralizados, que aunque reconocen que son documentos sólidos y de gran utilidad, se perciben como externos, elaborados por otros actores, y en los que no están reflejados sus puntos de vista, sus planteamientos y sus intereses.

El reconocimiento, la asunción e incorporación por parte de los actores descentralizados a la planificación propia de los documentos elaborados por DGPOLDE sería mucho más factible si en la elaboración de dichos documentos se hubiera propiciado un proceso participativo decidido, resultado del cual los actores descentralizados se podrían sentir partícipes, lo que facilitaría la apro-

piación de los documentos. Es importante resaltar esta cuestión ya que en el actual ciclo de planificación geográfica y sectorial ha habido espacios de participación formal a través de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, pero la participación real ha sido baja y muy alejada del escenario previsto. Las razones se basan en buena medida en el diseño de la participación a través de la CICD y, en parte, porque los propios gobiernos descentralizados no se han involucrado en el proceso, en ocasiones por desinterés, y en otras ocasiones por ausencia de capacidades para dar seguimiento a todo el proceso y participar en las negociaciones.

Sin embargo, no todos los gobiernos descentralizados tienen la capacidad suficiente para desarrollar su propio marco de planificación, y el establecimiento de unos objetivos excesivamente ambiciosos en materia de planificación puede llevar a la elaboración de documentos sin la capacidad real de llevarlos a la práctica, o sin la calidad necesaria para que sirvan de guías eficaces para el trabajo de promoción del desarrollo. Por esta razón, a pesar de las dificultades y de la sensación de lejanía de los gobiernos descentralizados con respecto a los documentos de planificación de la Administración General del Estado, la asunción de los documentos existentes por parte de los gobiernos que pretenden acometer un proceso de planificación puede suponer un alivio de la carga de trabajo y una racionalización en la elaboración de la planificación.

Junto a los documentos de planificación elaborados por la AGE, existen otros ejercicios de planificación que también pueden servir de referencia para los actores de la cooperación descentralizada. Entre el acervo de planificación que conforma la cooperación española existen sólidos documentos de planificación elaborados por algunas CC AA y ayuntamientos en los que el resto de actores —incluida la AGE— pueden encontrar importantes referencias sobre las que elaborar su propia planificación, sobre las que establecer complementariedades, promover alianzas y buscar puntos de encuentro que favorezcan las sinergias.

Esta cuestión que es aparentemente obvia en la realidad no lo es tanto. El discurso de diferentes actores del sistema de cooperación descentralizada pone de manifiesto unos preocupantes niveles de desconocimiento de los ejercicios de planificación llevados a cabo por el resto de actores del sistema, hasta el punto de que los responsables de cooperación de distintos municipios manifiestan un desconocimiento absoluto de la existencia y el contenido de los documentos de planificación de actores vecinos, e incluso de la planificación elaborada por el gobierno autonómico al que pertenecen dichos municipios.

Este hecho es relevante porque, además de reflejar el ensimismamiento existente, es un indicador de la ausencia de participación de otros actores en los procesos de planificación de los gobier-

nos descentralizados, si bien es cierto que esto no ocurre en todos los casos. El hecho de que no exista participación, en términos generales, tiene un elevado coste en materia de coordinación, pero no sólo en este ámbito, sino también en términos de aprendizaje, intercambio de información y búsqueda de la calidad en la planificación a través de la contrastación con otras voces y otras visiones.

Por ello, es de vital importancia fomentar la participación de otros actores que, además de mejorar la calidad de los procesos de planificación, favorece la coordinación y acerca los documentos de planificación de unos actores a otros.

Por último, para avanzar en el proceso de racionalización de la planificación es importante resaltar la necesidad de lograr la armonización interna, es decir, armonización en el interior de los propios gobiernos descentralizados. En ocasiones se observa cómo los ejercicios de planificación responden a estímulos externos provocados por el denominado «efecto dominó» o efecto imitación, o a la intención de cumplir con un requisito que favorece la calidad simplemente por el hecho de que otros gobiernos descentralizados lo han hecho. Sin embargo, cuando los procesos de planificación responden a estímulos externos y no son el resultado de la necesidad de proyectar de manera estratégica y eficaz la política de cooperación, suele producirse un claro desequilibrio entre el marco de planificación y las capacidades y recursos en materia de coo-

peración para el desarrollo. No son pocos los casos en los que se puede observar el desajuste en la relación entre el marco institucional, el marco de planificación y las capacidades reales —no siempre se trata de un exceso de planificación, en muchas ocasiones el problema es precisamente el contrario, un claro déficit de planificación—.

Para afrontar un ejercicio de racionalización de la planificación colectiva es necesario que anteriormente se produzca un equilibrio interno en la planificación de cada uno de los actores y los recursos y capacidades existentes para llevarlos a cabo, y evitar así la realización de ejercicios de planificación apoyados en el vacío institucional y sin los recursos necesarios para su puesta en práctica

Un avance en estas direcciones supone la apertura de nuevas vías para la armonización y la coordinación, ya que permite identificar posibles liderazgos, elementos de complementariedad e iniciar el camino hacia la división del trabajo.

- *Mayores esfuerzos en materia de complementariedad*

La racionalización de los procesos de planificación aporta también una valiosa fuente de información que permite conocer la orientación geográfica y sectorial de la AOD del resto de actores.

Actualmente el esquema dominante entre la mayoría de los actores de la coope-

ración española, desde la Administración central a la local, consiste en la dispersión geográfica y la diversificación sectorial, motivada por una necesidad de hacer de todo en todas partes, dando lugar a un mapa de la cooperación altamente disperso tanto desde el punto de vista sectorial como geográfico. Frente a esta lógica es necesario un ejercicio de priorización por parte de los actores de la cooperación descentralizada. Esta deficiencia, como veremos en el apartado dedicado a la apropiación de la política y los procesos de cooperación, está provocada en gran medida, por dos rasgos característicos del sistema de cooperación descentralizada en España: la naturaleza de los instrumentos y modalidades empleados, y el enfoque *demand-driven*. El proceso de planificación desarrollado por los actores de la cooperación descentralizada ha favorecido la legitimación de la inespecificidad y la dispersión de la cooperación descentralizada.

El ejercicio de racionalización de los procesos de planificación propuesto en estas líneas aboga por la priorización y la orientación hacia las principales capacidades y fortalezas de los actores descentralizados. Las ideas que laten en este ejercicio de priorización y de orientación hacia las áreas geográficas y los sectores de intervención en los que existe ventaja comparativa son la división de tareas, la cooperación delegada y la complementariedad, cuya puesta en práctica exige un ejercicio de responsabilidad por parte de los gobiernos descentralizados. Son prácticas que impli-

can la renuncia a actuar en determinados sectores y regiones en los que han venido trabajando habitualmente.

El ejercicio de responsabilidad es doble, ya que una de las grandes dificultades de la complementariedad, la división del trabajo y la cooperación delegada es la identificación de las prioridades, la negociación de los liderazgos y la definición de los límites en el reparto de las tareas. En definitiva, la responsabilidad es grande porque estas prácticas obligan a desarrollar un diálogo abierto y sincero, así como una autoevaluación acerca de las verdaderas capacidades, potencialidades y limitaciones.

Asimismo, el desarrollo de estas prácticas exigen la renuncia a la visión instrumental de la cooperación para el desarrollo, ya que si ésta se encuentra permeada por otro tipo de intereses, difícilmente se va a delegar en otros actores y a renunciar a espacios de intervención, ya que en términos instrumentales se traducen en espacios de influencia.

Además, existe una dificultad añadida que consiste en establecer la regulación de una estrategia común basada en la complementariedad, la división del trabajo y la cooperación delegada, y en cómo evitar la excesiva concentración geográfica en unos determinados países y la desatención de otros —cómo evitar la existencia de *donor-orphans* y *donor-darlings*— o cómo evitar la excesiva focalización en un determinado sector de intervención.

La respuesta ante esta dificultad no es sencilla, pero la recolección, sistematización e información acerca de qué hace cada actor es importante. Por esta razón es necesario, además de articularse mediante el proceso de planificación, rendir cuentas y hacer pública la información acerca de la gestión de la ayuda. Este es un prerequisite para abordar cuestiones como la complementariedad y la división del trabajo.

Esta estrategia encierra, asimismo, la dificultad de su puesta en marcha, aunque existen algunas opciones que la facilitarían. Una propuesta interesante sobre cómo articular esta estrategia en un determinado país socio ha sido desarrollada por Hombrado, quien apunta que «sería oportuno ensayar experiencias de programación plurianual entre varias CC AA en países socios definidos como prioritarios. La programación conjunta debe partir de la selección del país y un análisis conjunto de su situación, un adecuado diagnóstico de las ventajas comparativas de cada comunidad autónoma involucrada y a continuación una respuesta o estrategia conjunta, que en su caso conllevaría la ejecución a través de un sistema de cooperación delegada» (Hombrado, 2008: 83).

Esta interesante propuesta debería ser ampliada a los gobiernos locales y complementada con la puesta en marcha de un fondo de cooperación descentralizada que podría ser utilizado para financiar la puesta en marcha de estas estrategias, así como otras acciones de

cooperación delegada, acciones concertadas y acciones complementarias. Es decir, un fondo de cooperación descentralizada con el objetivo de incentivar la eficacia y la coordinación.

- *Desarrollo y mejora de los mecanismos de coordinación*

- Es necesaria una revisión de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD)

La CICD es un órgano consultivo formado por 57 miembros de los tres niveles de la administración territorial y es, actualmente, el mecanismo más importante de coordinación horizontal. Se trata de un órgano que no está cumpliendo con las expectativas depositadas, ya que su desempeño se ha situado muy por debajo de lo establecido en el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, en el que se regula la composición, las competencias, la organización y las funciones de la CICD y en el posterior Real Decreto 2124/2004, de 3 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero.

Concretamente, entre otras cuestiones, no se ha cumplido con el compromiso de las convocatorias de reunión, tanto de la propia CICD como de la Comisión Permanente. La convocatoria de las reuniones ha estado supeditada a la coyuntura política estatal (Hombrado, 2008: 55), lo que ha distorsionado su funcionamiento y ha impedido realizar un se-

guimiento constante a la agenda de la cooperación española. En ocasiones, como afirma Hombrado, las discusiones sobre el diseño de políticas y la planificación llegan tarde a la CICD, con lo que se reduce su capacidad de incidir en dichos procesos. Por esta razón, es necesario racionalizar los ciclos de planificación y discusión, para que los debates llevados a cabo en el seno de la CICD puedan alimentar el diseño de políticas y los ciclos de planificación.

Asimismo, la CICD, por su constitución, ha encontrado enormes dificultades para articular una composición representativa de los actores de la cooperación española con la capacidad operativa. No se han encontrado mecanismos flexibles, como la constitución de grupos de trabajo específicos para determinados temas. Por ello, se podrían impulsar fórmulas para constituir grupos de trabajo *ad hoc* que, en el marco de la CICD garantizaran la operatividad sin que esto actúe en detrimento de la capacidad operativa. En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aunque desvinculada del funcionamiento de la Comisión Interterritorial, se desarrolla una interesante propuesta en este sentido que consiste en la puesta en funcionamiento de grupos de trabajo generales que traten de solucionar los problemas de comunicación detectados en los grupos de trabajo de los órganos consultivos y de coordinación. En la constitución de estos grupos *ad hoc* se contemplará la posibilidad de desarrollar fórmulas no presenciales a

través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, algo verdaderamente importante especialmente para numerosas entidades locales que cuentan con limitaciones estructurales para participar en grupos presenciales. Aunque se trata de una propuesta poco definida, encierra potencialidades significativas para impulsar grupos de trabajo específicos para abordar temáticas concretas (MAEC/DGPOLDE, 2009: 75).

Otra de las debilidades de la CICD es su marcado carácter consultivo. Las conclusiones que emanan de ella no son vinculantes, por lo que los debates, los intercambios y las decisiones generadas por la CICD tienen una muy relativa capacidad de incidencia en la toma de decisiones políticas. En última instancia, la influencia de la CICD depende de la voluntad del Gobierno central de asumir e incorporar en sus decisiones y en el diseño de políticas las recomendaciones generadas por la comisión. Es necesario, por ello, replantearse la naturaleza de la CICD para favorecer el carácter vinculante de las decisiones acordadas en la CICD.

La CICD es actualmente un órgano de discusión de la política y la agenda de la cooperación desarrollada por la Administración General del Estado. Sería pertinente ampliar el enfoque y constituirlo como un órgano de discusión de la política de cooperación y la agenda de desarrollo de las CC AA y las entidades locales.

En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se reconoce implícitamente la limitada capacidad de la CICD para favorecer la coordinación y se establece el compromiso de potenciar su papel como órgano de coordinación, reforzando sus medios ejecutivos, especialmente en materia de calidad de la ayuda (Comisión Permanente) y establecimiento de mecanismos que permitan el tratamiento por separado de las especificidades de CC AA y EELL (MAEC/DGPOLDE, 2009: 74). Es importante este reconocimiento, pero es necesaria una mayor definición y concreción de los compromisos que dicho reconocimiento implica.

- Desarrollo y consolidación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En los últimos años cada vez han sido más las voces que afirmaban la necesidad de convocar una Conferencia Sectorial sobre Cooperación para el Desarrollo, ya que en este espacio se produce la conjunción de un encuentro político y técnico que permite traducir el debate político en acuerdos concretos en el ámbito técnico, y favorecer así la armonización en los ámbitos político, organizativo y operativo. Como afirma Hombrado, «orgánicamente, la conferencia debería respetar el equilibrio de sus miembros, evitando los esquemas de coordinación controlados por, y al servicio de, el Gobierno central. Funcionalmente, sería la principal instancia de decisión conjunta,

y el espacio donde buscar una solución institucionalizada a los crecientes problemas de coordinación intergubernamental» (Hombrado, 2008: 80).

Esta propuesta ha sido recogida por la Administración General del Estado, como se afirma en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, que se constituirá una Conferencia Sectorial en la que también tendrán cabida los gobiernos locales —en una forma aún sin determinar—. El objetivo de la Conferencia Sectorial consiste en «coordinar las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas administraciones públicas (MAEC/DGPOLDE, 2009: 73-74).

El compromiso recogido en el Plan Director ha sido llevado a la práctica con la creación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, firmada el 28 de octubre de 2009 por el Ministro de Política Territorial y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y suscrita por los responsables de cooperación internacional de las Comunidades Autónomas y por el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La constitución de la Conferencia Sectorial, que además de dar respuesta al compromiso establecido en el Plan Director y a un amplio grado de consenso acerca de su pertinencia, afronta impor-

tantes retos en materia de diálogo y concertación y ofrece un espacio de articulación para el cual la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo se ha mostrado claramente insuficiente.

- Desarrollo de un fondo de cooperación descentralizada como incentivo para favorecer la eficacia, la planificación conjunta y la coordinación

Como se expuso en páginas anteriores, es aconsejable la puesta en marcha de un fondo de cooperación descentralizada para favorecer la planificación conjunta, la complementariedad, la cooperación delegada y la división del trabajo entre los actores de la cooperación descentralizada. Esta iniciativa facilitaría una racionalización de los ejercicios de planificación y actuaría como mecanismo para avanzar en la coordinación.

