

Por una cooperación descentralizada de calidad:

Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia





Por una cooperación descentralizada de calidad:

**Reflexiones para avanzar hacia una
mayor eficacia**

Editoras: Ana M^a Fuertes Eugenio, M^a Raquel Agost Felip

Elaboración: Ignacio Martínez

Coordinación de la publicación: Isabel Giménez García, Grisela Soto Personat, Susana Barberá Forcadell

Diseño y maquetación: Xip Multimedia

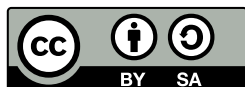
Fotos: Isabel Giménez (pags. 13, 18, 23, 31, 39 y 45) y Xip Multimedia (pag. 15)

Imprime: by Print

ISBN: 978-84-938839-1-1

Depósito legal: En trámite

Fecha de publicación: Abril de 2011



Reconocimiento - CompartirIgual (by-sa):

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. En cualquier explotación de la obra hará falta reconocer la autoría. Se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Este texto se basa en el estudio *"La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España"*, elaborado por Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja, publicado en 2009 por la Fundación Carolina.



Índice

La cooperación para el desarrollo descentralizada en la Universitat Jaume I	4
El IIDL y la cooperación descentralizada	6
Los Gobiernos locales y Objetivos de Desarrollo del Milenio	8
1. La agenda internacional de eficacia de la ayuda y sus implicaciones para la cooperación descentralizada	11
La Declaración de París: bases para una cooperación más eficaz	14
De París a Accra: ampliación de la agenda de eficacia	16
La cooperación descentralizada y la agenda de eficacia	19
2. La cooperación descentralizada de España ante el reto de la eficacia	21
Consideraciones de carácter general	22
Propuestas para una cooperación descentralizada más eficaz: lecciones de la agenda de eficacia de la ayuda	30
Bibliografía	42
Anexo: Diagnóstico de la cooperación descentralizada de España	46
Evolución de la cooperación descentralizada en España	46
Marco institucional de la cooperación descentralizada	50

La cooperación para el desarrollo en la Universitat Jaume I

La Universitat Jaume I es una universidad joven creada en 1991, por lo que apenas alcanza los 20 años. Esta circunstancia nos ha unido a un período histórico en el que la sociedad española se ha implicado cada vez más en la cooperación con países y regiones desfavorecidos en el resto del mundo, así como con los sectores más frágiles de la propia sociedad española.

Desde sus comienzos la Universitat Jaume I ha incorporado los principios de solidaridad y cooperación al desarrollo en sus Estatutos:

La Universitat Jaume I postula, como principios rectores de su actuación, la libertad, democracia, justicia, igualdad, independencia, pluralidad, integración de colectivos desfavorecidos, paz y solidaridad (Art. 3).

Asimismo, en su estructura funcional, la Universitat Jaume I cuenta con un miembro del Consejo de Dirección dedicado a los temas de cooperación, así como la Oficina de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (OCDS)¹. La OCDS tiene como misión difundir y desarrollar los principios de solidaridad y cooperación entre la comunidad universitaria, tanto en el ámbito local como a nivel internacional, con el fin de hacer una universidad más humana y comprometida frente a las desigualdades e injusticias del mundo que nos rodea. Entendemos que la función de las universidades respecto a la solidaridad es, además de transmitir este valor a la comunidad universitaria, organizar actividades propias de una institución educativa superior que lo incentiven. Entre estas actividades cabe destacar el voluntariado universitario² en ámbitos que van desde el respeto y la promoción de la lengua propia, hasta el apoyo a estudiantes con necesidades especiales o al Centro Penitenciario de Castellón. Los voluntarios reciben formación que puede ser reconocida entre sus actividades académicas.

Otro aspecto destacado de la cooperación universitaria es la sensibilización de la comunidad en relación con la profesión académica, así como con las futuras profesiones de los estudiantes. En este sentido, la OCDS organiza jornadas en las que participa profesorado, así como especialistas en aspectos relevantes de la solidaridad y la cooperación. En el último año las jornadas fueron dedicadas a la banca ética y las finanzas responsables. También se organizan cursos que pueden ser de interés a personas y organismos externos a la universidad, como colectivos de inmigrantes, agentes sociales de intervención en desastres, u Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo; y prácticas solidarias en organizaciones basadas en países en desarrollo.

Es justo destacar la convocatoria anual de ayudas de cooperación universitaria al desarrollo. En esta convocatoria se ponen de manifiesto los valores de cooperación al desarrollo que se quieren impulsar desde la universidad. Desde esta perspectiva, el desarrollo humano y

¹ <http://www.uji.es/CA/serveis/ocds/>

² <http://www.uji.es/bin/serveis/ocds/ujivol/diptic.pdf>

sostenible se entiende como aquel capaz de crear unas condiciones de equidad que permiten dotar de más oportunidades de vida digna a las personas porque despliegan todas sus potencialidades. Igualmente, el desarrollo humano debe ser capaz de preservar los recursos naturales y el patrimonio cultural para las generaciones futuras y generar así conciencias críticas para hacer a cada persona responsable y activa en la construcción de una nueva sociedad civil comprometida con la solidaridad. En el contexto de la UJI la sensibilización de la comunidad universitaria respecto de la solidaridad internacional y a favor de un desarrollo humano sostenible ha sido siempre una prioridad. En este sentido, y teniendo en cuenta el código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo, esta convocatoria tiene como finalidad dar apoyo a iniciativas de proyectos de cooperación universitaria al desarrollo, así como fomentar acciones de formación, fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos y tecnologías e investigación en el ámbito de la Universitat Jaume I. Siguiendo estos principios, la convocatoria está dirigida al personal docente y personal de administración de la comunidad universitaria que quiera organizar proyectos de cooperación universitaria al desarrollo en los ámbitos de formación, fortalecimiento institucional, así como investigación aplicada y transferencia de conocimientos y tecnologías, financiándolos total o parcialmente.

En la OCDS se encuentran dos observatorios, el Observatorio Psicosocial de Recursos en Situaciones de Emergencia y Desastre (OPSIDE), área de trabajo que tiene como objetivo crear un espacio de recursos a través de la investigación, la formación y el asesoramiento en aspectos psicosociales relacionados con las situaciones de desastres y emergencias; y el Observatorio Permanente de la Inmigración-UJI (OPI-UJI), dedicado a ofrecer tanto a los miembros de la comunidad universitaria como a diversos sectores de población, formación y recursos relativos a los diferentes aspectos que están relacionados con el proceso migratorio, además de realizar investigaciones y estudios que faciliten la integración y la adaptación de diferentes culturas en una misma sociedad.

Uno de los organismos universitarios que más colabora con la OCDS y con el Vicerrectorado de Cooperación y Relaciones Internacionales en la Universitat Jaume I es el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL). Este instituto ha tenido en los últimos años una evolución espectacular tanto en la organización de actividades de cooperación, como en la implicación de amplios sectores de la comunidad universitaria, especialmente profesorado de una gran variedad de disciplinas. Entre las actividades que está llevando a cabo destaca la elaboración de este libro de divulgación sobre la cooperación descentralizada de las universidades, una excelente aportación que facilitará que agentes sociales externos a las instituciones educativas conozcan mejor la productiva contribución a la cooperación de estas entidades.

Inmaculada Fortanet Gómez
Vicerrectora de Cooperación y Relaciones Internacionales
Universitat Jaume I

El IIDL y la cooperación descentralizada

El Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) contribuye a la cooperación de manera productiva desde sus inicios en 2004, realizando todo un abanico de actividades e investigaciones que dan respuesta a necesidades detectadas en distintas áreas del desarrollo local. El IIDL sigue una trayectoria de fortalecimiento de las capacidades de las Entidades Locales (EELL) en materia de cooperación descentralizada mediante diversas acciones formativas impulsadas en coordinación con la Federación de Asociaciones de Profesionales del Desarrollo Local (FEPRODEL). Los másteres y doctorados en Desarrollo Local y Territorio y en Cooperación al Desarrollo (Especialidad Planificación Integral del Desarrollo Local), también se encuentran entre dichas propuestas. Con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se está impartiendo la primera edición del Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local *e-learning* en la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile (UTEM), impulsándose la formación de Agentes de Desarrollo Local (ADL) en el contexto iberoamericano.