La creación de este fondo constituiría un incentivo en la búsqueda de la eficacia. Por ello, es necesario desarrollar propuestas para la composición del fondo, para su financiación, así como para la financiación de las iniciativas.

- Puesta en marcha de una iniciativa de evaluación entre pares

Como se afirmó anteriormente es necesario ser cautos a la hora de hacer propuestas acerca de nuevos mecanismos de coordinación para evitar caer en el

desarrollo de un sistema excesivamente complejo y con elevados costes de funcionamiento añadidos a los ya existentes. Sin embargo, la cooperación española necesita desarrollar fórmulas imaginativas que contribuyan a mejorar y complementar a los mecanismos de coordinación ya existentes.

Es interesante estudiar, en este sentido, la posibilidad de desarrollar un sistema de evaluación entre pares —al menos en el ámbito autonómico— que fuera una adaptación del *Peer Review* del CAD al caso específico de la cooperación descentralizada. La propuesta consiste en el desarrollo, por parte de las CC AA de un ejercicio de evaluación a otras CC AA que serviría para identificar oportunidades y deficiencias en materia de coordinación.

Esta herramienta trasciende el ejercicio de la coordinación, ya que podría aportar resultados interesantes en otros ámbitos como la rendición de cuentas, los procesos de planificación, los tipos de cooperación desarrollados por los distintos actores, los mecanismos, enfoque y procedimientos empleados. En definitiva, a través de este ejercicio se podrían identificar buenas prácticas y contribuir así a mejorar la calidad y la eficacia del sistema.

Se trata de una propuesta poco detallada y definida hasta el momento, que ha sido incluida en el Plan Director en un reducido grado de concreción. Se trata, al mismo tiempo, de una propuesta

ambiciosa que se podría vincular al mencionado fondo de la cooperación descentralizada para facilitar así su diseño, su financiación y su desarrollo.

— Impulso del papel de los fondos municipales de cooperación

Los fondos locales de cooperación constituyen una valiosa herramienta que en la actualidad se encuentra llamativamente infrautilizada. En necesario, por ello, un impulso de los fondos locales de cooperación, para lo que convendría acometer un ejercicio en el seno de los fondos existentes de definición de funciones y reorientación de la actividad en los casos en los que se haya producido una desviación de las funciones generada por el uso.

En algunas ocasiones los fondos de cooperación se han desarrollado enormemente y han acaparado un número creciente de funciones y han iniciado su andadura en nuevos ámbitos de trabajo, como la ejecución de proyectos, lo que ha generado conflicto de intereses y ha dado lugar a unas relaciones de competencia con otros actores del mismo sistema de cooperación descentralizada, que ha dado lugar a una lógica competitiva y duplicidad de funciones con otros actores.

Es necesario evitar estas distorsiones en las funciones de los fondos locales de cooperación y tratar de aprovechar las potencialidades que representan como

acores aglutinadores y reforzar la idea de que son mucho más que fondos de coordinación económica, que tienen un papel importante que desarrollar en la sensibilización, incidencia y asesoramiento a las entidades locales.

• *Armonización de los procedimientos administrativos*

Actualmente existe una elevada heterogeneidad en los procedimientos administrativos y las convocatorias de subvención existentes. Partiendo de la base común de convocatorias de proyectos a ONGD en la que se apoya buena parte de la cooperación descentralizada, existen tantos tipos de bases de convocatorias, duración de los proyectos, formularios de solicitud de las convocatorias, plazos y fechas de convocatorias, mecanismos de rendición de cuentas, etc., seguramente, como gobiernos descentralizados.

La Ley General de Subvenciones, aprobada en 2003, lejos de contribuir a una mejor orientación y una mayor racionalización de los procedimientos administrativos, está restringiendo más aún el proceso y planteando importantes problemas de justificación.

En este sentido, las entidades no lucrativas españolas, a través del liderazgo de la Coordinadora de ONGD-España, están desarrollando un notable trabajo de incidencia y negociación con la Administración General del Estado para una

modificación de la Ley que permita una mayor flexibilidad. Las negociaciones, que se están centrando en el desarrollo de la disposición adicional 18ª de la Ley General de Subvenciones está, gracias al impulso de la Coordinadora y de otros colectivos de entidades no lucrativas notablemente avanzadas, aunque en la actualidad se encuentran obstaculizadas por la divergencia de los puntos de vista del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Es necesario, por ello, desbloquear esta negociación y continuar avanzando en el desarrollo de la disposición adicional 18ª de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de procedimientos homogéneos genera restricciones importantes para la eficacia de la ayuda ya que supone un incremento muy elevado de los costes de gestión de las organizaciones no gubernamentales tanto del Norte como del Sur, lo que en ocasiones tiene como resultado la expulsión de las organizaciones más débiles, especialmente en el Sur, de la cadena de la ayuda al no poder hacer frente a los rígidos y heterogéneos procedimientos administrativos de la cooperación descentralizada española.

Así pues, por todo ello, es necesario avanzar en la identificación de criterios comunes para favorecer una homogeneización en los procedimientos administrativos, en los mecanismos de rendición de cuentas y también en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Por ello, como se afirmó anteriormente, la iniciativa propuesta de evaluación entre pares de la cooperación descentralizada podría ser una buena herramienta para identificar buenas prácticas y procedimientos comunes que, en beneficios de la calidad del conjunto del sistema de ayuda, podrían ser asumidos por el resto de actores descentralizados.

#### • *Coordinación en el terreno*

El ejercicio de la coordinación no será efectivo si no se garantiza la articulación de la coordinación en el ámbito político y organizativo, con la coordinación en el ámbito operativo, es decir, en el terreno.

Esta prioridad está reflejada en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, en el que se identifica a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID con el papel de «facilitador de la coordinación y dinamizador de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores» y se propone la creación de un «grupo estable de coordinación sobre el terreno» (MAEC/DGPOLDE, 2009: 76).

Este grupo de coordinación ya cuenta con un precedente en Perú, sin embargo, prácticamente no existen representantes de los gobiernos autonómicos y locales en el Consejo de Coordinación de la cooperación española en Perú (sólo existe un representante de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Partiendo del reconocimiento del rol de coordinador que puede desarrollar las OTC y de la ventaja comparativa de la Administración General del Estado en materia de coordinación en el terreno, por su mayor grado de implantación, conviene llamar la atención sobre la insuficiencia de la representación de los actores de la cooperación descentralizada en este grupo, tanto de los gobiernos descentralizados como de las ONGD.

Es necesario, por lo tanto, impulsar una representación más fiel a la realidad de la cooperación española en Perú en este grupo, ya que la cooperación de los gobiernos descentralizados en el país andino es notablemente elevada.

Es cierto que una gran parte importante de la cooperación descentralizada responde a una implantación materializada a través de las ONGD. Por ello, en aquellos países socios en los que los gobiernos descentralizados tienen una menor presencia es necesario favorecer una mayor representación de las ONGD.

Asimismo, es necesario que en el proceso de desarrollo de los nuevos grupos estables de coordinación en el terreno se asegure desde el inicio la participación de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales lo que exige un esfuerzo de apertura de espacios de participación por parte de la Administración General del Estado y un esfuerzo de participación en dichos espacios por parte de los actores descentralizados. En este sentido, un avance aportado por

el Plan Director es la búsqueda de mecanismos para incorporar a estos grupos a los actores que optan por el protagonismo de sus contrapartes y no cuentan con delegación en el país (MAEC/DGPOLDE, 2009: 77).

Además, junto a los grupos de coordinación en el terreno, el Plan Director recoge el compromiso de establecer «mesas de complementariedad adaptadas a la realidad de cada país específicas para determinados sectores o programas en las que tendrán cabida Gobiernos y sociedad civil de los países socios» (MAEC/DGPOLDE, 2009: 77).

## II. APROPIACIÓN

Junto a los avances en materia de armonización, las transformaciones en la arquitectura del sistema de ayuda han supuesto un impulso de la apropiación como uno de los principios rectores de las relaciones de cooperación para el desarrollo entre los países del Norte y sus socios del Sur. La Declaración de París, concretamente, ha contribuido a situar al principio de apropiación en el centro del debate sobre la eficacia de la ayuda.

El principio de apropiación desarrollado en la Declaración de París apunta a la necesidad de que los países socios ejerzan la autoridad en sus políticas y estrategias de desarrollo y ejerzan el liderazgo en las relaciones de cooperación,

para lo que es necesario desarrollar estrategias de desarrollo nacional y dirigir la coordinación de los procesos de cooperación.

### *II.1. El principio de apropiación democrática frente al principio de apropiación*

La Declaración de París, a través del compromiso con el principio de apropiación y su inclusión en el centro de la agenda de los actores del sistema de ayuda pretende favorecer unas relaciones de cooperación con menores niveles de asimetría y verticalidad. Sin embargo, el principio de apropiación tal y como se aborda en la Declaración refleja una concepción «estatacéntrica» de las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo (Freres, 2008: 4; Del Huerto, 2004: 35).

En el tercer capítulo de este trabajo se abordó la importancia de los procesos de descentralización política y administrativa, y su capacidad de favorecer los procesos de desarrollo. Entonces se expuso cómo los actores locales y la sociedad civil pueden desempeñar un papel crucial en la gobernanza local, en el desarrollo local y en la lucha contra la pobreza y la equidad.

Por esta razón el principio de apropiación propuesto en la Declaración de París resulta insatisfactorio. La construcción de un sistema internacional de ayuda que pretende basarse en la cali-

dad y la eficacia como principio básico para la promoción del desarrollo, no puede mantener en un segundo plano —y menos aún obviar— a actores tan importantes como los gobiernos no centrales y la sociedad civil. Desde este punto de vista, el diálogo Gobierno del Norte-Gobierno del Sur es del todo insuficiente, y la verdadera apropiación exige la inclusión de ese diálogo de los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur, así como de las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur. Ello implica el reconocimiento de los actores no estatales como actores relevantes para la promoción del desarrollo, la gobernabilidad y la equidad.

Frente al principio de apropiación contemplado en la Declaración de París han surgido numerosas voces reclamando su sustitución por el principio de apropiación democrática, que reconoce la participación de los actores locales y de la sociedad civil, como un principio favorecedor de unas verdaderas relaciones de partenariado en los procesos de cooperación para el desarrollo, en las que la toma de decisiones se produce de manera consensuada entre los distintos actores de los países socios. Estas voces se han hecho oír, lo que ha supuesto que en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Accra en septiembre de 2008, se avanzara en el concepto de apropiación y se avanzara, aunque muy tímidamente, hacia un concepto más amplio de apropiación democrática y local.

## **II.2. La cooperación descentralizada como vehículo para garantizar la apropiación democrática**

Si la participación de los actores no estatales tanto del Norte como del Sur es necesaria para impulsar los procesos de desarrollo y para la construcción de unas relaciones horizontales que garanticen la apropiación democrática y local, la cooperación descentralizada es, al menos desde un punto de vista teórico, una pieza muy importante del sistema de ayuda, que adquiere mayor relevancia si cabe en la nueva arquitectura de la ayuda. La búsqueda de la eficacia por parte del conjunto del sistema de ayuda depende de la cooperación descentralizada en la medida que depende del cumplimiento del principio de apropiación democrática. Sin embargo, se ha matizado que esto sólo ocurre con seguridad en el plano teórico, ya que la cooperación descentralizada no garantiza la apropiación democrática ni el establecimiento de las relaciones horizontales entre los socios.

Para que esto sea así, para que las relaciones impulsadas por la cooperación descentralizada garanticen el principio de apropiación democrática y para que los socios del Sur puedan ejercer el liderazgo en este proceso, es necesario desarrollar un «modelo horizontal» de cooperación descentralizada. Este modelo

se caracteriza, a grandes rasgos<sup>2</sup>, por la inclusión de un amplio colectivo de actores además de los gobiernos descentralizados, por la existencia de un interés mutuo entre los socios en el establecimiento de las relaciones de cooperación, por el establecimiento de relaciones estratégicas con objetivos a largo plazo —además de la existencia de metas a corto y medio plazo—, y por el apoyo al fortalecimiento de los gobiernos descentralizados y de la sociedad civil. No todas las acciones de cooperación, empero, responden a este modelo por lo que, en la práctica, la cooperación descentralizada no siempre favorece la apropiación democrática.

Al inicio del presente capítulo se abordó el debate existente en el seno de la cooperación descentralizada en torno a la planificación y la participación de la sociedad civil. Existe una ruptura entre percepciones que, por un lado, conciben a la cooperación descentralizada como un proceso que debe apostar por la planificación y la cooperación directa como la principal vía para alcanzar la eficacia; y visiones que, por otro lado, entienden que la cooperación descentralizada debe apoyarse mayoritariamente en las organizaciones de la sociedad civil, aunque esto genere un enfoque inducido por la demanda y con menores niveles de planificación, pero con mayores cuotas de apropiación democrática. De manera un tanto simplificada se po-

<sup>2</sup>En el apartado «Modelo vertical y modelo horizontal de la cooperación descentralizada» del capítulo 4 (pp. 48 y ss.) se desarrolló una explicación más extensa de los modelos de cooperación horizontal.

dría afirmar que la cooperación autonómica tiende a desarrollar la primera de las visiones y la cooperación local se sitúa en la segunda. Algunas voces, no obstante, apuntan que el principal valor, incluso de la cooperación autonómica, «no es su diseño en el nivel político, sino los actores de la sociedad civil sitios en el Norte» (Hombrado, 2008: 49). Así pues, según esta visión la importante vinculación de la cooperación descentralizada con la sociedad civil de las diferentes CC AA, provincias y municipios garantiza, o cuando menos favorece, el principio de apropiación democrática.

Los mecanismos de gestión de la cooperación descentralizada corroboran la importante participación de las organizaciones de la sociedad civil española en la cooperación descentralizada. En el análisis realizado en páginas anteriores sobre los instrumentos de la cooperación descentralizada se pudo ver cómo a pesar de los indicios que apuntan un cambio de tendencia los gobiernos descentralizados gestionan la AOD de manera mayoritaria a través de ONGD y, en menor medida, de manera directa.

Ambas modalidades de gestión de la ayuda son complementarias y, en principio, las dos favorecen la apropiación democrática. La cooperación directa favorece la participación de los gobiernos descentralizados en la toma de decisiones y en el diseño de políticas, mientras que la participación de las ONGD del Norte privilegia la participación de la

sociedad civil de los países del Sur y constituye un vehículo para su incorporación a los procesos de toma de decisiones, así como a la gestión.

La cooperación descentralizada, a través de ambas modalidades, posee por lo tanto un gran potencial para garantizar el principio de apropiación democrática en la medida que se apoye en iniciativas vinculadas con planes de desarrollo local y políticas públicas orientadas al ámbito local y diseñadas a través de procesos participativos, con la presencia de la sociedad civil.

Es en el ámbito local, a través de la elaboración de planes de desarrollo local y el diseño de políticas públicas, donde los actores pueden más fácilmente reflejar sus intereses, incorporar sus preocupaciones, garantizar sus derechos y canalizar sus demandas.

Ahora bien, esta reflexión genera dos interrogantes fundamentales: en primer lugar, el hecho de que la gestión de la cooperación descentralizada se apoye en las organizaciones de la sociedad civil para su gestión, ¿implica la participación en la toma de decisiones?, es decir, ¿existe apropiación democrática en el Norte? En segundo lugar, ¿responde la cooperación descentralizada española al modelo horizontal favorecedor de la apropiación democrática por parte de los gobiernos descentralizados y la sociedad civil del Sur?, es decir, ¿existe la apropiación democrática en el Sur? y, ¿se apoyan iniciativas enmarcadas en

planes de desarrollo locales o políticas públicas elaboradas de manera participativa?

Dar respuesta a estos interrogantes es complejo y excede a las capacidades de este trabajo. Sin embargo, la intención es poder realizar algunas aportaciones a este debate. Para ello es importante acercarnos, aunque sea brevemente, al modelo teórico que define el esquema de relaciones existente mayoritariamente en la cooperación descentralizada en España: el modelo de la cadena de la ayuda.

La cadena de la ayuda se encuentra estrechamente relacionada con el modelo vertical de cooperación descentralizada. La cadena de la ayuda es el marco institucional en el que se construyen las relaciones dentro del sistema de cooperación para el desarrollo, relaciones que, en numerosas ocasiones, se establecen en torno al sistema de financiación y al trasvase de recursos en dirección Norte-Sur, adoptando una lógica vertical de poder emanado de la posición de cada actor en relación a la financiación. El marco institucional resultante adquiere la forma de una cadena en la que en los eslabones superiores se sitúan los actores con un mayor acceso a la financiación —los donantes, en este caso los gobiernos descentralizados del Norte— y en los eslabones inferiores los socios —los gobiernos descentralizados del Sur y las organizaciones de la sociedad civil del Sur—. En el caso de la cooperación descentralizada desarrollada vía

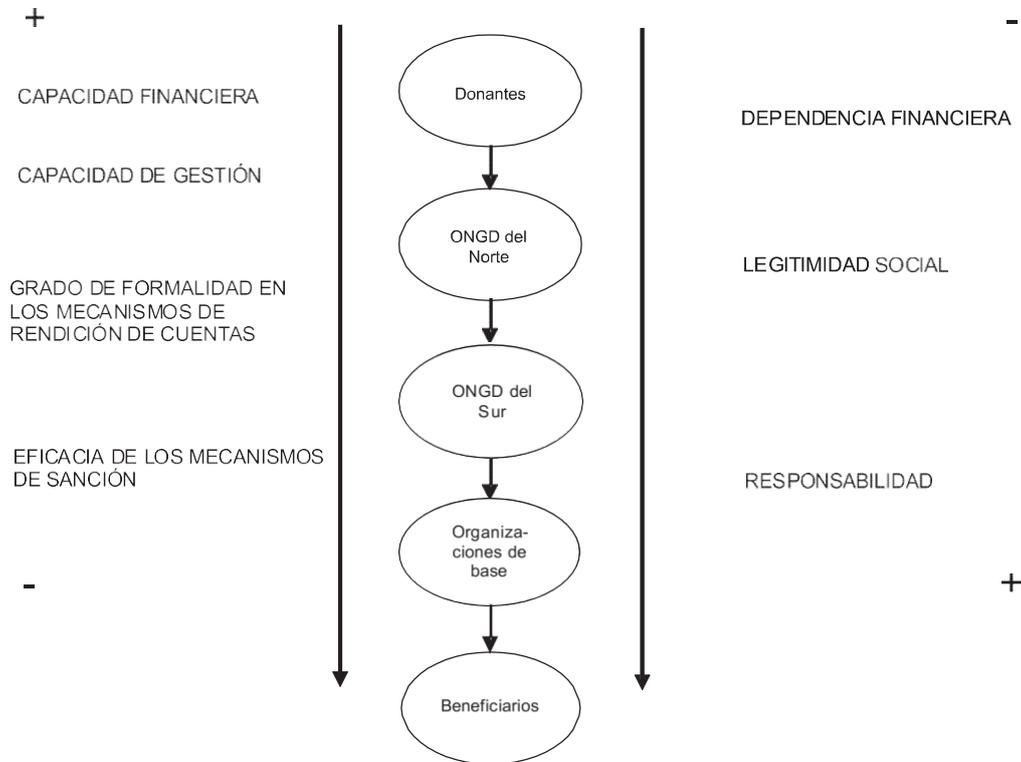
ONGD, las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur se sitúan en los eslabones intermedios.

El sistema de financiación no es el único factor determinante de las relaciones generadas en la cadena de la ayuda, aunque sí es el principal. Junto a la financiación, otros factores que también determinan la relación de fuerzas en el interior de la cadena son el sistema de rendición de cuentas, los mecanismos de sanción a disposición de los distintos actores, el conocimiento de la realidad de los países del Sur, la cercanía a los beneficiarios y la capacidad de gestión. Se trata de factores que, en cierta medida, contribuyen a reequilibrar las relaciones y a minimizar en alguna medida la desigualdad existente en las relaciones de la cadena de la ayuda.

Para la cuestión que nos ocupa, la de la apropiación democrática, el esquema de la cadena de la ayuda tiene repercusiones muy relevantes ya que impide a los actores que se sitúan en los eslabones intermedios e inferiores de la cadena acceder a los ámbitos de toma de decisiones. En última instancia son los donantes —los que se caracterizan por una situación de mayor lejanía de la realidad de los países del Sur— los que deciden qué acciones se llevan a cabo y cuáles no (Martínez, 2007).

De regreso tras este rodeo teórico al análisis de la cooperación descentralizada en España, no todos los procesos impulsados por la cooperación descentra-

FIGURA 5. El esquema de la cadena de la ayuda



Fuente: I. Martínez, 2007.

lizada reproducen el modelo cadena de la ayuda, y cuando lo hacen no responden necesariamente a la intencionalidad de los donantes.

El esquema dominante de la cooperación descentralizada responde a la clásica convocatoria de proyectos a ONGD que consiste, mayoritariamente, en la financiación de proyectos limitados desde el punto de vista temporal y de los recursos —como dato significativo, según

datos de la FEMP en 2005 el compromiso medio por proyecto de la cooperación local fue de 22.245 euros (FEMP, 2005)—. Además, existe una elevada tendencia a fraccionar los compromisos por parte de los gobiernos descentralizados, lo que supone una apertura significativa de espacios de participación y el acceso de un elevado número de organizaciones a la gestión de la AOD, pero al mismo tiempo acrecienta el problema de la fragmentación de la ayuda.

Por otro lado, este esquema favorece la construcción de un proceso de ayuda inducido por la demanda, pero cabría cuestionarse si en los procesos de cooperación caracterizados por este enfoque se garantizan los procesos de apropiación democrática. La conjunción de un esquema de cooperación caracterizado por las relaciones verticales presentes en la cadena de la ayuda e inducido por la demanda no es una garantía de apropiación democrática, por mucho que los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil del Sur participen en estos procesos.

El enfoque inducido por la demanda se construye sobre demandas que, en términos generales, no emanan de un diálogo abierto entre socios en relación de igualdad, ni de solicitudes estructuradas generadas a través de un proceso de participación de la sociedad civil, ni tampoco de los planes de desarrollo locales, sino que responde a la suma de demandas puntuales canalizadas a través de la cadena de la ayuda.

Estas iniciativas puntuales responden a necesidades de los socios, eso es cierto, pero están claramente influenciadas por la información que los actores de la cadena de la ayuda disponen del sistema de financiación, en concreto sobre qué se financia, qué no es susceptible de financiación y cuáles son las prioridades de cada uno de los financiadores. Así pues, el sistema de financiación determina las propuestas que se presentan a las convocatorias de subvención de proyec-

tos que constituyen la principal vía de canalización de la cooperación descentralizada, lo que limita el principio de apropiación democrática. Esto no ocurre directamente a través de un ejercicio de injerencia por parte de los donantes, sino que es un proceso construido sobre la base del conocimiento que las ONGD del Sur, y en mayor medida, las ONGD del Norte, poseen de las prioridades de los donantes.

Este hecho se debe a diversas razones pero la explicación fundamental radica en que las ONGD españolas actúan como elemento de conexión de las necesidades de los socios y las prioridades de los donantes. En ocasiones, en este proceso las necesidades de los socios permanecen intactas —salvaguardándose así la apropiación democrática— y en otras ocasiones se produce un gran desplazamiento de las necesidades de los socios hacia las prioridades de los donantes, dado que estos tienen la mayor capacidad negociadora. La apropiación democrática se ve así notablemente limitada.

Es necesario por ello impulsar acciones que permitan transformar el esquema de la cadena de la ayuda como lógica dominante en el sistema de cooperación descentralizada que orienta las relaciones existentes hacia el acceso a la financiación. Ello implica promover transformaciones en dos direcciones: en la búsqueda de nuevas relaciones de financiación y en la ampliación de las relaciones entre los actores de la coopera-

ción descentralizada más allá de la financiación.

En cuanto a la búsqueda de nuevas relaciones de financiación se han producido algunos avances. Cada vez más gobiernos descentralizados están poniendo en marcha financiaciones plurianuales, que permiten desarrollar intervenciones a más largo plazo y que posibilitan la construcción de relaciones más estables con los socios y entre las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur. Sin embargo, este tipo de convocatorias de financiación plurianual no están consiguiendo generar el salto de calidad en las intervenciones y superar la lógica que sitúa a los proyectos como la principal unidad de intervención y de pensamiento.

Este hecho tampoco ha sido hasta el momento objeto de grandes avances en la cooperación directa, en la que teóricamente existen mejores condiciones para favorecer un trabajo a largo plazo basado en relaciones estables. Las acciones de cooperación directa también responden, en su mayoría, a acciones puntuales que por regla general no se insertan en una estrategia de trabajo conjunto entre socios y a largo plazo.

Es necesario evitar también la fragmentación de la financiación de cada uno de los gobiernos descentralizados. En la búsqueda de una mayor participación de la sociedad civil de un determinado municipio o comunidad autónoma, los gobiernos descentralizados tienden a

diversificar la financiación entre un elevado número de organizaciones. Se puede dar en este caso, paradójicamente, un efecto inhibitor de la apropiación democrática ya que al atomizar las convocatorias y fragmentar las financiaciones se reducen los recursos para cada una de las intervenciones, lo que genera un esquema muy rígido de financiación que da lugar a proyectos muy acotados temporal y financieramente en los que se reducen los márgenes para la discusión y la apropiación de las organizaciones de la sociedad civil.

Tan importante como la superación de los rígidos esquemas de financiación dominantes en la cooperación descentralizada es, como ya se ha anunciado, la ampliación de las relaciones entre los actores de la cooperación descentralizada más allá de la financiación. En el esquema de la cadena de la ayuda en el que se inscriben buena parte de las acciones de la cooperación descentralizada las relaciones responden en gran medida a una lógica instrumental generada por la falta de acceso a la financiación de los actores situados en los eslabones inferiores e intermedios. También contribuye a la generación de unas relaciones instrumentales la búsqueda de legitimidad de los gobiernos descentralizados a través de la cooperación, su dificultad para acceder a la realidad de los países del Sur, así como la búsqueda de un contrato social a través de la política de cooperación internacional con las organizaciones de la sociedad civil en el Norte. Esta instrumentalización es

responsable, en buena medida, de que las relaciones entre ONGD y gobiernos descentralizados se limiten al ámbito de la gestión de la ayuda, así como de las dificultades de la sociedad civil para acceder al terreno de la toma de decisiones y la definición de las políticas, ámbito este del que emana la verdadera apropiación democrática.

Aunque el modelo descrito es dominante se han desarrollado en los últimos años importantes avances que han favorecido una creciente apropiación por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el Norte. Los retos residen en conseguir que esta apropiación democrática continúe creciendo y, especialmente, hacer extensible la apropiación democrática a la sociedad civil del Sur.

Un análisis sobre la aportación de la cooperación descentralizada en España al proceso de apropiación democrática, empero, no debe caer en un excesivo pesimismo, ya que algunos de los espacios de participación impulsados se orientan a lograr la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y el diseño de políticas, más allá de la participación en la gestión de la ayuda.

Los principales avances registrados en esta dirección han sido la creación de espacios formales de participación —los Consejos de Cooperación— y la incorporación de la sociedad civil a los procesos de planificación de los gobiernos

descentralizados, aunque esto último se ha producido de manera desigual en unos casos y en otros.

Según datos de la FEMP, el 34% de las entidades locales que llevó a cabo acciones de cooperación en el año 2006, contaba con su propio Consejo de Cooperación. Se trata de un porcentaje elevado, si bien es cierto que podría ser mayor. La percepción de la contribución que los consejos de cooperación han supuesto para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la política de cooperación para el desarrollo es altamente diversa. En algunos casos las organizaciones de la sociedad civil manifiestan su optimismo, y afirman que los consejos de cooperación están actuando como efectivos mecanismos de participación. Frente a esta visión, existe otra, más generalizada, que manifiesta cierta insatisfacción de las expectativas depositadas por parte de las organizaciones de la sociedad civil en las oportunidades de participación que suponen los consejos de cooperación.

Las principales deficiencias detectadas en el funcionamiento de estos mecanismos de participación es que se convocan poco y se convocan tarde en numerosas ocasiones, cuando las decisiones ya están tomadas, por lo que en la práctica se reducen, a veces, en instrumentos para cumplir con el requisito formal de la participación pero no se constituyen en verdaderos mecanismos de participación. Sin embargo, a pesar de las

deficiencias, es necesario reconocer que han constituido un avance en los niveles de participación existentes en el sistema de cooperación descentralizada.

Junto al impulso de mecanismos de participación formales a través de la creación de consejos de cooperación, algunas de las entidades descentralizadas que han acometido procesos de planificación, han abierto espacios de participación a las organizaciones de la sociedad civil en dichos procesos. La participación ha sido muy desigual, tanto en procedimientos como en resultados. En cuanto a los procedimientos, en algunos casos se ha producido una participación desde el inicio del proceso, lo que ha favorecido una mayor incidencia por parte de las ONGD en los documentos. En otros casos la participación se ha limitado a una consulta sobre un texto finalizado, lo que ha dado lugar a resultados más tímidos.

Un hecho que llama la atención es que los ejercicios de consulta y participación se limitan a la presencia de los actores de la sociedad civil. Apenas existe participación de otros actores locales –incluso en el interior de una misma comunidad autónoma– en dichos procesos, lo que supone una pérdida de oportunidades para socializar el conocimiento acumulado por otros actores y una limitación para afrontar un ejercicio de racionalización de los ciclos de planificación.

Como se afirmó anteriormente, se trata de avances en ocasiones demasiado tí-

midos, pero apuntan una tendencia creciente en la participación de la sociedad civil del Norte en la política y las acciones de cooperación. Conviene, sin embargo, analizar con cautela los avances ya que, como se ha expuesto en páginas anteriores, es necesario que estos respondan a un equilibrado ejercicio de apertura de espacios «desde arriba», es decir, promovidos por los gobiernos descentralizados, y espacios abiertos «desde abajo», conquistados por la sociedad civil. Cuando se produce este equilibrio en la creación de espacios de participación, se producen condiciones favorables para que la participación de la sociedad civil sea efectiva, trascienda el mero ejercicio de la gestión, y se dirija a la participación en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, cuando existe desequilibrio, como ocurre en muchas ocasiones en la cooperación descentralizada española, es más difícil que se produzca una verdadera apropiación democrática de los procesos de cooperación.

### III. ALINEAMIENTO

Junto a la armonización y la apropiación, el alineamiento es otro de los principios fundamentales para los actores del sistema de ayuda que, al igual que los anteriores, constituye un reto especial para la cooperación descentralizada en España.