Dentro de este marco, el IIDL sede Universitat Jaume I ha participado recientemente en el proyecto **Formación e investigación para la mejora de la calidad y la innovación en la cooperación descentralizada**. Este proyecto pretende dar respuesta a la necesidad de incrementar las capacidades del personal técnico de las EELL sobre educación para el desarrollo y sensibilización a la ciudadanía, gestión de subvenciones de cooperación y colaboración directa con gobiernos locales de países socios, entre otros.

Como antecedentes a este proyecto cabe señalar que el Instituto ha abordado desde su fundación la temática de la cooperación oficial descentralizada desde una aproximación innovadora en su tratamiento, contemplando áreas de especialización como las estrategias y políticas de cohesión social, la diversificación productiva, las infraestructuras y los equipamientos como factores de desarrollo, las desigualdades en el acceso a la información y al conocimiento, la gestión del patrimonio natural y cultural, etc.

Además, el IIDL ha adquirido experiencia en la asistencia técnica sobre cooperación a miembros de EELL al potenciar las sinergias entre la cooperación al desarrollo y el desarrollo local. Muestra de ello es la participación del IIDL en el proyecto Promoción y gestión del desarrollo local en Bangladesh, promovido por iniciativa de ADL de la provincia de Castellón. El Instituto también ha coordinado cuatro Programas de Cooperación Interuniversitaria, que han favorecido las relaciones interinstitucionales con diversas universidades iberoamericanas en aras de la formación de ADL en diversos países de la región como Chile, Cuba, Brasil, Argentina, Colombia o Bolivia.

Por último, resaltar la motivación del IIDL y FEPRODEL por facilitar espacios que favorezcan el conocimiento y la sensibilización del personal de las EELL hacia la cooperación, citando a modo de ejemplo el ciclo de conferencias Nuevos horizontes en cooperación y desarrollo local.

El IIDL, es un centro de investigación y especialización teórica y práctica en el campo del desarrollo local, en su sentido más amplio. El instituto está formado por un equipo de 64 investigadores de las Universidades Jaume I de Castellón (UJI) y València-Estudi General (UEG), expertos en las diversas temáticas contempladas en el concepto de desarrollo sostenible, dentro del marco de aplicación de las políticas y estrategias del enfoque local del desarrollo.

De esta manera, el IIDL se ha consolidado como uno de los organismos universitarios que más colabora con la Oficina de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (OCDS) y con el Vicerrectorado de Cooperación y Relaciones Internacionales en la Universitat Jaume I.

Ana M^a Fuertes Eugenio

Directora del IIDL

Universitat Jaume I

Gobiernos Locales y Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre del año 2000, la sede de la ONU en Nueva York acogió la histórica Cumbre del Milenio. En esta Cumbre, 189 jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a liberar al conjunto de la humanidad *“de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”* y a *“convertir el derecho al desarrollo en una realidad para todo el mundo”*.

Basándose en esas promesas solemnes, los líderes mundiales establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y acordaron con ello trabajar juntos para combatir la pobreza, el hambre, las desigualdades de género, la degradación medioambiental y el VIH/SIDA, así como mejorar el acceso a la educación, la sanidad y el agua potable, todo ello para el 2015.

Con los ODM se reconoce por primera vez que la lucha contra la pobreza es una responsabilidad política conjunta, que implica tanto a los países pobres como a los ricos. A los países en desarrollo les compete la consecución de los Objetivos 1 al 7, centrados en mejorar las condiciones de vida de su ciudadanía. A su vez, el ODM 8 plantea una serie de metas que los países ricos deben asumir para posibilitar la consecución del resto de los ODM. Entre otras cuestiones, los países desarrollados tienen la responsabilidad de aumentar el volumen de la ayuda facilitada a los países pobres y de mejorar su eficacia.

Pero aunque fueron Gobiernos estatales los que crearon los Objetivos del Milenio, y en ellos recae por tanto la responsabilidad principal de su implementación, éstos no se cumplirán sin el esfuerzo conjunto de todos los actores. Y en este marco, los Gobiernos Locales juegan un papel fundamental.

Los Gobiernos Locales –como todos los donantes– deben velar para que sus ejercicios de planificación, sus programas y sus actuaciones en el ámbito de la cooperación descentralizada se lleven a cabo de acuerdo con los principales estándares internacionales sobre la materia. Y aunque la receta perfecta no existe, el conocimiento de lo que funciona y lo que no funciona en el terreno de la cooperación ha mejorado ostensiblemente. En general, este conocimiento se refleja en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 y el Programa de Acción de Accra de 2008. Todos los donantes, incluidos en especial los Gobiernos Locales, deben tener presente esta agenda para garantizar que su ayuda contribuye de manera genuina al fortalecimiento de las capacidades en el ámbito local—elementos éstos absolutamente imprescindibles para la consecución de los ODM—.

Del mismo modo, las Autoridades Locales deben velar para que la cooperación descentralizada no represente una carga administrativa añadida y debilite aún más la capacidad local en los países en vías de desarrollo.

En efecto, aumentar la Eficacia de la Ayuda significa apoyar a los países en desarrollo para mejorar las condiciones de vida de su población y erradicar la pobreza extrema. Por ello, es imprescindible que la ayuda se centre en las prioridades fijadas por los propios países en desarrollo, incluyendo sus Gobiernos Locales y subestatales. En este sentido, no se trata de que los países ricos, los donantes, desarrollen a los países más pobres, sino de que la ayuda que prestan contribuya a generar las condiciones necesarias para que los países en desarrollo avancen por sí mismos.

Por otra parte, los Gobiernos Locales pueden y deben jugar un papel clave a la hora de garantizar que la gestión de los recursos se realiza de forma democrática, con su implicación directa y con la del parlamento, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Una ayuda eficaz requiere también una alianza amplia y efectiva entre todos los agentes de la cooperación, a través de la que puedan responsabilizarse mutua y conjuntamente de los resultados alcanzados. Esta alianza debe incluir sin duda a los Gobiernos Locales, así como a los países donantes, las agencias multilaterales, y los propios países en desarrollo y sus Gobiernos Locales. El compromiso recíproco es básico para la consecución de los ODM. Y asimismo la coordinación entre los Gobiernos Locales es un elemento clave en el proceso para garantizar la efectividad de la ayuda.

El enfoque recogido en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda implica, por lo tanto, cambios sustanciales en la forma de pensar y actuar de los donantes. Y en este contexto los Gobiernos Locales son una pieza clave ya que su papel en la gestión y orientación de la ayuda al desarrollo se ha visto incrementado sustancialmente y a día de hoy se perfilan como un actor destacado en el mapa de la cooperación.

Llegados a este punto, cabe señalar que la contribución de los Gobiernos Locales al logro de los ODM ha sido hasta la fecha inestimable e inapelable. Desde remotas aldeas en África hasta grandes capitales en Europa, la voz y el liderazgo de las Autoridades Locales se ha hecho oír en todas partes reclamando el cumplimiento de los ODM.

Pero hoy es especialmente crítico que esta voz resuene con más fuerza si cabe. Los Gobiernos Locales deben participar activamente en la definición de la agenda internacional para el desarrollo, y deben hacerlo mejorando la eficacia de su ayuda al desarrollo y exigiéndoles a sus gobiernos nacionales que no se olviden de los más pobres de los pobres en estos momentos difíciles. Y al mismo tiempo los Gobiernos Locales deben actuar para cambiar su propia realidad.

Xavier Longan
Coordinador en funciones para España
Campaña del Milenio de Naciones Unidas



1

La agenda internacional de eficacia de la ayuda y sus implicaciones para la cooperación descentralizada

En las últimas décadas, y de manera muy intensa en los últimos años, se han producido profundos cambios en el escenario internacional que han tenido grandes repercusiones en el sistema de la **Ayuda oficial al Desarrollo (AOD)**. Por un lado, la dinámica del proceso de globalización, la creciente descentralización política y administrativa de buena parte de los estados del mundo y la emergencia de una sociedad civil global han alterado los roles tradicionales de numerosos actores en el sistema de cooperación internacional. Fruto de estas transformaciones los gobiernos descentralizados y la sociedad civil, a través de sus organizaciones y diversas formas de expresión, han alcanzado un protagonismo desconocido en décadas anteriores.