La Declaración de París recoge el principio de alineamiento y lo define como la

vinculación de las políticas y las acciones de ayuda por parte de los donantes con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Como apunta la Declaración de París los sistemas nacionales son el vehículo exclusivo para la materialización del alineamiento siempre que reúnan las condiciones necesarias.

Esta concepción del alineamiento propuesta por la Declaración de París, al igual que ocurre con el principio de apropiación, encierra una lógica «estatócéntrica» de las relaciones de cooperación internacional. El apoyo a las estrategias nacionales, a sus instituciones y sus planes de desarrollo, así como el abandono de cualquier otro tipo de motivaciones es un principio fundamental para liberar al sistema de cooperación internacional de intereses y objetivos ajenos que lastran su legitimidad, reafirman su asimetría y entorpecen la eficacia. Es un principio básico, por lo tanto, para construir relaciones de partenariado y para contribuir a desligar el sistema oficial de ayuda.

Al apoyar los planes de desarrollo nacionales los socios del Norte están apoyando la construcción del modelo de estado territorial y político definido por los socios, lo que implica también el reforzamiento de los gobiernos descentralizados, de manera especial en aquellos países en los que se ha apostado por impulsar un proceso de descentralización.

La Declaración de París, sin embargo, minimiza en este proceso el papel de los gobiernos descentralizados y de la sociedad civil, lo que reduce la eficacia de la ayuda debido a la pérdida de la ventaja comparativa y el valor añadido que la cooperación descentralizada puede desempeñar en los procesos de desarrollo.

Por todo lo anterior, la cooperación descentralizada encuentra un reto de gran importancia en el cumplimiento con el principio de alineamiento desde un enfoque amplio. Un enfoque en el que los gobiernos descentralizados y la sociedad civil del Sur son los socios principales, y los planes de desarrollo participados por estos actores un vehículo fundamental para canalizar el principio de alineamiento. Así pues, un desafío para la cooperación descentralizada consiste en favorecer los procesos de desarrollo en los que convergen los intereses de los distintos actores de los países socios: Gobierno central, gobiernos descentralizados y sociedad civil.

En este sentido, paralelamente a los esfuerzos de armonización de los actores de la cooperación descentralizada española entre sí y con la Administración General del Estado, es necesario reconocer la existencia de ámbitos de acción específicos en los que los actores descentralizados gozan de ventaja comparativa con respecto a la Administración central y, por lo tanto, en los que la cooperación descentralizada puede aportar valor añadido con respecto a la cooperación estatal y la multilateral. Se trata, como

se anunció en páginas precedentes, del apoyo al fortalecimiento de los gobiernos descentralizados, del fortalecimiento de la sociedad civil en el Sur y del apoyo a la gobernabilidad local.

Trabajar en esta dirección implica un gran esfuerzo de redefinición de muchas de las políticas de ayuda de los gobiernos descentralizados que actualmente no se están orientando en esa dirección debido a la permanencia de visiones instrumentales en unos casos, o la consolidación de un esquema de trabajo afirmado sobre el modelo de la cadena de la ayuda.

Para ello, es necesario acometer un proceso de reflexión autocrítica por parte de los gobiernos descentralizados que permita un cambio de enfoque para que la cooperación sea entendida, allí donde todavía no lo es, como una política pública, diferenciada del resto de políticas, cuyo objetivo es estrictamente la promoción del desarrollo de los países del Sur. Ello exige el logro del alineamiento por parte de la cooperación descentralizada y el abandono de los criterios relacionados con la visibilidad, la proyección exterior o el cálculo político en el interior.

Cierto es que algunos gobiernos descentralizados ya han recorrido ese camino y que otros muchos se encuentran en pleno tránsito. Sin embargo, no todos lo han hecho o lo están haciendo y aún se observa un peso importante de intereses y prácticas que ponen en peligro

el principio de alineamiento. Como afirma Hombrado, «la situación encontrada [tras un análisis de las políticas de cooperación de las CC AA] sugiere una difícil reconciliación de la cooperación al desarrollo entendida como política pública de lucha contra la pobreza y como instrumento de afirmación de la autonomía política» (Hombrado, 2008: 18).

### *III.1. La redefinición de las políticas de ayuda: el apoyo a los procesos de descentralización*

Una mirada a la cooperación descentralizada muestra una gran desigualdad en la aportación realizada por los gobiernos autonómicos, provinciales y locales a los procesos de descentralización de los países socios. En opinión de Illán, hay una dualidad en este sentido ya que algunos gobiernos descentralizados «han ido perfilando su política de cooperación para poder contribuir a este ámbito de manera sostenida, siendo los programas de cooperación directa la modalidad de gestión más utilizada», mientras que otros, que se apoyan mayoritariamente en las ONGD para gestionar la AOD ven reducidos sus niveles de coherencia interna en un ámbito como el del apoyo a los procesos de descentralización que, continúa Illán «requiere, básicamente, una fuerte presencia institucional a través de técnicos de la Administración, empresas públicas y organizaciones especializadas en la reforma de la Administración pública». Sobre esta cuestión, ahondando en

una visión sobre las potencialidades no cumplidas, Zurita afirma que «la promoción del poder local, del desarrollo local, del municipalismo, es una de las grandes asignaturas pendientes de la cooperación descentralizada de los entes locales» (Zurita, 2003: 29).

La elevada participación de las ONGD en la gestión de la ayuda no es la razón por la que existe un déficit de apoyo a los procesos de descentralización por parte de la cooperación descentralizada española. No conviene ignorar que el papel de la sociedad civil del Norte y del Sur es de gran importancia en los procesos de descentralización política y administrativa, por lo que la contribución de la cooperación descentralizada necesita de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Lo que dificulta la coherencia interna de la que habla Illán es el modelo sobre el que se estructura la participación de las ONGD en los procesos de cooperación descentralizada. En este sentido, Illán matiza que «en todo caso, Administración Pública y organizaciones no gubernamentales no deberían considerarse como mutuamente excluyentes, sino que pueden reforzar las distintas intervenciones que lleven a cabo en el ámbito de la descentralización: la primera centrando sus esfuerzos en materia de fortalecimiento institucional; la segunda en materia de fortalecimiento de la sociedad civil. De hecho, ambas opciones pertenecen a ese ámbito más general llamado descentralización» (Illán, 2006: 74).

El apoyo a los procesos de descentralización por parte de la cooperación descentralizada española es pertinente, entonces, debido a sus específicas características: gobiernos descentralizados de distinta naturaleza pertenecientes a tres niveles diferentes de la administración, lo que aporta al colectivo mayor riqueza y versatilidad; una amplia trayectoria y consolidación del proceso de descentralización del Estado español; elevados márgenes de autonomía por parte de las entidades descentralizadas —fundamentalmente las CC AA—: importantes capacidades de los gobiernos descentralizados españoles en los ámbitos estratégicos para los procesos de desarrollo (servicios sociales, infraestructuras, gobernabilidad local, política fiscal, gestión pública, etc.); y amplia participación de la sociedad civil en la cooperación descentralizada.

El apoyo por parte de los gobiernos descentralizados a los procesos de descentralización no significa obviar el papel de los gobiernos centrales donantes y socios en estos procesos. Es necesario, sin embargo, resaltar el destacado papel que pueden jugar los gobiernos descentralizados, en especial si se compara con la limitada capacidad del gobierno central (Alasino, 2008: 25), en algunas ocasiones, y las limitadas oportunidades en otras, debido a la ausencia de canales de diálogo entre gobiernos centrales del Norte y gobiernos descentralizados del Sur.

Por todo ello, es importante aprovechar las potencialidades de la cooperación

descentralizada para apoyar los procesos de descentralización política y administrativa de los países del Sur. Ahora bien, es de gran importancia evitar caer en un excesivo reduccionismo e identificar causalmente los procesos de desarrollo con los procesos de descentralización. La descentralización no siempre constituye un impulso del desarrollo, sino que, a veces, puede actuar como freno.

En el capítulo tercero se abordó en mayor profundidad la capacidad de los procesos de descentralización política y administrativa para favorecer los procesos de desarrollo. Se afirmó entonces que los procesos de descentralización para ser exitosos deben cumplir con una serie de condiciones vinculadas tanto con los factores internos del propio proceso, como del contexto externo en el que se produzca. Resumidamente estos condicionantes son: la necesidad de que el proceso de descentralización responda a un proyecto político propio y consista en un procesos interno, sin que esté forzado por factores externos como la condicionalidad de los donantes, una crisis de gobernabilidad o una crisis económica; la situación socioeconómica del país y la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones —sin la cual el proceso de descentralización no tiene opciones de favorecer el desarrollo—; el equilibrio entre recursos y responsabilidades de los gobiernos descentralizados; el apoyo sostenido y a largo plazo con el que cuenten los procesos de descentralización; una financiación adecuada para

los gobiernos descentralizados; suficientes márgenes de autonomía en el ejercicio de la política; la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y participación; la habilidad de los gobiernos descentralizados de llevar a cabo las reformas necesarias; y la coherencia de políticas entre el proceso de descentralización y el resto de políticas locales y estatales.

Es necesario que los actores de la cooperación descentralizada tengan muy presente estos condicionantes a la hora de diseñar sus políticas de apoyo a los procesos de descentralización política y administrativa.

### *III.2. La cadena de la ayuda y el principio de alineamiento*

Aunque hay que relativizar el papel que puede jugar la cooperación descentralizada en los procesos de descentralización de los países del Sur, ya que el proceso debe ser interno y liderado por el propio país, la cooperación descentralizada española, por sus características específicas, encierra un gran potencial de apoyo a los procesos de descentralización. Para ello, debe velarse por el cumplimiento del principio de alineamiento, lo que implica respetar los condicionantes que favorecen que los procesos de descentralización tengan éxito. La dificultad para cumplir con el alineamiento en este ámbito radica en que algunos de los citados condicionantes son incompatibles con el modelo de la

cadena de la ayuda presente en una gran parte de las acciones y relaciones de la cooperación descentralizada en España.

La excesiva atomización de las acciones que caracteriza a la cooperación descentralizada española y la dificultad de los socios para acceder a la toma de decisiones dificulta la armonización y la apropiación de la ayuda impulsada por los actores descentralizados.

En el caso del alineamiento, los problemas provocados por el sistema de relaciones y la lógica de trabajo generados por la cadena de la ayuda son fundamentalmente dos. En primer lugar impide un apoyo decidido y sostenido a los procesos de descentralización, ya que al ser una política de apoyos puntuales limita la vinculación a largo plazo lo que, como se ha puesto de manifiesto, constituye un condicionante fundamental para el éxito de los procesos de descentralización.

En segundo lugar, al tratarse mayoritariamente de proyectos puntuales que responden a una demanda concreta, carecen de la necesaria perspectiva global del proceso de descentralización y, por lo tanto, el conjunto de las acciones no responde a una visión estratégica colectiva que favorezca el equilibrio territorial en la orientación geográfica de la ayuda en un determinado país.

La cooperación descentralizada se caracteriza por una elevada fragmentación

tanto por la marcada influencia del enfoque inducido por la demanda, como por la ausencia de una planificación colectiva que contrarreste dicha fragmentación. Como resultado, las acciones impulsadas por la cooperación descentralizada en un determinado país no responden, en términos agregados, a una lógica progresiva ni distributiva, sino que dan lugar a un resultado agregado altamente aleatorio, fruto de la suma de las decisiones (o demandas) individuales.

Tiende a producirse así, nuevamente como resultado de la paradoja micro-macro, una orientación geográfica altamente desequilibrada en el interior de los países, dando lugar a regiones privilegiadas y regiones olvidadas por los donantes, lo que supone una dificultad para el desarrollo de procesos de descentralización equilibrados, al tiempo que significa una pérdida del valor añadido que la cooperación descentralizada puede aportar a los procesos de descentralización.

Un posicionamiento más acorde con el principio de alineamiento implica, como se afirmó anteriormente, un ejercicio de reflexión profunda como paso previo para incorporar las modificaciones en la política y las prácticas de cooperación para el desarrollo que favorezcan el alineamiento. Para ello, al igual que ocurre con la armonización y la apropiación, es necesario superar el modelo reduccionista basado en convocatorias de subvención de proyectos por el que muchas entidades locales y autonómicas han

apostado, y que es un serio obstáculo para cualquier intento de planificación estratégica conjunta que favorezca el alineamiento.

Ello implica también un cambio en el tipo de relaciones actualmente circunscritas en gran medida a la elaboración de los proyectos. Si bien es cierto que distintos municipios y CC AA españoles han establecido alianzas estratégicas con gobiernos y regiones de países del Sur, esto no ha contribuido a generalizar el principio de alineamiento, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, porque se trata de un reducido número de gobiernos descentralizados que ha establecido alianzas sólidas y estratégicas. La política de relaciones más habitual, por el contrario, es la que se genera a través de los acuerdos de entendimiento en un amplio abanico de gobiernos descentralizados del Sur, que responden a un modelo estandarizado e inespecífico, o a través de la intermediación de las ONGD sin una participación de los gobiernos descentralizados del Sur. En segundo lugar, debido a la inercia y al enquistamiento de los proyectos como unidad básica de pensamiento y de acción entre los actores de la cooperación descentralizada española. Esto ha supuesto que las alianzas estratégicas hayan encontrado enormes dificultades para superar la lógica «proyectista» y dotarse de un contenido global, con lo que en la mayoría de los casos se han reducido a un canal privilegiado de ejecución de proyectos entre una región del Norte y otra del Sur.

El cambio en las relaciones, hacia unas relaciones más estratégicas se encuentra supeditado al cambio en el modelo de actuación basada en las convocatorias de subvención de proyectos, lo que implica una ruptura con el modelo de la cadena de la ayuda. Como lógica consecuencia de unas relaciones más sólidas y estratégicas, la concentración del trabajo con un menor número de socios parece una decisión pertinente, y casi obligada, especialmente cuando los gobiernos descentralizados cuentan con presupuestos reducidos en materia de cooperación. Para evitar las duplicidades y los posibles solapamientos —y por tanto la ineficacia y la ineficiencia— derivados del ejercicio de concentración geográfica, es necesario volver a señalar que la creación de un fondo de cooperación descentralizada que facilitara la planificación conjunta, sería una valiosa aportación.

Junto a la concentración geográfica, una racionalización y priorización sectorial y temática podría contribuir a dotar de mayor coherencia y capacidad para la promoción del desarrollo a largo plazo. En este sentido, las relaciones entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur podrían establecerse, recogiendo las aportaciones de Illán (Illán, 2006: 87-112), sobre cuatro grandes áreas fundamentales para el desarrollo de los procesos de descentralización: la promoción y fortalecimiento de la autonomía local —el establecimiento del marco regulador, la ordenación territorial, la financiación y los ingresos locales,

sistemas para mejorar el proceso de descentralización: indicadores de seguimiento y evaluación—; el refuerzo de las capacidades locales —el apoyo a la profesionalización de los recursos humanos: la carrera de servicio civil, la prestación de unos servicios públicos de calidad—; el apoyo a la gestión participativa y asociativa —el fomento de los mecanismos de participación y el fomento del asociacionismo municipal—; y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

De esta manera, la cooperación descentralizada será más eficaz a la hora de lo-

gar los objetivos que definen a los modelos de cooperación descentralizada: favorecer los procesos de desarrollo a través del apoyo a los procesos de descentralización; la mejora del diseño y la gestión de las políticas públicas; la gobernabilidad local; la capacidad de los gobiernos locales de prestar servicios de manera ajustada a las necesidades de la población local, es decir, con una lógica redistributiva y favorecedora de la equidad; el fortalecimiento del tejido asociativo y, con ello la participación social en la toma de decisiones y la organización para reclamar el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.



## 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Al inicio de este trabajo se planteaban como objetivos principales de la investigación el análisis y la reflexión sobre las implicaciones que tiene la agenda internacional de la eficacia de la ayuda para los actores de la cooperación descentralizada en España. Las principales conclusiones y propuestas surgidas de ese estudio se recogen a continuación:

### I. HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

#### 1.1. *La cooperación descentralizada como política pública: un reto pendiente*

En los últimos años, un número creciente de gobiernos descentralizados parecen haber ido asumiendo los principales debates existentes en el contexto internacional sobre la necesidad de mejorar el sistema de ayuda. En ese debate, se aboga por la conformación de la cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública asentada en la responsabilidad colectiva que suponen los objetivos internacionales de desarrollo y la agenda de la eficacia de la ayuda, en vez de constituirse como instrumento al servicio de los intereses de los donantes, sean estos los Estados-nación tradicionales, o bien los gobiernos no centrales que, en su contexto particular, y en cierta forma reproduciendo lógicas estatales, también han utilizado la ayuda como instrumento al servicio de sus propias agendas de promoción

externa, de legitimación interna, o de proyección de su identidad y de reivindicaciones nacionalistas.

La asunción de esas metas parece haber calado en una parte significativa de los actores de la cooperación descentralizada en España, al menos en el discurso, y, en menor medida, en sus prácticas. Sin embargo, no basta con haber asumido que la política de desarrollo ha de estar orientada a lograr sus objetivos declarados, y no otros fines. Como se ha mostrado en este estudio, muchas de las relaciones y de las intervenciones impulsadas por la cooperación descentralizada, sin embargo, continúan marcadas por una lógica asistencial, basada en el trasvase de recursos e intervenciones de corto plazo.

#### 1.2. *Crecientes esfuerzos de planificación frente al enfoque inducido por la demanda*

En términos más concretos, avanzar hacia ese objetivo supone resolver algunos dilemas básicos que caracterizan hoy a la cooperación descentralizada. Uno de los más relevantes concierne a dos lógicas aparentemente opuestas entre los actores descentralizados. En muchos actores predomina un enfoque inducido por la demanda, lo que ha dado lugar a un tipo de cooperación descentralizada con elevados niveles de participación y que suele ser valorado positivamente por parte de los actores no gubernamentales, pero con serias

carencias en cuanto a definición de objetivos, y prioridades y, en suma, carente de planificación real —aunque la existencia de documentos de planificación pueda sugerir lo contrario— y, por ende, una notable aleatoriedad en la orientación geográfica y sectorial de la ayuda.

Frente a esta tendencia, otros actores descentralizados han apostado por el desarrollo de marcos de planificación, y han introducido mecanismos de gestión de la ayuda que reducen la mencionada aleatoriedad y tratan de asegurar una mayor consistencia entre lo planificado y lo ejecutado..

La experiencia muestra que el enfoque inducido por la demanda es el mayoritario en el conjunto de la cooperación descentralizada y que este enfoque, además de limitar la eficacia de la ayuda, no contribuye necesariamente a favorecer la apropiación democrática, ni el alineamiento, a pesar de que, en apariencia, es el que más favorece la participación social. Ello se debe a que habitualmente ese modelo es la expresión de demandas puntuales insertas en una lógica de proyectos aislados, desvinculados de las estrategias de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza de los países del Sur, y que a la postre responden más a la definición de prioridades del donante, si es que éstas existen, que a dichos planes.

Lo paradójico es que el enfoque inducido por la demanda, aunque aparentemente responde a la iniciativa de las

ONGD, es en realidad el resultado de un diseño definido desde las administraciones y por ello expresa opciones de política. En particular, un modelo en el que, conforme a postulados neoliberales, se asume que el sector público tiene un papel subsidiario respecto a los actores privados, sean estos las empresas o las ONG. Ese modelo, por otra parte, es funcional a los objetivos de legitimación interna y externa, y de establecimiento de relaciones de dependencia con los actores sociales, que, como se ha señalado en otras secciones de este estudio, explican en gran medida la acción exterior de los gobiernos no centrales y en particular, su cooperación al desarrollo. En suma, es el modelo fragmentado de financiación basado en la subvención, y asentado en el proyecto como principal instrumento, el que favorece el enfoque inducido por la demanda y el que supone un freno para el desarrollo de los procesos de planificación.

### *1.3. Aumento de la cooperación directa*

Las ONGD gestionan la mayoría de los recursos de la cooperación descentralizada española. Sin embargo, se observa una tendencia creciente de la cooperación directa como modalidad de gestión de la AOD descentralizada, y de manera más acusada entre las CC AA. Este aumento de la cooperación directa se explica fundamentalmente por la mejora de las capacidades de los gobiernos regionales —aunque esas capacidades

han estado, en general, rezagadas respecto al aumento de los recursos—, por el cambio doctrinal experimentado por diversos gobiernos autonómicos y locales que empiezan a concebir la cooperación descentralizada como una política pública, y en ocasiones también, en respuesta a una concepción instrumental de la cooperación, porque la cooperación directa permite utilizar la ayuda al servicio de otras agendas, y un menor grado de transparencia.

La cooperación descentralizada directa permite, en principio, una actuación más consistente con las prioridades establecidas en los marcos de cooperación, si es que estos existen, y al canalizarse a través de las administraciones públicas y otros actores locales y regionales —servicios de salud y educación, empresas públicas, universidades, organizaciones de la sociedad civil no especializadas en cooperación...—, permitiría movilizar el potencial y las capacidades que singularizan a la cooperación descentralizada y le confieren valor añadido: su experiencia en la gestión de políticas públicas y en el desarrollo territorial, lo que a su vez contribuiría a una mayor especialización, división del trabajo y complementariedad entre actores. Puede generar, por ello, importantes sinergias en su relación con la cooperación descentralizada canalizada a través de ONGD, y a través de la orientación hacia sus dos objetivos principales por definición —el fortalecimiento de la sociedad civil y el de las instituciones locales— desarrollar todo su potencial.

Ya se ha señalado que el excesivo peso de las ONGD como actores de la cooperación local y autonómica tiene un coste de oportunidad muy grande en cuanto a la escasa participación de otros actores descentralizados, como los ayuntamientos, las instituciones educativas, de salud o de servicios sociales, y en general, las instituciones y entidades que en cada territorio poseen las capacidades, el saber y la experiencia relevante en la prestación de servicios sociales, en la participación ciudadana, en la gestión pública, en el desarrollo productivo, y en general en el desarrollo local y regional. A menudo, a nivel regional se reproduce o se recrea un sistema de cooperación basado en una instancia pública especializada, con una red de ONGD «clientes» en su entorno, que ejecutan la política a través de un sistema de cofinanciación restringido a esas organizaciones, impidiendo, de facto, que la cooperación al desarrollo sea asumida por otros actores locales y regionales.

Para que este cambio suceda es importante que la cooperación descentralizada directa se despoje de algunos planteamientos, enfoques y prácticas que limitan e inhiben ese potencial. Como es natural, se han de abandonar aquellas agendas que, al margen de la agenda de desarrollo, desvirtúan esa política. Se ha de evitar la reproducción mimética de la pauta de actuación de otros actores y en particular de los gobiernos centrales —ya se ha señalado que en muchos aspectos el programa de cofi-

nanciación con ONGD de la Administración central es indistinguible del que llevan a cabo los gobiernos locales, que por ello los consideran, simplemente, como una fuente de financiación más, y allí donde hay diferencias, a menudo es a peor en lo que se refiere a sus condiciones técnicas—. Es necesario mejorar los mecanismos de planificación y su coordinación con los que realizan otros actores, y asegurar una mayor consistencia con lo que se ejecuta realmente, y en este contexto, abogar por una mayor concentración geográfica y sectorial, en particular en aquello que los entes locales y regionales pueden hacer mejor: el desarrollo local, los procesos de descentralización, el desarrollo territorial, la gestión municipal y el apoyo a las políticas públicas en el ámbito no central, y la movilización de los actores del territorio en las actividades de cooperación —las empresas, escuelas y universidades, hospitales y centros de salud, las organizaciones sociales, los ayuntamientos, las consejerías de cada gobierno regional, etc. y no solo ni principalmente las ONGD y las agencias o instancias especializadas en cooperación del respectivo gobierno regional— pues son esos los ámbitos en los que reside su verdadero valor añadido.

#### *1.4. Búsqueda de mayores niveles de apropiación local...*

La participación de los actores no estatales tanto del Norte como del Sur es necesaria para impulsar los proce-

sos de desarrollo. Por ello, la cooperación descentralizada debe favorecer unas relaciones más simétricas que garanticen la apropiación democrática y constituirse así en un componente estratégico para el logro de la eficacia por parte del sistema internacional de ayuda.

Ello, no obstante, exige la existencia de un interés mutuo entre los socios, así como el establecimiento de relaciones estratégicas a largo plazo, algo que no siempre ocurre en las relaciones establecidas por los gobiernos descentralizados españoles y sus socios del Sur.

Como se ha indicado, es necesario ir más allá del esquema dominante de la cooperación descentralizada española que consiste, ya sea a través de la cooperación directa o de las convocatorias de proyectos a ONGD, en la financiación de proyectos muy acotados desde el punto de vista temporal y financiero, y establecer relaciones a largo plazo basadas en alianzas estratégicas, más allá del ejercicio de gestión conjunta de proyectos. Asimismo, para avanzar hacia una mayor apropiación democrática y construir relaciones más sólidas con los socios es necesario cambiar la tendencia generalizada existente de diversificación de las ayudas y fraccionamiento de los compromisos, ya que aunque supone una apertura significativa de espacios de participación, reduce de manera notable la sostenibilidad de las relaciones existentes.

### 1.5. ...y de apropiación democrática

La participación de la sociedad civil del Norte y del Sur es importante para favorecer la apropiación democrática en el sistema de ayuda: es importante porque constituye una vía para favorecer la eficacia, así como una fuente de legitimidad.

En la cooperación descentralizada española existe, desde sus orígenes, una relación de retroalimentación entre movilización social, participación de la sociedad civil del Norte y consolidación de la cooperación descentralizada. Esta relación ha dado lugar a la existencia de un círculo virtuoso en el que la sociedad civil se constituye en el motor que da inicio al trabajo en materia de cooperación de numerosos gobiernos descentralizados y, por su parte, el creciente papel de los gobiernos descentralizados en este ámbito estimula la movilización de la ciudadanía.

Esta estrecha relación entre cooperación descentralizada y participación de la sociedad civil, como ya se ha expuesto, ha dado lugar a visiones que observan una incompatibilidad entre la participación de la sociedad civil en la gestión de la AOD y la búsqueda de crecientes niveles de planificación.

Se trata de un falso dilema o de un debate desenfocado, ya que las limitaciones que impiden el desarrollo de una AOD con elevados niveles de planificación no se deben a la participación de la

sociedad civil, sino a los mecanismos —o a la ausencia de ellos— a través de los cuales se desarrolla esta participación, que son los resultantes del esquema de la cadena de la ayuda.

El hecho de que las organizaciones de la sociedad civil estén altamente involucradas en la gestión y la ejecución de la AOD no significa necesariamente la existencia de altos niveles de participación. En primer lugar porque los mecanismos dominantes basados en convocatorias de proyectos no implican una participación en la toma de decisiones, y aun más, ese modelo supone una opción deliberada, aunque no explicitada, por la fragmentación de la ayuda y una renuncia a la existencia de una política con metas y objetivos de carácter más estratégico. En segundo lugar, porque los espacios de participación en la toma de decisiones y el diseño de políticas —consejos de cooperación y participación en los procesos de planificación fundamentalmente— aún no se han generalizado, son de carácter consultivo y en ocasiones son más un mecanismo formal que real.

Es importante favorecer una participación equilibrada de la sociedad civil en la política de cooperación para el desarrollo. Para ello, la canalización a través de ONGD de un elevado porcentaje de la AOD es un requisito necesario, pero no suficiente. Junto a ello es imprescindible que se potencie —por parte de los gobiernos descentralizados— y se reclame —por parte de las ONGD— la

puesta en marcha de mecanismos de participación de la sociedad civil en el diseño y la toma de decisiones relativos a la política de cooperación para el desarrollo: consejos de cooperación, incorporación a los procesos de planificación y la puesta en marcha de canales regulados de comunicación entre gobiernos descentralizados y ONGD.

En este marco, es importante contemplar el apoyo a los procesos de descentralización, para lo que se deben tener presentes algunos factores condicionantes para que los procesos de desarrollo puedan ser exitosos e impulsar la promoción del desarrollo. Se trata tanto de factores internos de los propios procesos de descentralización, como de factores externos relativos al contexto en el que se produce la descentralización.

Entre los factores internos destacan el equilibrio entre descentralización política, económica y fiscal; el equilibrio entre la transferencia de recursos y la de responsabilidades y atribuciones desde el Gobierno central a los gobiernos descentralizados; la naturaleza interna del proceso —ausencia de presión de factores externos como motor del proceso de descentralización—; el liderazgo del Gobierno del país socio en el proceso de descentralización; la existencia de compromiso político del Gobierno central; y la capacidad del Estado de cumplir sus funciones.

Entre los factores externos destacan la condición socioeconómica de los países

socios; los niveles efectivos de transparencia y participación; la existencia de corrupción; la coherencia de políticas entre el proceso de descentralización y el resto de políticas locales y estatales; la existencia previa de capacidades institucionales y de recursos humanos en el ámbito local; las características demográficas; los niveles de desigualdad; y la diversidad cultural y lingüística.

Junto al análisis y valoración de estos factores determinantes de los procesos de descentralización es importante que la planificación de las estrategias de apoyo a la descentralización se asienten sobre cuatro pilares fundamentales: la promoción y fortalecimiento de la autonomía local; el refuerzo de las capacidades locales; el apoyo a la gestión participativa y asociativa y al fortalecimiento de la sociedad civil; y el fortalecimiento de la coordinación institucional.

#### **1.6. Alineamiento y armonización. ¿Cómo avanzar?:**

El cumplimiento con el principio de alineamiento es una condición necesaria para construir relaciones sólidas, con bajos niveles de asimetría y con alta capacidad de favorecer la eficacia de la ayuda.

Este principio, empero, plantea importantes retos a los actores descentralizados: ¿qué políticas apoyar?, ¿cómo compatibilizar el apoyo a las políticas de los socios con la búsqueda del valor

añadido que pueden aportar los actores descentralizados?

El principal desafío consiste, así pues, en favorecer los procesos de desarrollo en los que convergen los intereses de los distintos actores de los países socios orientándose hacia los ámbitos en los que reside su verdadera especificidad: el fortalecimiento de los actores descentralizados y la contribución al desarrollo local.