“En España se ha producido, en los últimos años, un importante crecimiento, evolución y consolidación de la cooperación descentralizada.”

Por otro lado, en este periodo se han producido también **cambios en la agenda global de desarrollo** con la definición de objetivos de desarrollo mundialmente compartidos —los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)— nuevos compromisos de financiación del desarrollo, aunque sin metas concretas —Consenso de Monterrey— y la configuración de la denominada agenda internacional de eficacia de la ayuda, cuyas dos principales referencias son la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra (PAA).

Junto a estos cambios en el contexto internacional la cooperación española también ha sido objeto de transformaciones de hondo calado en los últimos años. A su creciente institucionalidad, el aumento cuantitativo de la AOD¹ y los avances en materia de planificación se suma uno de los aspectos más relevantes de la cooperación para el desarrollo en España que, además, constituye uno de los rasgos distintivos de esta cooperación: el crecimiento, la evolución y la consolidación de la cooperación descentralizada.

¹ El aumento cuantitativo se ha visto truncado por los recortes presupuestarios resultado de la crisis económica de final de decenio.

La cooperación descentralizada en España encuentra en las transformaciones de la agenda global de desarrollo importantes desafíos. Concretamente, la agenda de eficacia de la ayuda es la que mayores retos encierra para los actores descentralizados precisamente porque apunta a la revisión y transformación de buena parte de las prácticas y modalidades a través de las que la cooperación descentralizada española —y no solo la descentralizada— cobra forma. No obstante, de la misma manera que la agenda de eficacia de la ayuda supone un claro desafío para

Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Ambos documentos, cargados de compromisos, son los componentes fundamentales de la agenda de eficacia de la ayuda. Se trata, no obstante, de una agenda en proceso de construcción cuya próxima cita tendrá lugar en Busán (Corea del Sur) en 2011 con la celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, con el objetivo de completar y mejorar esta agenda, así como de revisar el grado de cumplimiento con ella de sus participantes.

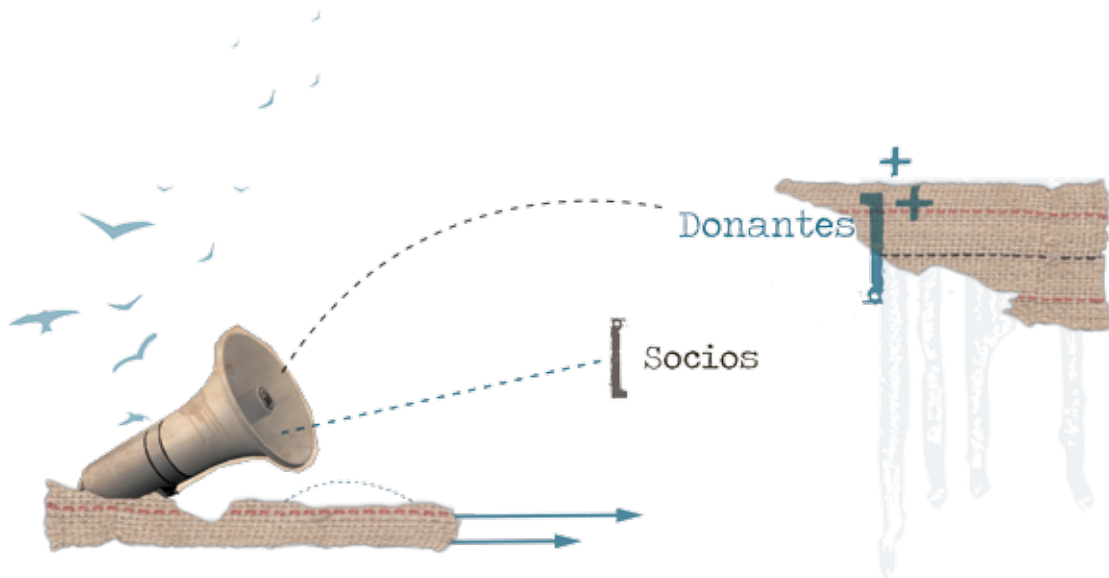


la cooperación descentralizada es también una gran oportunidad, ya que se puede interpretar como una agenda que pone en valor el papel de los gobiernos descentralizados en los procesos de cooperación internacional, y cuya participación es fundamental para el logro de la eficacia del sistema de ayuda en su conjunto, aunque ello implique una revisión de las prácticas a través de las que opera.

La principal aportación a la agenda de eficacia de la ayuda se produjo en marzo de 2005, con la celebración en París del **II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda** —impulsado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE)—. En este Foro se aprobó la Declaración de París, que puso el foco de atención de la comunidad de donantes, de buena parte de los países socios y de diversos agentes de desarrollo en los problemas de eficacia.

La Declaración de París, a su vez, encontró continuidad en el Programa de Acción de Accra, aprobado en el marco del **III Foro de**





La Declaración de París: bases para una cooperación más eficaz

La Declaración de París nació con el **objetivo de rectificar varias de las deficiencias del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo** que inciden negativamente en su eficacia. Para ello, la Declaración propone superar unas relaciones entre donantes y receptores —a los que denomina socios— basadas en la asimetría para afrontar, entre otros, los problemas de condicionalidad, fragmentación y ausencia de predictibilidad de la ayuda.

Esta transformación se asienta en la puesta en práctica de **cinco principios rectores** de la ayuda: **apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados**.

La Declaración de París constituye un gran avance en el intento de transformar las prácticas y relaciones del sistema de ayuda. No obstante, se trata de una iniciativa que no está exenta de **limitaciones y riesgos**. Algunos de ellos se exponen a continuación:

- La Declaración de París genera el riesgo de recrear el *paradigma del Estado desarrollista*, ya que **se limita a las relaciones entre actores estatales**:
 - Este hecho implica una visión excesivamente limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, cuando se trata de procesos que demandan la participación de actores no estatales o subestatales, como los gobiernos descentralizados o las organizaciones de la sociedad civil.
 - Del mismo modo, refleja una visión tecnocrática y desenfocada de los países en desarrollo, al ofrecer una explicación técnica a los problemas de desarrollo. De esta manera, la Declaración de París desatiende la dimensión política y la existencia de intereses de élites que impiden a los Estados adoptar decisiones —técnicas y políticas— a favor del desarrollo humano y sostenible.
- La noción de responsabilidad y mutua rendición de cuentas se inscribe en la asimétrica relación entre donantes y receptores, y el carácter discrecional de la ayuda. Es decir, que la Declaración de París **contribuye a re-dimensionar y redefinir la asimetría en el sistema de ayuda**, pero no la elimina. Es importante recordar que la asimetría, que afecta a la toma de decisiones y a la asunción de responsabilidades, constituye una clara limitación para la eficacia.

- La Declaración de París se centra exclusivamente en los flujos de AOD y en las prácticas y relaciones en el seno del sistema de ayuda, pero **deja 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 de la agenda de desarrollo (Alonso y Sanahuja 2006:179-204). Así pues el *principio de coherencia de políticas*, fundamental para la eficacia de la ayuda, no se menciona en la Declaración de París.

Principios rectores de la ayuda:

- Apropiación
- Alineamiento
- Armonización
- Corresponsabilidad
- Gestión por resultados



De París a Accra: ampliación de la agenda de eficacia

En septiembre de 2008, tres años después de la firma de la Declaración de París, se celebró en Accra (Ghana) el **Tercer 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.

El PAA constituye un avance respecto a la Declaración de París por varias razones:

- En primer lugar porque, a diferencia de lo sucedido en París, el proceso de construcción del PAA **tuvo un carácter inclusivo al contar con la participación oficial de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y gobiernos descentralizados**. De esta manera se corregía, al menos parcialmente, el déficit participativo de la Declaración de París.
- En segundo lugar, los avances hacen referencia al contenido más comprehensivo —aunque menos detallado— de los compromisos adquiridos en Accra. Estos avances se deben, en buena medida, **a la incorporación de la voz de los gobiernos descentralizados, los socios del Sur y las OSC al proceso de construcción de la agenda de eficacia:**
 - Un avance registrado en el PAA respecto a la Declaración de París consiste en la *superación del paradigma del Estado desarrollista*, al producirse una ampliación en las estrategias de desarrollo de los países socios sobre las que se asientan los principios de apropiación y alineamiento. Estas estrategias, como propone el PAA, deben ser el fruto de un diálogo entre las instituciones estatales al que se incorporan las autoridades locales.
 - En la misma dirección, el PAA afirma la importancia —ausente en la Declaración de París— de la **participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo**.
 - Por último, el PAA supone una **ampliación del enfoque de desarrollo** no solo en relación a los actores, sino también en relación a las líneas de actuación que debe incluir la agenda de eficacia de la ayuda. Concretamente, el PAA contempla la **igualdad de género**, la **defensa de los derechos humanos** y la **atención a la discapacidad** como factores relevantes de desarrollo. En este sentido, a través del PAA los donantes se comprometen a garantizar la coherencia de sus acciones con estos enfoques, lo que refleja una concepción más amplia del principio de alineamiento que la recogida en la Declaración de París, aunque continúa sin dar respuesta a un enfoque de coherencia de políticas.

PRINCIPALES AVANCES DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA (PAA) RESPECTO A LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Propuestas de la Declaración de París

- **Principio de apropiación:** "Los países en desarrollo ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinan acciones de desarrollo".
- **Principio de alineamiento:** "Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios".
- **Principio de armonización:** "Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces".
- **Principio de gestión orientada a resultados:** "Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados".
- **Principio de mutua responsabilidad:** "Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo".

Riesgos de la Declaración de París

- Visión del desarrollo basada exclusivamente en los Estados centrales: exclusión de la sociedad civil, los gobiernos locales y otros actores en los procesos de desarrollo.
- Visión excesivamente técnica del desarrollo en detrimento de una lectura política.
- Incapacidad para superar las relaciones asimétricas en el sistema de ayuda —aunque puede contribuir a reducir la asimetría—.
- La Declaración de París concibe la ayuda de manera independiente al resto de políticas que afectan al desarrollo, lo que puede suponer un retroceso en materia de coherencia de políticas.

Avances del PAA respecto a la Declaración de París

- Proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo.
- Superación del carácter estatocéntrico de las relaciones de cooperación internacional.
- Transición desde unos principios de alineamiento y apropiación restringidos hacia unos principios de apropiación y alineamiento más democráticos que incluyen también la perspectiva local.
- Ampliación del enfoque: introducción de la equidad de género, la defensa de los derechos humanos y la atención a la discapacidad como requisitos necesarios para la eficacia.

“Es importante continuar avanzando por esta senda sin perder la perspectiva crítica”



La cooperación descentralizada y la agenda de eficacia

La agenda de eficacia de la ayuda tiene implicaciones de gran relevancia para **la cooperación descentralizada**, y muy especialmente para la cooperación descentralizada española.

Los actores descentralizados, a través de su participación en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, contribuyen a una mayor proliferación de donantes y, con ello, a acentuar el problema de la fragmentación de la ayuda. Asimismo, la cooperación descentralizada, dada su naturaleza específica y las potencialidades que encierra, aporta oportunidades de complementariedad que una agenda como la de eficacia, basada en buena medida en la racionalización, complementariedad y división del trabajo sobre la base de las ventajas comparativas de los distintos actores, no puede desaprovechar.

“La cooperación descentralizada ofrece oportunidades que la agenda de eficacia de la ayuda —basada en la racionalización, la complementariedad y división del trabajo— no puede desaprovechar para el logro de sus objetivos”.

Si en un primer momento el posicionamiento generalizado de los gobiernos descentralizados respecto a la Declaración de París fue de dis-

tanciamiento y rechazo como reacción a su carácter estatocéntrico, los avances registrados en Accra suavizaron, matizaron y, en muchos casos, disiparon las críticas vertidas desde la cooperación descentralizada.

Es importante continuar avanzando por esta sen-

da sin perder la perspectiva crítica para **lograr la plena incorporación de la perspectiva local en la construcción de la agenda de eficacia** de la ayuda. Del mismo modo, es necesario favorecer la transformación de las prácticas de los actores descentralizados para el logro de una cooperación de mayor calidad.





2

La cooperación descentralizada de España ante el reto de la eficacia

El análisis y la reflexión en torno a la cooperación descentralizada desde la perspectiva de la eficacia deben llevar al conjunto de actores involucrados en este ámbito a tratar de responder a la siguiente pregunta:

¿Cómo asumir las propuestas de la agenda de eficacia de la ayuda sin que esto actúe en detrimento de la autonomía y de manera que aumente el valor añadido de los actores descentralizados en los procesos de desarrollo?

Se trata de una pregunta importante, que seguramente no encuentra una respuesta definitiva, ya que la relación de los gobiernos descentralizados con la agenda de eficacia de la ayuda es un proceso en construcción constante. Existen, no obstante, algunas claves que es necesario tener en cuenta para avanzar hacia una respuesta satisfactoria.

Indudablemente no existen recetas que puedan ser aplicadas por todos los actores descentralizados para lograr una cooperación más eficaz. No obstante, sí se pueden hacer algunas propuestas para favorecer la discusión y el debate, y avanzar en el logro de este objetivo. Algunas de estas propuestas son de carácter general y otras están vinculadas con la agenda de la eficacia de la ayuda impulsada por la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.



Consideraciones de carácter general

Hacer de la política de cooperación internacional para el desarrollo una política pública.

Resulta casi obvio afirmar que la eficacia de la cooperación de cualquier comunidad autónoma no es posible si no se apuesta decididamente por la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública de calidad. No lo es tanto, sin embargo, si se analizan las políticas de cooperación de numerosos actores descentralizados en España, algunas de las cuales no cumplen los criterios que debería cumplir una política pública.

Una política de cooperación internacional pública y de calidad debe cumplir una serie de **requisitos**:

- Alcanzar un **crecimiento equilibrado** entre el volumen de AOD desplegada y los recursos humanos e institucionales para su planificación, gestión y evaluación.

- **Cumplir con los compromisos** relacionados con la cantidad y la calidad de la ayuda, **recogidos en pactos autonómicos contra la pobreza**, planes generales o leyes autonómicas. Se trata, por lo tanto, de una política responsable que huye de la retórica.
- **Blindarse de intereses ajenos a la promoción del desarrollo.** La cooperación no puede ni debe ser portadora de otro tipo de agendas de política exterior (como la comercial o la cultural) o de intereses en materia de política doméstica (como la inmigración, la construcción de la identidad o la búsqueda de paz social).
- **No depender de la coyuntura política o económica**, convirtiéndose en una política variable y accesoria.

“La eficacia de la cooperación de cualquier comunidad autónoma no es posible si no se apuesta por la cooperación internacional como una política pública de calidad”

Otro reto de carácter general que afecta al conjunto de los principios de eficacia de la ayuda y al que se enfrenta la cooperación descentralizada, de manera más intensa a unos actores que a otros, es la **superación de la tensión entre el enfoque inducido por la oferta y el enfoque inducido por la demanda**. La creciente planificación por parte de los gobiernos descentralizados españoles, el establecimiento de prioridades geográficas y sectoriales, ha supuesto un impulso de una cooperación inducida por la oferta. Cada vez más gobiernos descentralizados españoles planifican cómo van a cooperar, con qué socios y en qué sectores, lo que en numerosas ocasiones da lugar a una cooperación excesivamente alejada de las prioridades y necesidades de los socios, especialmente cuando éstos no han sido partícipes del proceso de planificación.

Ver Figura 1. La cooperación inducida por la oferta

La cooperación llevada a cabo en respuesta a solicitudes de los socios, habitualmente canalizadas por ONGD españolas, configura una cooperación inducida por la demanda que, por regla general, da lugar a una acción altamente atomizada que, además, hace irrelevantes los ejercicios de planificación.

Ver Figura 2. La cooperación inducida por la demanda

El reto consiste, por lo tanto, en conciliar los dos enfoques de manera que la oferta de cooperación se articule con las demandas —enmarcadas en planes de desarrollo local— de los socios. Se trata, sin duda, de una solución compleja que debe abordarse en buena medida durante la fase de planificación a través de un proceso abierto de diálogo y participación entre gobiernos descentralizados del Norte y los socios, y la sociedad civil del Norte y del Sur, de manera que la planificación no esté en tensión, y en contradicción, con lo finalmente ejecutado.