La armonización es un proceso que exige alcanzar acuerdos en distintos ámbitos: el ámbito político, vinculado con la toma de decisiones, con los planteamientos doctrinales y la planificación; el ámbito organizativo, concretamente respecto a los procedimientos administrativos; y el ámbito operativo, es decir, el trabajo en el terreno. La iniciativa de armonización que aquí se presenta pretende, a pesar del carácter exploratorio de varias de sus propuestas, proponer avances en las tres direcciones planteadas, así como en los distintos ámbitos de coordinación mencionados.

- *Racionalización de los esfuerzos de planificación*

Los procesos de regulación normativa y de planificación que se han emprendido en los últimos años desde la cooperación descentralizada están dando lugar a un efecto paradójico: adoptados para mejorar la asignación de la ayuda y sobre todo incrementar su eficacia, están

siendo en el mejor de los casos irrelevantes de cara a ese objetivo, y en el peor, contraproducentes. Ello se debe a que en la práctica, no existe una relación directa entre las prioridades establecidas y la pauta real de asignación de los recursos, a menudo dominada por la discrecionalidad de las administraciones, y que se contradice con mecanismos de financiación centrados en proyectos «a demanda» de las ONGD y de otros actores. En segundo lugar, porque esos procesos de planificación se están llevando a cabo en muchos casos de manera unilateral, sin tener suficientemente presentes las prioridades derivadas de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza de los países receptores, ni la actuación de otros donantes, ni el Plan Director o los documentos de planificación geográfica de la Administración central, ni lo que otras CC AA están haciendo en esos mismos países. Hay países que, siendo considerados prioritarios por la mayoría de las CC AA y por la Administración central, no cuentan sin embargo con un marco común de actuación de todos estos actores, alineado con las políticas nacionales de esos países, en los que, además, se defina quién hace qué en atención a sus ventajas comparativas. En el marco de la UE se ha acordado la puesta en práctica de un código de conducta sobre la división del trabajo entre los Estados miembros y la CE, basado en las ventajas comparativas de cada cual. Nada similar existe, ni se ha planteado, entre la Administración central y las CC AA españolas.

Ahora bien, sería incorrecto atribuir la responsabilidad primaria de esta situación a las CC AA y a las EE LL. Ciertamente es que hay incentivos poderosos para una actuación unilateral por parte de estos actores —la búsqueda de visibilidad, la posibilidad de actuar discrecionalmente, la posibilidad de responder a las demandas e intereses particulares de las ONGD del respectivo territorio—, pero hasta fechas recientes la actuación de la Administración central en materia de planificación ha oscilado entre la negación y la ignorancia de lo que las CC AA estaban haciendo, en un primer momento por rechazo, y posteriormente por falta de capacidad, estando la Administración central absorbida por el imperativo de poner en marcha y reformar la política estatal, y sin capacidades para generar un marco de diálogo y planificación en el que los actores descentralizados pudieran encontrar acomodo. Como se señala más adelante, la percepción de los actores descentralizados —y esta percepción es básicamente correcta— respecto del esfuerzo de planificación sin precedentes realizado en el periodo 2004-2008 por parte de la cooperación española es que éste afecta tan sólo a la Administración central, y que no se les ha tenido en cuenta.

Parece necesario, por lo tanto, una mayor racionalización en el desarrollo de los marcos de planificación, para favorecer así la complementariedad, especialización y coordinación, sin que esto suponga la puesta en marcha de complejos y costosos mecanismos de coordinación.

El punto de partida obvio de la racionalización de la planificación es el conocimiento, por parte de todos los actores, de las prioridades y los mecanismos de planificación elaborados por el resto de actores. El conocimiento de los documentos de planificación elaborados por otros actores —algo que en la actualidad apenas ocurre— permitiría identificar prioridades comunes, posibles iniciativas de articulación, así como su utilización como guías para elaborar la planificación propia en un marco más amplio.

Este ejercicio requiere de la puesta en marcha de un sistema de información que sería complementario del actual sistema de información llevado a cabo por la Federación Española de Municipios y Provincias en convenio con DGPOLDE, que se limita a recopilar información sobre la AOD local, analizar dicha información y publicar los resultados. A este sistema de información sobre marcos de planificación habría que incorporar la información relativa a las CC AA y la AGE.

En el proceso de racionalización de la información es importante tener en cuenta los documentos de planificación elaborados por la Administración General del Estado, así como los de los gobiernos descentralizados para conocerlos y analizar su aplicabilidad y adaptación a la política propia, por parte de cada uno de los gobiernos descentralizados que pretendan acometer un ejercicio propio de planificación. La elaboración de los documentos, tanto los desarrollados por la Administración General del Esta-

do, como los diseñados por varias CC AA y entidades locales, se apoya en importantes capacidades y se basa en un amplio conocimiento de la realidad local y de los aspectos técnicos y metodológicos. Existe un notable acervo de planificación en el conjunto de la cooperación española, con sólidos documentos de planificación elaborados por algunas CC AA y ayuntamientos, en los que el resto de actores —incluida la Administración General del Estado— pueden encontrar importantes referencias sobre las que elaborar su propia planificación, sobre las que establecer complementariedades, promover alianzas y buscar puntos de encuentros que favorezcan las sinergias.

Como se indicó, en muchas ocasiones se observa que los gobiernos descentralizados guardan cierta distancia con respecto a estos documentos, y ello no se debe al desconocimiento de los mismos, sino porque se perciben como documentos externos, elaborados por otros actores, y en los que no están reflejados sus puntos de vista, sus inquietudes y, en ocasiones también, sus intereses. El reconocimiento, la asunción e incorporación a la planificación propia de los documentos elaborados por la Administración General del Estado de los actores descentralizados sería mucho más factible, por tanto, si en la elaboración de dichos documentos se hubiera propiciado un proceso más participativo.

La asunción de los documentos de planificación existentes por parte de los go-

biernos descentralizados que pretenden acometer un proceso de planificación puede suponer, además de un avance en materia de armonización, un alivio de la carga de trabajo y una racionalización en la elaboración de la planificación.

Esta cuestión que es aparentemente obvia, en la realidad no lo es tanto. El discurso de diferentes actores del sistema de cooperación descentralizada pone de manifiesto unos preocupantes niveles de desconocimiento de los ejercicios de planificación llevados a cabo por el resto de actores del sistema.

#### • *Búsqueda de complementariedad*

Actualmente el esquema dominante entre la mayoría de los actores de la cooperación española, desde la Administración central a la local consiste en la dispersión geográfica y la diversificación sectorial, motivada por una necesidad de «hacer de todo, en todas partes». Este esquema de actuación da lugar a un mapa de la cooperación altamente disperso, tanto desde el punto de vista sectorial como geográfico. Frente a esta lógica es necesario un ejercicio de priorización por parte de los actores de la cooperación descentralizada.

El ejercicio de racionalización de los procesos de planificación propuesto en estas líneas aboga por la priorización y la orientación hacia las principales capacidades y fortalezas de los actores des-

centralizados. Ello exige, como ya se ha tratado en el análisis previo, un importante ejercicio de introspección y auto-evaluación por parte de los actores descentralizados, para poder identificar sus principales fortalezas y potencialidades.

Las ideas que laten en este ejercicio de priorización y de orientación hacia las áreas geográficas y los sectores de intervención en los que existe ventaja comparativa son la división de tareas, la cooperación delegada y la complementariedad, cuya puesta en práctica exige un ejercicio de responsabilidad por parte de los gobiernos descentralizados. Son prácticas que implican la renuncia a actuar en determinados sectores y regiones en los que han venido trabajando habitualmente, y dar mayor papel a los socios locales, especialmente a los gobiernos descentralizados de los países que las CC AA y las entidades locales consideran prioritarios.

Existen, no obstante, serios obstáculos para la puesta en práctica de esta propuesta, entre los que destacan la dificultad de establecer una estrategia común basada en la complementariedad, la división del trabajo y la cooperación delegada, el riesgo de la excesiva concentración geográfica en unos determinados países y la desatención de otros —cómo evitar la existencia de *donor-orphans* y *donor-darlings*—, la excesiva focalización en un determinado sector de intervención, o evitar que la identificación de las fortalezas no esté distorsionada por otro tipo de factores.

Para superar estas dificultades y avanzar en esta dirección sería interesante estudiar la posibilidad de crear un fondo de cooperación descentralizada para la armonización.

- *Creación de un fondo de cooperación descentralizada*

Aunque se trata de una propuesta aún pendiente de concreción y mayor definición, algo que excede a los objetivos de este trabajo, la creación de un fondo de cooperación descentralizada podría ser un mecanismo para favorecer la eficacia a través de la planificación conjunta y la mejora de la coordinación.

A través de los recursos de este fondo se podrían favorecer ejercicios de planificación conjunta por parte de varios actores con intereses y potencialidades compartidos en áreas o sectores específicos.

Asimismo, este fondo podría ser un marco adecuado para favorecer la cooperación delegada a través de un ejercicio de identificación de liderazgos, y para avanzar hacia la división de tareas entre los actores de la cooperación descentralizada.

- *Puesta en marcha de una iniciativa de evaluación entre pares*

En el marco de este fondo se podría estudiar la posibilidad de desarrollar un

sistema de evaluación entre pares —al menos en el ámbito autonómico— que fuera una adaptación del *Peer Review* del CAD al caso específico de la cooperación descentralizada.

La puesta en marcha de esta iniciativa puede aportar beneficios en diferentes ámbitos. En primer lugar, en materia de complementariedad un ejercicio de evaluación entre actores descentralizados serviría para identificar oportunidades y deficiencias en materia de coordinación, lo que sería un valioso insumo para los esfuerzos de coordinación y planificación conjunta llevados a cabo en el marco del fondo de cooperación descentralizada.

Además, este ejercicio de evaluación entre pares ofrece la oportunidad de avanzar en materia de armonización de los procedimientos administrativos, altamente heterogéneos en la actualidad, con los costes que esto genera y las restricciones que impone a lo largo de toda la cadena de la ayuda. Así pues, a través de esta propuesta se podrían identificar estándares compartidos para las convocatorias de proyectos, los plazos de financiación, la justificación de las financiaciones, etc. Asimismo, serviría como procedimiento para establecer mecanismos compartidos de evaluación y seguimiento.

Por último, en términos de aprendizaje es, probablemente, donde radicaría la principal aportación de esta iniciativa de evaluación entre pares. La superación

de la actual situación de desconocimiento del trabajo del resto de actores favorecerá el aprovechamiento del bagaje de conocimiento existente por los actores descentralizados, dando lugar a la circulación de la información sobre experiencias exitosas.

- *Desarrollo de una Conferencia Sectorial sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*

La constitución de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo en octubre de 2009 puede suponer la creación de un espacio idóneo para favorecer un encuentro político y técnico con mayores potencialidades de dotar de mayor coherencia a la labor del conjunto de los actores públicos de la cooperación española. Para ello, además de reconocer positivamente la creación de este espacio es importante garantizar que esté dotada de contenido y de competencias, que permitan una mayor conexión entre las dimensiones políticas de la cooperación, y en lo referido a armonización, en la dimensión administrativa y operativa.

- *Revisión de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional*

Existe plena coincidencia entre los actores de la cooperación española al afirmar que la CICD ha funcionado por debajo de sus posibilidades y no se ha

constituido en un mecanismo eficaz de coordinación. Para mejorar el papel de la CICD y potenciar su capacidad de coordinación es necesario introducir algunas modificaciones en su funcionamiento. Algunas propuestas para mejorar el papel de la CICD han sido recogidas en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

En primer lugar es importante el cumplimiento de los compromisos relativos a las convocatorias de reunión. Es necesario mantener los compromisos, que no pueden depender de la coyuntura política estatal.

En segundo lugar, para que las discusiones y los debates sean prósperos y tengan carácter propositivo es necesario armonizar las convocatorias de reunión con los ciclos de planificación y con las agendas —internacional, estatal y descentralizada— de cooperación internacional. De esta manera las decisiones adoptadas por las CICD podrán incidir en las agendas y trascender el carácter meramente informativo.

En tercer lugar, uno de los principales problemas que acusa la CICD es la dificultad para encontrar una composición que garantice la representatividad y la capacidad operativa. El elevado número de representantes favorece la participación y la representatividad, sin embargo limita la capacidad operativa. Una solución habitual a este dilema es la constitución de grupos de trabajo. Para ello, se podrían impulsar fórmulas flexibles con-

sistentes en grupos de trabajo *ad hoc*, constituidos de manera temporal para temas específicos, que podrían dotar de una mayor flexibilidad a la CICD, haciendo posible un encuentro entre representatividad y capacidad operativa, cuestión esta última recogida en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aunque desvinculada de la CICD.

En cuarto lugar, la CICD posee un marcado carácter consultivo y las conclusiones que emanan de ella no son vinculantes, por lo que los debates, los intercambios y las decisiones generadas por la CICD tienen una muy relativa capacidad de incidencia en la toma de decisiones políticas. En última instancia, la influencia de la CICD depende de la voluntad del Gobierno central de asumir e incorporar en sus decisiones y en el diseño de políticas las recomendaciones generadas por la comisión. Es necesario, por ello, replantearse la naturaleza de la CICD para favorecer el carácter vinculante de las decisiones acordadas en la CICD.

• *Impulso del papel de los fondos municipales de cooperación*

Es necesario un impulso de los fondos locales de cooperación existentes, así como la creación de fondos municipales en las CCAA en los que estos no existen.

Previamente convendría acometer un ejercicio, en el seno de los fondos existentes, de definición de funciones y reorientación de la actividad en los casos

en los que se haya producido una desviación, generada por el uso, de las funciones.

En algunas ocasiones los fondos de cooperación se han desarrollado enormemente y han acaparado un número creciente de funciones y han iniciado su andadura en nuevos ámbitos de trabajo, como la ejecución de proyectos, lo que ha generado conflicto de intereses y ha dado lugar a unas relaciones de competencia con otros actores del mismo sistema de cooperación descentralizada, generándose así una lógica competitiva y duplicidad de funciones con otros actores.

Es necesario evitar estas distorsiones en las funciones de los fondos locales de cooperación y tratar de aprovechar las potencialidades que representan como acores aglutinadores y reforzar la idea de que son mucho más que fondos de coordinación económica, que tienen un papel importante que desarrollar en la sensibilización, incidencia y asesoramiento a las entidades locales

- *Armonización de los procedimientos administrativos*

Actualmente existe una elevada heterogeneidad en los procedimientos administrativos y las convocatorias de subvención existentes. Partiendo de la base común de convocatorias de proyectos a ONGD en la que se apoya buena parte de la cooperación descentralizada, existen tantos tipos de bases de convocatorias,

duración de los proyectos, formularios de solicitud de las convocatorias, plazos y fechas de convocatorias, mecanismos de rendición de cuentas, etc., seguramente, como gobiernos descentralizados.

La Ley General de Subvenciones, aprobada en 2003, lejos de contribuir a una mejor orientación y una mayor racionalización de los procedimientos administrativos, está restringiendo más aún el proceso y planteando importantes problemas de justificación. Es necesario, por ello, desbloquear las negociaciones y continuar avanzando en el desarrollo de la disposición adicional 18ª de la Ley General de Subvenciones.

La ausencia de procedimientos homogéneos genera restricciones importantes para la eficacia de la ayuda, ya que supone un incremento muy elevado de los costes de gestión de las organizaciones no gubernamentales tanto del Norte como del Sur, lo que en ocasiones tiene como resultado una barrera de acceso, o bien la expulsión de las organizaciones más débiles, especialmente en el Sur, de la cadena de la ayuda al no poder hacer frente a los rígidos y heterogéneos procedimientos administrativos de la cooperación descentralizada española.