Ver Figura 3. Cooperación basada en asociaciones locales para el desarrollo

Avanzar hacia un modelo de planificación y gestión que supere las tensiones existentes entre los enfoques generados por la oferta y la demanda, al tiempo que favorezca la creación de asociaciones locales para el desarrollo, es una tarea compleja. Supone, por un lado, abordar procesos de planificación que demandan mayores esfuerzos y recursos. Por otro lado, como resultado de compartir la toma de decisiones con los socios, significa una limitación de la discrecionalidad y, por lo tanto, de la autonomía. Además, apostar por este modelo de planificación y gestión implica tomar decisiones costosas, como concentrarse geográfica —no es posible desarrollar este modelo si se trabaja con un elevado número de socios— y sectorialmente, y como revisar el modelo actualmente dominante de gestión de la cooperación basado en la dispersión y la fragmentación de los recursos ya sea a través de la cooperación vía ONGD o de la cooperación directa. Se trata, no obstante, de decisiones necesarias para avanzar hacia el desarrollo de una política de cooperación descentralizada de mayor calidad.



La cooperación inducida
por la oferta



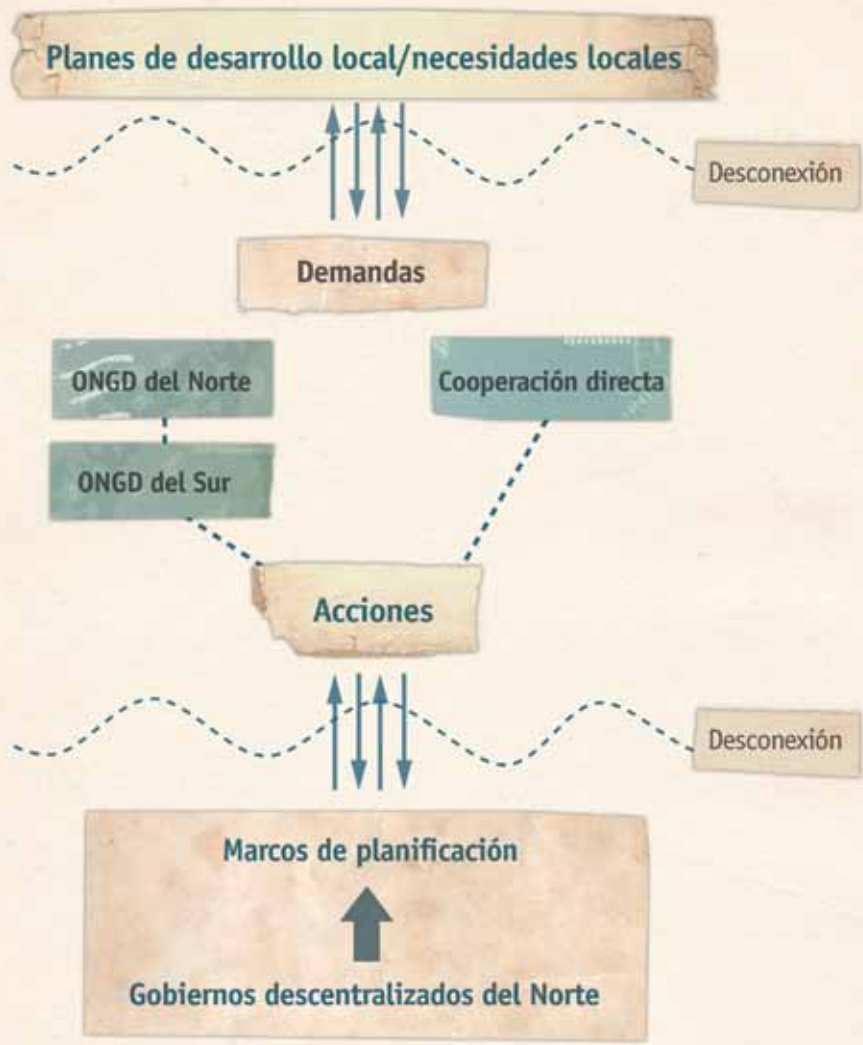
CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN INDUCIDA POR LA OFERTA:

- Favorece la coherencia entre lo planificado y lo ejecutado.
- No responde a un diálogo entre socios.
- Minimiza el papel de las ONGD.
- Favorece una lógica vertical en la toma de decisiones.
- Supone un obstáculo para la apropiación y el alineamiento.

LÓGICA DE LA TOMA DE DECISIONES



**La cooperación inducida
por la demanda**



CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN INDUCIDA POR LA DEMANDA:

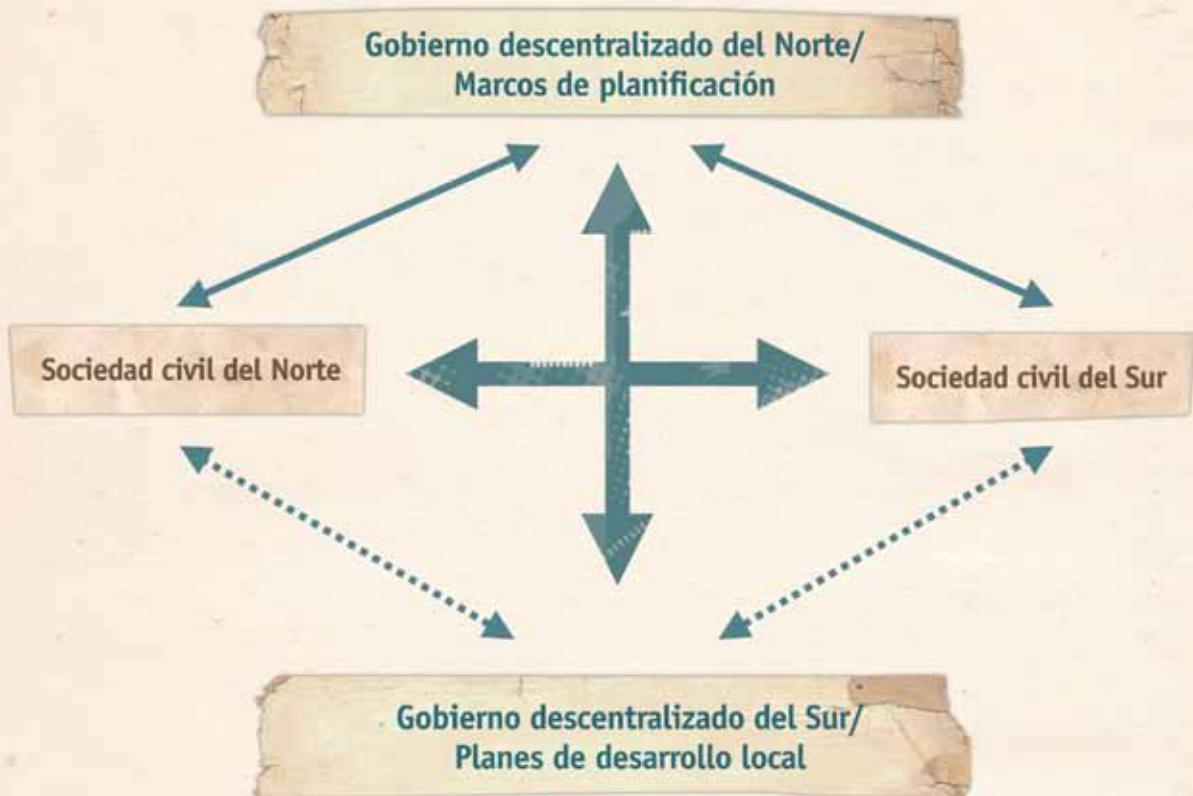
- Favorece la apropiación y el alineamiento, pero...
- Genera dispersión: las demandas de los socios no siempre se inscriben en los planes de desarrollo local.
- Genera incoherencias entre lo planificado y lo ejecutado, haciendo irrelevantes los ejercicios de planificación.
- No responde al diálogo entre socios.

LÓGICA DE LA TOMA DE DECISIONES*



* Al ser un esquema de cooperación inducido por la demanda las acciones responden a iniciativas de los socios, pero la toma de decisiones final recae siempre en el donante.

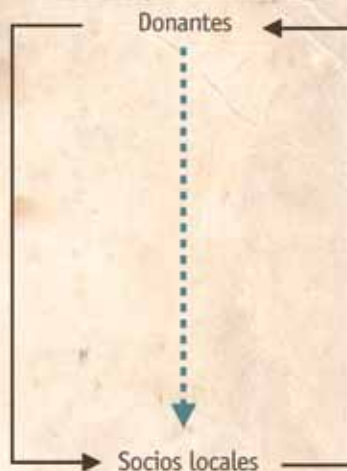
**Cooperación basada en
asociaciones locales para
el desarrollo**



**CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN
BASADA EN ASOCIACIONES LOCALES
PARA EL DESARROLLO:**

- Favorece la coherencia entre lo planificado y lo ejecutado.
- Favorece el alineamiento con los planes de desarrollo local.
- Favorece la armonización en torno a los planes de desarrollo local.
- Favorece la apropiación y minimiza la asimetría.
- Favorece la participación de la sociedad civil.
- Exige mayores esfuerzos en el proceso de planificación.
- Exige un alto grado de concentración geográfica.

**LÓGICA DE LA TOMA
DE DECISIONES ***



* Este esquema minimiza la verticalidad, pero no hay que olvidar que dada la naturaleza asimétrica del sistema de ayuda las decisiones finales recaen siempre en los donantes.

Propuestas para una cooperación descentralizada más eficaz: lecciones de la agenda de eficacia de la ayuda

Además de reflejar estos dos planteamientos de carácter general es importante reflexionar acerca de las prácticas de la cooperación descentralizada en relación a la agenda internacional de eficacia de la ayuda.

La agenda de eficacia de la ayuda, en concreto la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, no solo ha contribuido a definir una agenda con compromisos, también **ha supuesto un impulso del debate y la reflexión por parte de todos los actores del sistema** de ayuda en relación a la eficacia de su acción de cooperación internacional.

Los gobiernos descentralizados han tenido una relación difícil con esta agenda. Si participaron en la capital francesa, mostraron una gran distancia con la

El papel de los gobiernos descentralizados es fundamental para lograr una agenda inclusiva y democrática, que responda a las necesidades de desarrollo de los actores locales de los países del Sur.

Declaración de París fundamentalmente por su visión estatocéntrica de la ayuda, que no reconocía a los actores descentralizados —ni a la sociedad civil— como actores fundamentales de desarrollo. Esta deficiencia fue parcialmente superada tres años después en Accra, donde se produjo la incorporación de los actores descentralizados y de la sociedad civil y se generó un compromiso por la eficacia basado en un principio de apropiación más democrático y local.

Una pregunta que habitualmente se han hecho numerosos gobiernos descentralizados es si de una agenda como la de la eficacia de la ayuda emanan responsabilidades para ellos. No hay que olvidar que se trata de una agenda que nació con un sesgo estatocéntrico, en la que la participación de los gobiernos descentralizados ha sido limitada y no son plenamente reconocidos como actores de la agenda de desarrollo.

La respuesta no es sencilla, pero se puede afirmar que todos los actores que intervienen en el sistema de ayuda comparten, o deberían hacerlo, el mismo objetivo: **promover el desarrollo de los países del Sur de la manera más eficaz posible**. La agenda de eficacia de la ayuda supone un significativo avance en este sentido por lo que, aunque diferentes, de esta agenda emanan responsabilidades para todos los actores.

Lógicamente, este hecho no implica que los actores descentralizados deban asumir de manera acrítica esta agenda y aplicar mecánicamente sus principios. No obstante, sí debe inspirar una profunda reflexión en relación a las propias prácticas en materia de eficacia, conducir a hacer una lectura crítica de la agenda y, a partir de dicha lectura, promover nuevas prácticas favorecedoras de la eficacia.

Avanzar hacia una cooperación descentralizada más eficaz no sólo implica desarrollar una ayuda más eficaz. También requiere de la **participación de los actores descentralizados en la configuración de la agenda**, en los debates y foros internacionales y nacionales —tanto en el Norte como en Sur—.

Además de un mayor trabajo de seguimiento, participación e incidencia en la agenda de desarrollo es necesaria también una transformación de las propias prácticas al calor de dicha agenda. A continuación se plantean algunas reflexiones en esta dirección.



La cooperación descentralizada y los principios de apropiación y alineamiento

Potencialidades de los gobiernos descentralizados en relación a la apropiación y el alineamiento.

El principio de apropiación se basa en el ejercicio del liderazgo por parte de los socios en relación a los procesos de desarrollo. En este sentido, las potencialidades de los gobiernos descentralizados consisten, en buena medida, en **hacer avanzar la agenda hacia un principio de apropiación democrática y local**. Es decir, las potencialidades residen en la incorporación de los gobiernos descentralizados del Sur en el ejercicio del citado liderazgo: participación en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo y en la definición de prioridades en el marco de las políticas públicas.

Además, la participación de los gobiernos descentralizados en el diseño de políticas y la definición de prioridades es importante para lograr una verdadera apropiación democrática, ya que se trata de los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, los que se pueden dotar de mejores mecanismos de participación y, por lo tanto, **los que pueden representar de manera más adecuada los intereses de los ciudadanos y ciudadanas**.

Junto a estas potencialidades relacionadas directamente con la naturaleza de los gobiernos descentralizados existen otras potencialidades, también en el ámbito de la apropiación, que tienen que ver con los objetivos y temáticas propios de la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2009a:68-69).

El fortalecimiento institucional en el ámbito local, el apoyo a los procesos de descentralización y a los procesos de gobernanza local, en la medida que se consoliden como los ámbitos de trabajo prioritarios de la cooperación descentralizada, favorecerán una mayor apropiación democrática y local. La orientación de la cooperación descentralizada hacia estas líneas fortalecerá la capacidad de los socios locales en la participación en el diseño de políticas y de prioridades, **impulsando la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones.**

El principio de alineamiento, por su parte, ha sido reivindicado históricamente por los socios del Sur. Este principio aboga por una cooperación orientada hacia las estrategias, instituciones y procedimientos existentes en los países socios. Los gobiernos descentralizados tienen, por lo tanto, un importante campo de acción en materia de **alineamiento con los planes de desarrollo y las políticas públicas en el ámbito local.**

Es especialmente pertinente el alineamiento en este caso, algo que no siempre ocurre, ya que numerosos gobiernos descentralizados del Norte poseen una amplia trayectoria y experiencia, así como un importante bagaje de conocimiento en materia de desarrollo local.

Los socios de Sur, en cambio, no siempre cuentan con estrategias de desarrollo. En el ámbito local, incluso, se produce en ocasiones la ausencia de instituciones y procedimientos con los que trabajar, lo que dificulta el cumplimiento con el principio de alineamiento.

Como se ha visto en el principio de apropiación, las potencialidades de la cooperación descentralizada residen en buena medida en el fortalecimiento de las instituciones locales, apoyo a los procesos de descentralización y a la gestión de políticas públicas en el ámbito local. Así pues, existe una clara vinculación entre ambos principios a través de los

que la cooperación descentralizada puede hacer una aportación significativa y complementaria de la cooperación para el desarrollo entre gobiernos centrales.

Desarrollar las potencialidades en materia de apropiación exige a los gobiernos descentralizados llevar a cabo algunas decisiones (cuadro 2).

“Los socios del Sur no siempre cuentan con estrategias de desarrollo. En ocasiones existe ausencia de instituciones y procedimientos con los que trabajar”

¿CÓMO AVANZAR HACIA LA APROPIACIÓN Y EL ALINEAMIENTO?

Cambio en el modelo de relaciones con los socios: de la gestión de proyectos a las asociaciones locales para el desarrollo

Fin del proyecto como principal "unidad básica" de pensamiento, relación con los socios y acción de cooperación. Se trata de un requisito básico para superar una lógica de corto plazo e iniciar el establecimiento de alianzas estratégicas a largo plazo que impliquen el diálogo político y el desarrollo de acciones, y que favorezcan la apropiación local y el alineamiento con las políticas locales, a través de unas relaciones menos asimétricas.

Concentración geográfica y sectorial

Desarrollar una política plenamente alineada con las prioridades de los socios y con altos niveles de apropiación democrática es una tarea compleja. Más difícil es todavía cuando se desarrolla una estrategia de diversificación geográfica y sectorial de la cooperación, como hacen la práctica totalidad de los actores descentralizados —y por cierto, también la AGE—.