Así pues, por todo ello, es necesario avanzar en la identificación de criterios comunes para favorecer una homogeneización en los procedimientos administrativos, en los mecanismos de rendición de cuentas y también en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Por ello, como se afirmó anteriormente, la iniciativa propuesta de evaluación entre pares de la cooperación descentralizada podría ser una buena herramienta para identificar buenas prácticas y procedimientos comunes que, en beneficios de la calidad del conjunto del sistema de ayuda, podrían ser asumidos por el resto de actores descentralizados.

- *Coordinación en el terreno: un requisito esencial para el alineamiento*

El ejercicio de la coordinación no será efectivo si no se garantiza la articulación de la coordinación en el ámbito político y organizativo, con la coordinación en el ámbito operativo, es decir, en el terreno.

Esta prioridad está reflejada en Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, en el que se identifica a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID con el papel de «facilitador de la coordinación y dinamizador de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores» y se propone la creación de un «grupo estable de coordinación sobre el terreno»<sup>1</sup>, en cada uno de los países socios de la cooperación española.

Partiendo del reconocimiento del rol de coordinador que puede desarrollar las OTC y de la ventaja comparativa de la Administración General del Estado en

materia de coordinación en el terreno, por su mayor grado de implantación, conviene llamar la atención sobre la necesidad de impulsar una representación fiel a la realidad de la cooperación española en cada uno de los países socios en estos grupos.

Es cierto que una gran parte importante de la cooperación descentralizada responde a una implantación materializada a través de las ONGD. Por ello, en aquellos países socios en los que los gobiernos descentralizados tienen una menor presencia es necesario favorecer una mayor representación de las ONGD.

Asimismo, es necesario que en el proceso de desarrollo de los nuevos Consejos de coordinación en el terreno se asegure desde el inicio la participación de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales lo que exige un esfuerzo de apertura de espacios de participación por parte de la Administración General del Estado y un esfuerzo de participación en dichos espacios por parte de los actores descentralizados.

### *1.7. Cambio en el modelo de relaciones*

La búsqueda de mayores niveles de apropiación democrática, alineamiento y armonización exige una revisión del tipo de relaciones establecidas entre los gobiernos descentralizados y sus so-

---

<sup>1</sup> DGOPLDE-MAEC, *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, p. 76.

cios, muchas de ellas actualmente circunscritas a la elaboración de proyectos de desarrollo.

Si bien es cierto que distintas entidades locales y CC AA españolas han establecido alianzas estratégicas con gobiernos y regiones de países del Sur, esto no ha contribuido a una transformación generalizada del modelo de relaciones fundamentalmente por dos razones.

En primer lugar, porque son pocos los gobiernos descentralizados que han establecido alianzas sólidas y estratégicas. La política de relaciones más habitual, por el contrario, se materializa a través de acuerdos de entendimiento con un amplio abanico de gobiernos descentralizados del Sur, que responden a un modelo estandarizado e inespecífico, o a través de la intermediación de las ONGD, sin que se produzca un contacto directo entre el gobierno descentralizado español y el socio.

En segundo lugar, la inercia y el enquistamiento de los proyectos como principal instrumento de gestión por parte de los actores de la cooperación descentralizada han supuesto que las alianzas estratégicas impulsadas hayan encontrado enormes dificultades para superar la lógica «proyectista» y dotarse de un contenido global. Así pues, en la mayoría de los casos las relaciones establecidas entre gobiernos descentralizados españoles y gobiernos descentralizados del Sur se han reducido a un canal privilegiado de ejecución de proyectos.

La transformación del modelo de relaciones hacia unas alianzas más estratégicas se encuentra supeditada al cambio en el modelo de gestión basado en el proyecto —ya sea a través de la cooperación directa o mediante participación de ONGD—. Avanzar hacia un tipo de relaciones más estratégicas no es fácil en un contexto como el de la cooperación descentralizada española caracterizado por la diversificación geográfica y sectorial de las políticas de cooperación. Por ello, como lógica consecuencia de unas relaciones más sólidas y estratégicas, la concentración del trabajo con un menor número de socios y sobre un reducido espectro de áreas de actuación parece una decisión pertinente, y casi obligada teniendo en cuenta los limitados recursos —económicos y humanos— con los que cuentan la mayoría de los gobiernos descentralizados españoles en materia de cooperación.

## II. EL MARCO INSTITUCIONAL Y DE PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: IMPORTANTES AVANCES Y DESAFÍOS

### II.1. *Escenario general de crecientes marcos normativos, estructura institucional y ejercicios de planificación*

Desde los orígenes de la cooperación descentralizada en España se ha ido construyendo un marco normativo e institucional que en los últimos años ha

experimentado un gran impulso. Apoyados en el andamiaje institucional numerosos gobiernos descentralizados han desarrollado sus propios marcos de planificación para una mejor gestión de sus políticas de ayuda. El incremento de los actores experimentado en estos años, así como la construcción del marco normativo, institucional y de la planificación, se ha visto acompañado de un significativo aumento de los recursos financieros movilizados por el conjunto de los actores de la cooperación descentralizada.

Como han puesto de manifiesto algunos estudios sobre los sistemas de cooperación descentralizada en los distintos países donantes este desarrollo de actores, políticas y recursos registrado en la cooperación descentralizada en España hace de ella un caso especial, en el que residen enormes potencialidades y que pone de manifiesto la evolución de los actores descentralizados españoles en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

El desarrollo normativo e institucional, así como los avances en materia de planificación llevados a cabo por los actores descentralizados denotan madurez y responsabilidad por la búsqueda de la calidad. Este hecho pone de manifiesto, asimismo, que hay un número creciente de gobiernos descentralizados que han impulsado la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública. De hecho en varios de ellos la cooperación para el desarrollo ya ocupa un

espacio propio y autónomo dentro del marco institucional de los actores descentralizados, constituyéndose como consejería específica en el caso de algunas CC AA y como concejalía propia en el de algunas entidades locales.

## **II.2. Avances y limitaciones del marco institucional y la planificación**

Más allá de la constatación del crecimiento y consolidación de la estructura y la planificación sobre la que se asienta la AOD descentralizada es importante saber en qué medida el desarrollo institucional se materializa en una mayor eficacia y hasta qué punto da lugar a un impacto acorde con las potencialidades existentes en el sistema de cooperación descentralizado español.

Los avances han sido claros desde el punto de vista individual de numerosos actores que a través de la creación de estructuras de gestión y de marcos de planificación han dotado de mayor coherencia a su política de ayuda. Algunas CC AA y entidades locales han mostrado en este proceso una amplia visión estratégica, un elevado conocimiento técnico de aspectos relevantes para la promoción del desarrollo y un profundo conocimiento de los debates y los consensos existentes en el escenario internacional del sistema de ayuda.

Este hecho, empero, no ha ocurrido en todos los casos y no ha redundado sufi-

cientemente en la coherencia colectiva por algunas razones que plantean resumidamente a continuación:

- El desarrollo del marco institucional y el incremento de los recursos de la cooperación descentralizada no se han acompañado de una evolución similar de los procedimientos, los mecanismos y los instrumentos a través de los que se ejecuta esta creciente cooperación descentralizada.
- Existe un peso excesivo del esquema de la cadena de la ayuda y de instrumentos y modalidades de ayuda con limitada capacidad de transformación de la realidad política, social y económica, que impiden materializar el diseño estratégico y la planificación, ya que actúan como elemento atomizador y de fragmentación de las intervenciones.
- El sistema de cooperación descentralizada –actores, marco institucional, planificación y recursos– ha crecido a un ritmo muy superior del que lo han hecho los mecanismos de coordinación, regulación y racionalización, dando lugar a un sistema hipertrofiado que impide garantizar la coherencia desde el punto de vista agregado y resta valor añadido a la cooperación descentralizada en su conjunto.
- El desarrollo del marco normativo es importante ya que favorece la regulación y un diálogo más claro entre las CC AA y la Administración General del Estado. Sin embargo, la elaboración de leyes autonómicas no siempre responde a un criterio de pertinencia si se tienen en cuenta los recursos destinados por algunas CC AA a desarrollar acciones de cooperación para el desarrollo. Como se señaló, en algunos casos la elaboración de leyes autonómicas de cooperación responde más a una necesidad de legislar para consolidar un espacio jurídico que a una necesidad de dar cobertura legal y jurídica a una realidad existente.
- La existencia de marcos de planificación plurianual en trece CC AA y en varias entidades locales es uno de los aspectos más reseñables del marco institucional y de planificación. Como se ha afirmado, ha contribuido a generar, desde el punto de vista institucional, mayor eficacia, predictibilidad de la ayuda y responsabilidad. Existe, sin embargo, una clara desconexión entre los marcos de planificación de los distintos actores de la cooperación descentralizada, lo que ha contribuido a generar una gran fragmentación desde el origen, desde el propio proceso de planificación. Para evitar esta tendencia y lograr que la creciente planificación contribuya en mayor medida a la eficacia del conjunto de la cooperación descentralizada es necesario asumir también una cuota de responsabilidad colectiva a favor de los ejercicios de armonización.
- Junto a los documentos de planificación general algunas CC AA y entidades locales han desarrollado también ejercicios de planificación geográfica y sectorial. Las estrategias geográficas y sectoriales son herramientas de extraordinaria utilidad siempre que

estén basadas en un exhaustivo trabajo previo de análisis, que se construyan a través del diálogo con los socios —condición necesaria para cumplir con los principios de apropiación y alineamiento—, que respondan a elevados niveles de participación —en cumplimiento con el principio de apropiación democrática— y que se elaboren a través de un proceso de comunicación y cooperación con otros actores, tanto descentralizados como estatales —hacia la búsqueda de una mayor armonización—. Si no se contemplan estas dimensiones, la capacidad de favorecer la eficacia de la ayuda a través de la creación de documentos de planificación se verá muy limitada.

- La realización de estrategias sectoriales y geográficas bajo estas condiciones exige la dedicación de elevados recursos económicos y humanos con los que no siempre cuentan los gobiernos descentralizados. Por ello, es conveniente que sólo se desarrollen estas estrategias cuando existan los medios y las capacidades para hacerlo con garantías. En los casos en los que estos medios no existan es vital el conocimiento y la apropiación de los planes y estrategias elaborados por estos actores, tanto los elaborados por las Administración General del Estado como los elaborados por otras CCAA y entidades locales.
- En numerosas ocasiones se observa un claro desajuste entre la planificación y la ejecución de la ayuda. Para evitarlo es necesario que los ejercicios de planificación se ajusten a los

medios disponibles y no desborden la capacidad de gestión de quien los desarrolla. Un mecanismo adecuado para ello es la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación del propio marco de planificación. El seguimiento de la implementación de un marco de planificación es una herramienta idónea para valorar la pertinencia y la viabilidad, así como para introducir los ajustes y las modificaciones oportunas. Así pues, a través del aprendizaje que proporciona el seguimiento se puede favorecer el perfeccionamiento del marco de planificación y su adecuación a los medios disponibles para su desarrollo.

- Otras veces, el resultado de la desconexión entre la planificación y la ejecución se explica por la ausencia de participación de las organizaciones que gestionan la cooperación para el desarrollo, fundamentalmente las ONGD, en el proceso de planificación. En estos casos, las prioridades geográficas y sectoriales pueden no coincidir con las de las ONGD. Si añadimos a esto el predominio del enfoque *demand-driven*, encontramos una gran divergencia entre el marco de planificación y el mapa de la cooperación resultante de numerosos actores descentralizados.
- El modelo dominante de diversificación geográfica de la ayuda, elevada canalización de los recursos a través de ONGD y la influencia del enfoque inducido por la demanda dificulta la puesta en marcha de acciones integrales orientadas hacia el fortalecimiento

de las capacidades locales, el fortalecimiento institucional y el apoyo a los procesos de descentralización. Es necesario avanzar hacia un modelo que permita articular la cooperación directa y la canalización a través de ONGD y, con ello, poder articular procesos de fortalecimiento de la sociedad civil y de apoyo al fortalecimiento institucional. Este modelo, asimismo, es incompatible con las estrategias de diversificación geográfica desarrolladas por la mayoría de actores descentralizados españoles por lo que sería pertinente una redefinición de las estrategias de orientación geográfica de la ayuda por parte de las entidades descentralizadas españolas.

- Los marcos de planificación, especialmente en lo que a orientación geográfica de la ayuda se refiere, no han contribuido en términos generales a la construcción de una lógica estratégica de intervención desde el punto de vista individual, y menos aún desde un enfoque colectivo. Este ejercicio, el de la planificación geográfica, ha contribuido a racionalizar la discrecionalidad dominante por parte de determinados actores, pero desde el punto de vista agregado ha consagrado la dispersión y geográfica.
- Una mayor concentración de la ayuda de los gobiernos descentralizados, que permite una mayor presencia institucional en cada uno de los países socios, es un factor que favorece también una mayor presencia de los actores descentralizados en las iniciativas de armonización llevadas a cabo en el terreno.

### III. LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA: LA AOD DESCENTRALIZADA

#### III.1. *El volumen de AOD descentralizada: crecimiento y consolidación de conjunto...*

Algunos de los principales rasgos distintivos de la cooperación descentralizada española son el complejo marco institucional y normativo, y el múltiple y heterogéneo mapa de actores que lo componen. El elevado volumen de AOD que movilizan los actores descentralizados es otro de los factores sustanciales que hacen que sea una cooperación muy relevante, entre las más significativas en términos absolutos y la más determinante en términos relativos.

La AOD descentralizada ha crecido de manera constante en los últimos años y se ha consolidado como un componente significativo dentro de la AOD total española —13,98% en 2007— como consecuencia, fundamentalmente, de la AOD autonómica. Existen razones para pensar que la tendencia de crecimiento se mantendrá, aunque a un ritmo bajo, en los próximos años.

En primer lugar, la apuesta institucional efectuada por numerosos actores, el desarrollo de los marcos de planificación y la puesta en marcha de estructuras de gestión son indicadores de la construcción de políticas públicas de cooperación. Estas no serán genuinas políticas públicas si no se acompaña de los recur-

sos económicos suficientes para su pleno desarrollo.

En segundo lugar, existen compromisos formalmente establecidos —plasmados en leyes autonómicas de cooperación, en los marcos de planificación y en pactos contra la pobreza— de incremento de la AOD autonómica y local que en caso de cumplimiento, y así cabe esperar, significarán un aumento de la AOD descentralizada.

Sin embargo, junto a las razones que invitan al optimismo existen también razones para relativizar las expectativas acerca del aumento de los recursos. Concretamente, la supeditación en numerosos casos de la política de cooperación al ciclo político y a la coyuntura económica conduce a pensar, ante la actual crisis económica global, en una reducción de los compromisos y los desembolsos, como ya ha empezado a ocurrir por parte de determinados actores.

### *III.2. ...frente a la existencia de «techos de gestión» y desequilibrios entre el marco institucional y la AOD*

Hasta la fecha el compromiso de destinar el 0,7% del presupuesto autonómi-

co o local a acciones de cooperación internacional ha sido, salvo contadas excepciones, un ejercicio retórico, ya que muy pocos gobiernos descentralizados han alcanzado esta cifra y menos aún la han mantenido de manera sostenida.