El alineamiento y la apropiación exigen un diálogo de políticas constante y fluido con los socios, algo que no es posible llevar a cabo con las limitadas capacidades con las que cuentan los gobiernos descentralizados. Parece claro, por lo tanto, que si los gobiernos descentralizados quieren desarrollar una acción más alineada y con mayores niveles de apropiación deben concentrar su actuación en un grupo de países y sectores reducido, acorde a sus capacidades.

Búsqueda de apropiación democrática

- Proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo.
- Superación del carácter estatocéntrico de las relaciones de cooperación internacional.
- Transición desde unos principios de alineamiento y apropiación restringidos hacia unos principios de apropiación y alineamiento más democráticos que incluyen también la perspectiva local.
- Ampliación del enfoque: introducción de la equidad de género, la defensa de los derechos humanos y la atención a la discapacidad como requisitos necesarios para la eficacia.

Apoyo a los procesos de desarrollo local

Uno de los resultados del diagnóstico sobre el estado de la cooperación descentralizada, seguramente el más importante, hace referencia al limitado valor añadido que ésta está aportando, precisamente porque no se orienta de manera decidida hacia los ámbitos en los que atesora mayores capacidades. Es necesario que la cooperación descentralizada sea un verdadero complemento de los procesos de cooperación para el desarrollo y, con ello, de los procesos de desarrollo.

Es importante que la cooperación descentralizada, para evitar una pérdida de relevancia, coherencia y legitimidad, se plantee como objetivo la aportación de valor añadido a los procesos de desarrollo. Para ello debe orientarse a ámbitos como la gestión de políticas públicas en el ámbito local, acompañamiento a los procesos de descentralización y apoyo a los procesos de gobernanza local.

La cooperación descentralizada y la armonización

Uno de los principales problemas que lastra la eficacia de la ayuda es la **elevada fragmentación de las acciones de cooperación**. La cooperación descentralizada, y muy especialmente a raíz de la proliferación de actores registrada en los últimos años, ha contribuido a aumentar el número de actores, acciones, modalidades e instrumentos que configuran el sistema de ayuda.

Junto a los efectos positivos que genera, la incorporación de los actores descentralizados ha contribuido también a incrementar la fragmentación de la ayuda, **haciendo más necesario todavía al principio de armonización recogido en la Declaración de París**.

La armonización de la ayuda es un proceso complejo que obliga a los gobiernos descentralizados —así como al resto de los actores— a trabajar en varias direcciones (figura 4).

Un primer ámbito que afecta a la toma de decisiones en relación al principio de armonización debe llevarnos a distinguir las **distintas esferas que afectan a este principio**: la esfera político-estratégica, la esfera administrativa y la esfera operativa. La diferenciación de estas tres esferas es importante para identificar los distintos espacios y ejercicios en los que los gobiernos descentralizados deben abordar las iniciativas de armonización:

- En relación a la armonización en el **ámbito político-estratégico** la elaboración de políticas y planes estratégicos de cooperación constituye el marco adecuado para identificar espacios de complementariedad y sinergias con otros actores, teniendo en cuenta sus ejercicios de planificación.
- En cuanto al **ámbito administrativo** es importante avanzar hacia una mayor homogeneidad de los procedimientos administrativos que la que actualmente existe.

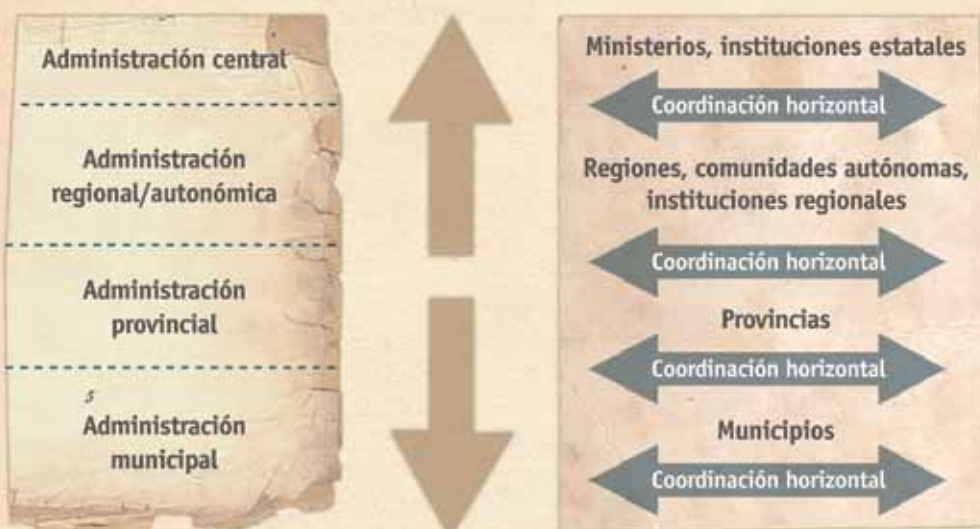
- Por último, en relación al **plano operativo**, es decir a la gestión de la ayuda en el terreno, es necesario impulsar mecanismos de coordinación para lograr aprovechar sinergias en la implementación de las acciones y evitar solapamientos y duplicidades, como ocurre actualmente en numerosas ocasiones.

Un segundo ámbito en el que también es preciso avanzar es la coordinación con los diferentes actores del sistema de cooperación internacional. En este sentido, es necesario que los gobiernos descentralizados impulsen la coordinación **horizontal** —con los gobiernos de su misma naturaleza— y de coordinación **vertical** —con los gobiernos centrales y el resto de gobiernos descentralizados de distinta naturaleza— (figura 4).

En tercer lugar, para que un ejercicio de armonización sea efectivo y contribuya a una mayor eficacia de la ayuda es importante que esté **guiado por una lógica basada en la complementariedad y la división del trabajo**. En este ejercicio los actores descentralizados tienen una ventaja comparativa en aquellos ámbitos en los que atesoran valor añadido: fortalecimiento de las instituciones locales, apoyo a los procesos gobernanza local, de descentralización y a la gestión de políticas públicas en el ámbito local. Así pues, son estos los ámbitos que, desde el punto de vista de la eficacia y el aprovechamiento de las potencialidades, deberían guiar a la cooperación descentralizada en una iniciativa de armonización. Se trata de ámbitos que, además, constituyen también una garantía para favorecer los principios de apropiación y alineamiento y, con ello, una mayor eficacia por parte de la cooperación descentralizada.

ÁMBITOS Y DIRECCIONES DE LA COORDINACIÓN

Ámbito Político-Estratégico/Administrativo/Operativo



Proceso de armonización basado en la lógica de la complementariedad y la división del trabajo

Además de la racionalización de la planificación, es importante reflexionar sobre nuevas propuestas para avanzar en materia de armonización. A continuación se proponen algunas de manera exploratoria y esquemática:

- Creación de un **fondo de iniciativas para la eficacia de la cooperación descentralizada**: en el marco de este fondo se podría elaborar un mapa de la actuación de los actores autonómicos, identificar fortalezas y debilidades, iniciar un diálogo sobre división del trabajo, complementariedad, cooperación delegada, entre otras acciones.
- Puesta en marcha de **una iniciativa de evaluación entre pares**², que favorecería la identificación de oportunidades de complementariedad, la homogeneización de los procedimientos administrativos y la transparencia y la rendición de cuentas. Esta iniciativa podría asumirse tanto en el ámbito autonómico como en el local.
- **Revisión de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional**: la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es uno de los principales mecanismos de coordinación de las políticas de cooperación de las distintas administraciones territoriales del Estado español. Hasta la constitución de la Conferencia Sectorial era el único mecanismo de coordinación vertical existente, sin embargo la creación de ésta hace necesaria una revisión de la Comisión para evitar una duplicidad en las funciones de ambos espacios³.
- Armonización de los **procedimientos administrativos**.
- Impulso del papel de los fondos locales de cooperación y puesta en marcha de éstos en aquellos **ámbitos geográficos en los que aun son inexistentes**.
- **Impulso de la coordinación** en el terreno haciendo operativos, dotando de contenido y participando en los mecanismos propuestos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012: los grupos estables de coordinación en el terreno y las mesas de complementariedad.
- **Reflexión constante** orientada hacia la búsqueda de nuevos y sencillos mecanismos de coordinación.