Por el contrario, existe en la práctica un «techo de gestión», especialmente entre las CC AA, situado en torno al 0,5% del presupuesto. Son pocos los gobiernos descentralizados que llegan a este porcentaje, y la mayoría de los que lo hacen es como resultado de un ciclo alcista del esfuerzo en materia de cooperación, por lo que generalmente en los años siguientes se produce un descenso de dicho esfuerzo y un alejamiento —a la baja— del 0,5%.

Este comportamiento errático de los presupuestos de cooperación, del que pocos actores escapan, pone de manifiesto la importancia del ciclo político y económico, y supone en ocasiones un marcado desequilibrio entre el marco institucional y de planificación, y los recursos económicos para dar contenido a dicho marco. El comportamiento errático provoca, asimismo, dificultades para actuar en un marco de alineamiento, armonización y corresponsabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA, A.; FUZZO DE LIMA, A. y MOORE, M. (2005): «Aid Proliferation: How Responsible are the Donors?», IDS Working Paper 214, Brighton, Institute for Development Studies.
- (2006) «Proliferation and Fragmentation: Transaction Costs and the Value of Aid», *Journal of Development Studies*, vol. 42, núm. 1.
- AECID (2005): *Documento Estrategia País Perú, 2005-2008*.
- AECID Bolivia (2008): *Evaluación del programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París*.
- AGUIRRE, I. (2000): «¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico», en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.
- ALASINO, E. (2008): *Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III*, Madrid, Documento de Trabajo, Fride.
- ALCALDE, A. R. y MORENO, A. (2007): «Retos de la Declaración de París para la planificación estratégica de las agencias», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, primavera/verano, Madrid, IUDC-UCM.
- ALONSO, J. A. (2005): «Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 72, pp.17-39.
- y SANAHUJA, J. A. (2006): «Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo», Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 179-204.
- ARENAL, C. del (2002): «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la política», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, UPV/EHU, pp. 17-86.
- APCI (2008): *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú: año 2006*, Lima, Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO (2007): *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, Washington, AIF/Banco Mundial, febrero.
- AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA (2004): *Plan Municipal de Paz y Solidaridad 2004-2008*.
- BADIELLO, L. (2004): «La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas», en F. Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 327-368.
- BARBÉ, E. (1993): «El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados», *Papers*, núm. 41, pp. 33-54.
- BECK, U. (2004): *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Madrid, Paidós.
- BIRDSALL, N. (2004): *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*, Washington,

- Center for Global Development, working paper, núm. 50 (versión revisada en diciembre de 2005).
- CAD-OCDE (2008a): *Nicaragua 2008 - Survey on Monitoring the Paris Declaration*.
- (2008b): *Peru 2008 - Survey on Monitoring the Paris Declaration*.
- CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE, A. (2004): *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, en particular la parte primera, cap. 1. «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales. Fundamentación teórica», pp. 21-48.
- COLINO, C. (2007): *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Bruselas, 26-11-1992.
- (2008): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions*, COM626 final, 8-10-2008.
- CONGDE (2007a): *La calidad en las ONGD. Situación actual y retos*, Madrid, CONGDE.
- (2007b): *La transparencia y la rendición de cuentas. Situación actual y retos*, Madrid, CONGDE.
- (2007c): *Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo - España sobre el sector de las ONGD 2006*, Madrid, CONGDE.
- (2008): *Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo - España sobre el sector de las ONGD 2007*, Madrid, CONGDE.
- COORDINADORA CIVIL DE NICARAGUA (2006): *Mapeo y Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua. Resumen ejecutivo*, disponible en [www.ccer.org.ni/files/doc/1179179059\\_%20MAPEO%20-%20Resumen%20Ejecutivo2.pdf](http://www.ccer.org.ni/files/doc/1179179059_%20MAPEO%20-%20Resumen%20Ejecutivo2.pdf).
- COOVRT, J. (2006): «Governance, Development and Aid Effectiveness: A Quick Guide to Complex Relationships», *ODI Briefing paper*, Londres.
- CORNAGO, N. (2001): *Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs*, Workshop of Constituent Units in International Affairs, Forum of Federations, Winnipeg.
- DEL HUERTO, M. (2004): *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- (2005): «Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina», en *Anuario de la cooperación descentralizada 2005*, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, pp. 44-63.
- DÍAZ, A. (2008): *La cooperación oficial descentralizada*, Madrid, IUDC-Los Libros de la Catarata.

- DI RENZIO, P. y MULLEY, S. (2006): «Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships», *ODI Briefing Paper*, vol.1, p. 2.
- DUCHACEK, I. D.; LATOUCHE, D. y STEVENSON, G. (eds.) (1988): *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nueva York, Greenwood Press.
- EASTERLY, W. (2002): «The Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid», *Journal of Policy Reform*, vol. 5, núm. 4, pp. 223-250.
- EQUIPO NITLAPAN-ENVÍO (2009): «Sin ningún borrón y con muchas cuentas nuevas», pp. 3-9, *Revista Envío*, núm. 322-323, enero-febrero.
- FEMP (2005): *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC.
- (2006): *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE (1997): «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1996*, Bilbao y Madrid, UPV/EHU y Tecnos.
- (2001): *La acción de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos y Dilex.
- FONDO ANDALUZ DE MUNICIPIOS PARA LA SOLIDARIDAD (2003): *Inventario - Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas. Primera parte: 1999-2001*, Córdoba, FAMSÍ.
- FORESTI, M.; BOOTH, D. y O'NEILL, T. (2006): *Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- FRERES, C. (2008): *Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, disponible en [http://www.conferenciasocd.org/docs/cfreres\\_ocd\\_articulaciongobnacalyooii\\_190508-fin.pdf](http://www.conferenciasocd.org/docs/cfreres_ocd_articulaciongobnacalyooii_190508-fin.pdf).
- y SANZ, A. (eds.) (2002): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, AIETI.
- FRIDE (2007): *La armonización de los donantes y la democratización: Nuevos desafíos para la agenda de desarrollo*, Informe de actividad septiembre de 2007, FRIDE, [www.fride.org](http://www.fride.org).
- GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus autores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid.
- GARCÍA SEGURA, C. (1995): «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales», en R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, pp. 170-188.
- (2004): «La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco», en T. Vigevani *et al.*

- (eds.), *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, pp. 211-249.
- GODOY, T. (1999): Intervención en la III Conferencia del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 26-28 mayo de 2008, disponible en [conferencias.observ.oecd.org/docs/ponencia%20teresa%20godo-y.pdf](http://conferencias.observ.oecd.org/docs/ponencia%20teresa%20godo-y.pdf).
- GRUPO COORDINADOR INTERNACIONAL (ISG) (2007): *De Paris 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable?, una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo* (borrador); noviembre.
- HARMER, A. y COTTERELL, L. (2005): *Diversity in Donorship. The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- HELD, D.; MCGREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, J. (2002): *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México, Oxford University Press.
- HOCKING, B. (2000): «Vigilando la “frontera”: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 29-54.
- HOMBRADO, A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- ILLÁN, J. C. (2006): *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC.
- (2007): «La planificación en la cooperación descentralizada española», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, primavera/verano, Madrid, IUDC-UCM.
- INTERMÓN OXFAM (2007): *La realidad de la ayuda 2007-2008*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- JEFFERY, C. «Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 1, JCMS, Brighton.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2008): *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2007*, Consejería de la Presidencia, Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- KABELL, D.; MUWANGA, N.; SAGASTI, F. y WOOD, B. (2008): «Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París», Copenhague, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, julio.
- KALDOR, M. (2003): *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets.
- KEATING, M. (2001): «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- y HOOGHE, L. (2001): «Bypassing the Nation-state? Regions and the EU Policy Pro-

- cess», en J. Richardson, *European Union. Power and Policy Making*, Londres, Routledge.
- KINCAID, J. (2000): «La competencia internacional de los EE UU y sus gobiernos», en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 115-142.
- KNACK, S. y RAHMAN, A. (2004): *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Washington, Banco Mundial, policy research working paper núm. 3, p. 186.
- KOCH, D. (2008): «A Paris Declaration for the NGOs? The Need for Harmonisation, Coordination, Mutual Accountability and Alignment among International NGOs», OCDE, *Financing Development 2008: Whose Ownership?»*, *Development Centre Studies*, OECD.
- LANG, P.; PAQUIN, S. y LACHAPPELLE, G. (2004): «¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?», en F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Pi Sunyer, pp. 85-103.
- LANGA, A. (2007): *Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- LECOURS, A. (2002): «When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism», Ponencia en la Conferencia «Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives», Kingston, Queen's University, 3-4 de mayo.
- LELE, U.; SADIK, N. y SIMMONS, A. (2006): *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, s.l., mimeo.
- LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- LEY 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía.
- MAEC/SECI (2004): *Seguimiento del PACI 2003*.
- MAEC/DGPOLDE (2008): *Seguimiento del PACI 2007*.
- (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.
- MALÉ, J. P. (2008): «Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública», *Anuario de la cooperación descentralizada 2007*, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, pp. 21-39.
- MANOR, J. (2000): *Descentralisation and Sustainable Livelihoods*, IDS.
- MARKS, G. et al. (2002): «What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?», *Regional & Federal Studies*, vol. 12, núm. 3, pp. 1-23.
- MARTÍNEZ, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, ICEI.
- y SANTANDER, G. (2009): «La Declaración de París y la cooperación descentralizada»,

- Anuario de la cooperación descentralizada 2008*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- MEDINA, J. M. (2007): «Avances y retos de las ONGD», en Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- NACIONES UNIDAS (2002): *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002*, Nueva York, A/CONF.198/11.
- NEGRÓN, F. (2006): *La cooperación privada internacional y su aporte al desarrollo del Perú*, Lima, COEECI.
- OCDE (2004): *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, París, DEV/DOC (2004)05.
- OCDE/CAD (2003): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, París, DAC Guidelines and Reference Series.
- (2005): *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal, vol. 6, núm. 4.
- (2007a): *Spain. Development Assistance Committee Peer Review*, París, OCDE.
- (2007b): *2006 Development Co-operation Report*, París, OCDE, «Preliminary Findings from the 2006 Baseline Survey on Monitoring the Paris Declaration», pp. 56-66.
- (2008): *Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para 2010*.
- OHMAE, K. (1995): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Fress Press.
- OLMO GARCÍA, E. del (2008): «El programa municipio: una nueva forma de hacer cooperación municipal», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 21.
- PALACIOS, M. M. (2006): *Una cooperación para el desarrollo con vocación ciudadana. La cooperación del Ayuntamiento de Córdoba 1987-2003*, Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba.
- PAQUIN, S. (2004): *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes.
- PARDO, J. L. (1995): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Madrid, Colección Escuela Diplomática, núm. 1.
- PÉREZ-SOBA, I. (1997): *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*, Madrid, IUDC- Los Libros de la Catarata.
- PÉREZ TREMPES, P. (coord.); CABELLOS, M. A. y ROIG, E. (1998): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònòmic.
- PINEDA, C. y SCHULZ, N. (2008): *El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II*, Madrid, Documento de Trabajo, Fride.

- PNUD (2007): *Informe Sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad en un mundo dividido*, Nueva York, PNUD.
- POLÍTICA NACIONAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL DE PERÚ, aprobada por Decreto Supremo del Poder Ejecutivo (DS 044-2007 RE).
- PONS, F. X. y SAGARRA, E. (2006): *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- RABASCO, E. (2003): «Análisis general de la cooperación municipal andaluza 1999-2001», en Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad, *Inventario - Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas. Primera parte: 1999-2001*, FAMSÍ, Córdoba.
- REAL DECRETO 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, publicado en el Boletín Oficial del Estado, 15 de enero de 2000.
- REAL DECRETO 2124/2004, de 3 de noviembre por el que se modifica el Real Decreto 22/2000, publicado en el Boletín Oficial del Estado, 3 de noviembre de 2004.
- RIBÓ, R. y PASTOR, J. (1996): «La estructura territorial del Estado», en M. Caminal (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, pp. 456-467.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. (2002): *Las ONGD como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo).
- (2008): *El Proyección: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, Barcelona, Intermón-Oxfam/Plural, Colección Cuadernos de Cooperación.
- ROMERO, L. (2007): «La cooperación al desarrollo de las entidades locales», en Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.
- ROODMAN, D. (2006): *Aid Proliferation and Absorptive Capacity*, Washington, Center for Global Development, Working Paper, núm. 75.
- SANAHUJA, J. A. (2002): «Comunidad Autónoma, capital del Estado, y “ciudad global”: La Comunidad Autónoma de Madrid y sus relaciones con Iberoamérica», en C. Freres y A. Sanz (coords.), *Las Comunidades Autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, AIETI, pp. 163-194.
- (2004): «Entre Washington y Westfalia. Desarrollo y cohesión social en la globalización», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 84, pp. 35-41.
- (2007a): «La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar

- las reformas», *Revista Quórum*, núm. 19, Madrid, pp. 26-109.
- (2007b): «¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- (2007c): «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- (2009): «Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», en Celestino del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-247.
- SÁNCHEZ AMOR, I. (2009): «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias», en R. García Pérez (dir.), *La acción de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, pp. 19-37.
- SASSEN, S. (2007): *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.
- SOGGE, D. (ed.) (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- (2004): *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Barcelona, Icaria.
- SOLDATOS, P. (1990): «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en H. J. Michelman y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- TEROL, J. M. y CARRILLO, E. (1999): *Aspectos constitucionales de la descentralización política española*, IAAP-Junta de Andalucía.
- TOMLINSON, B. (2007): «The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques», en *The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness?*, The Reality of Aid, Quezon City.
- UGALDE, A. (2006): «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU.
- UNIÓN EUROPEA (2007): *EU Sub-national Governments: An Overview*, Council of European Municipalities and Regions.
- VAN ROOY, A. (2006): «Untangling, Commending, Bemoaning and Engaging the Paris Declaration: Some Personal Thoughts», SIDA, *International Dialogue Conference: After the Paris Declaration*, SIDA, Estocolmo (septiembre).
- ZURITA (2003): «Aspectos básicos de la estructura de la cooperación municipal: el

caso de Andalucía», en *Inventario - Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas. Primera parte: 1999-2001*, Córdoba, FAMSI.

—(2007): «La cooperación autonómica», en Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.



## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es “Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos”. La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Judith Astelarra (coord.)



## Género y empleo

Barómetro 2008



América Latina y la  
cooperación al desarrollo en  
la opinión pública española

 Fundación  
**Carolina**  
CeALCI

Documento de  
Trabajo nº 33

Fernando Casado e Isabel Roser



## La RSE de la empresa española en América Latina

Una mirada al Patronato de la Fundación Carolina



Documento de  
Trabajo nº 34

Raquel Lagunas (coord.)



Gestión del conocimiento, calidad de la  
ayuda y equidad de género.

Una propuesta de trabajo para la  
Cooperación Española

Nerea Craviotto y Luisa Antolín  
(coords.)



La movilización por la igualdad de género  
y la eficacia de la ayuda

Acciones, estrategias, éxitos y desafíos

 **Fundación  
Carolina**  
CeALCI

 **WIDE**  
Globalising  
Gender Equality  
and Social Justice

Documento de  
Trabajo nº 36

Juliana Martínez Franzoni  
y Koen Voorend



Sistemas de patriarcado y regímenes  
de bienestar en América Latina

¿Una cosa lleva a la otra?