² Esta propuesta se basa en la iniciativa desarrollada por los socios del CAD, que han impulsado un sistema de evaluación entre pares (Peer Reviews of DAC members). Los ejercicios son realizados de manera conjunta por dos socios del CAD y consisten en la evaluación de los principales aspectos de la política de cooperación para el desarrollo de un tercer socio. Los documentos de las evaluaciones pueden consultarse en: http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34603_1_1_1_1_1,00.html

³ La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es uno de los principales mecanismos de coordinación de las políticas de cooperación de las distintas administraciones territoriales del Estado español. Hasta la constitución de la Conferencia Sectorial era el único mecanismo de coordinación vertical existente, sin embargo, la creación de ésta hace necesaria una revisión de la Comisión para evitar una duplicidad en las funciones de ambos espacios. Un análisis más extenso sobre el papel de la Comisión Interterritorial puede consultarse en Hombrado, A. (2008): Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española, Documento de Trabajo 20/2008, OPEX, Fundación Alternativas y en MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA J.A. (2009): La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina.

¿CÓMO AVANZAR HACIA LA ARMONIZACIÓN A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN?

Racionalización de la planificación y búsqueda de complementariedad

La elaboración de ejercicios de planificación por parte de los actores descentralizados supone un avance para racionalizar la cooperación descentralizada tanto desde el punto de vista de los actores individuales como del conjunto. No obstante, en el actual escenario cabe preguntarse en qué medida la creciente planificación contribuye a una acción más eficaz desde el punto de vista de los actores individuales y especialmente desde el plano colectivo o, si por el contrario, está suponiendo una pérdida de recursos y, lo que es más importante, una pérdida de oportunidades de complementariedad.

El desarrollo de los ejercicios de planificación de numerosos gobiernos descentralizados no ha contado con el necesario intercambio de información, puntos de vista y búsqueda de complementariedad con los esfuerzos en materia de planificación de otros actores. Es importante, por lo tanto, una racionalización de los marcos de planificación futuros sin que ello socave la autonomía de los distintos actores. Para ello sería importante considerar los siguientes pasos cuando se desarrolla un ejercicio de planificación:

Pasos a seguir para la búsqueda de complementariedad y eficacia en la realización de un marco de planificación:

Búsqueda de sinergias:

- Con la Administración General del Estado
- Con comunidades autónomas
- Con entidades locales
- Con ONGD
- Con los socios

Condiciones para la eficacia:

- Alineado con las políticas de los socios
- Que identifique las propias ventajas comparativas
- Que establezca ámbitos de complementariedad con otros actores

El desarrollo de marcos de planificación complementarios a los de otros actores y con capacidad de favorecer la eficacia desde el plano individual y colectivo exigen a los gobiernos descentralizados asumir una serie de decisiones alejadas actualmente de su modo de actuación: apostar por la concentración geográfica y sectorial —de manera que se pueda abordar un efectivo diálogo de políticas con un reducido número de socios—, conocer la planificación de otros actores —algo que en la actualidad apenas ocurre como resultado del ensimismamiento institucional— y promover la participación de otros actores —socios locales, ONGD y otros gobiernos descentralizados— en el ejercicio de planificación para favorecer la complementariedad y la apropiación.

La cooperación descentralizada y la gestión orientada a resultados

La gestión orientada a resultados definida por la agenda de eficacia aboga por un modelo de gestión que para la consecución de sus objetivos —objetivos definidos en diálogo con los socios y alineados con sus planes de desarrollo— presta atención a la medición del impacto de los resultados esperados y los logros alcanzados. Para ello, propone la incorporación de la información obtenida en el proceso de medición, a través del seguimiento y la evaluación, para alimentar la toma de decisiones a lo largo del propio proceso de gestión. Se trata, por lo tanto, de un modelo que se basa en una mejor gestión de la información.

En definitiva, **a través de la gestión orientada a resultados la cooperación para el desarrollo puede estar en mejores condiciones para alcanzar sus objetivos**, ya que supone la incorporación a los procesos de gestión la información generada a través de la propia práctica.

Si esta información llega a influir de manera eficaz en la toma de decisiones de los actores descentralizados éstos estarán en mejor disposición para alcanzar sus objetivos y mejorar así la calidad de su cooperación. Para ello es importante la realización de ejercicios de **seguimiento y evaluación** no solo de las acciones concretas, sino también de los marcos de planificación y de las políticas de cooperación, y de la contribución de éstos al logro de los objetivos de desarrollo de los socios.

El seguimiento y la evaluación no son únicamente potentes herramientas para favorecer la transparencia y rendir cuentas, sino que se constituyen en un instrumento esencial para generar información y ponerla a los servicios de las propias políticas de cooperación descentralizada.



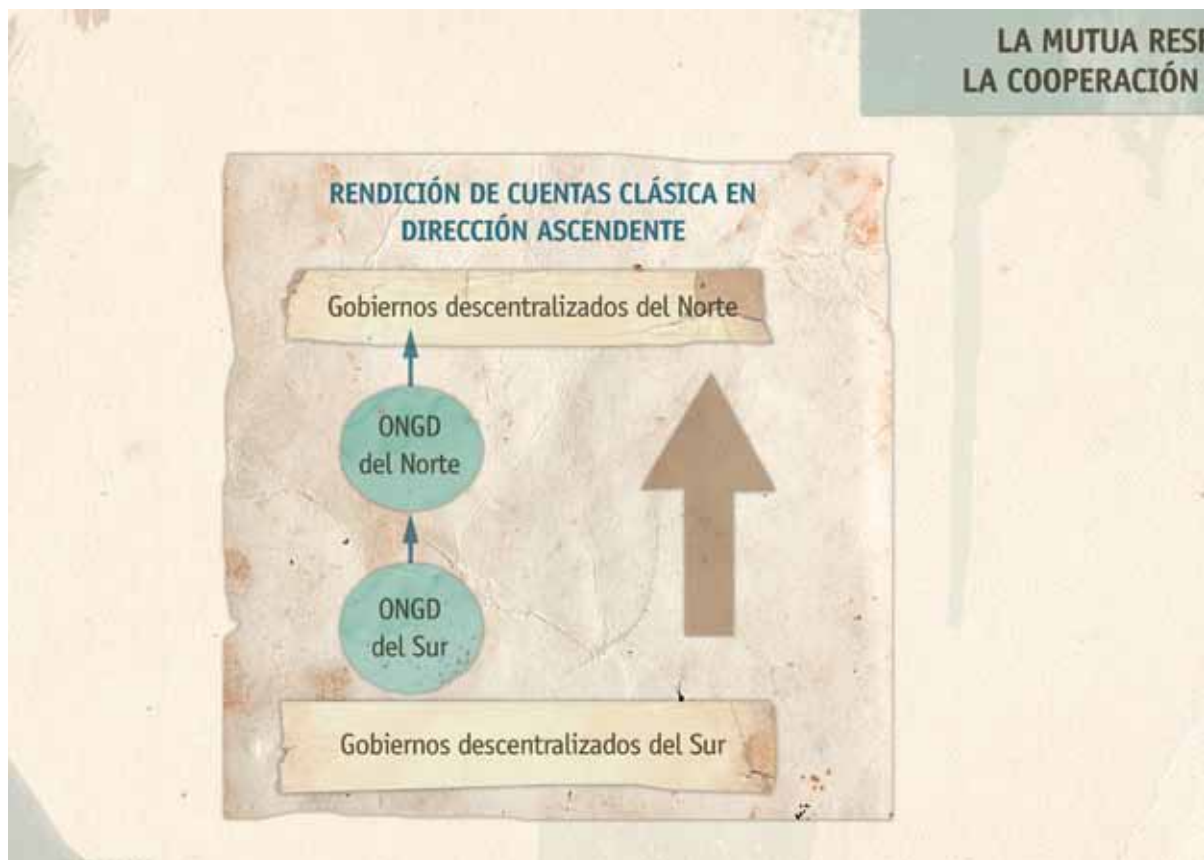


La cooperación descentralizada y la mutua responsabilidad

En opinión de numerosos actores descentralizados existen elementos que definen una posición ventajosa de la cooperación descentralizada respecto a otras cooperaciones, como la clásica cooperación entre Estados: una mayor horizontalidad y reciprocidad en las relaciones de cooperación, un diálogo más directo entre los socios, una menor influencia de otras agendas en la política de cooperación. Se trata, en definitiva, de argumentos que aluden a la mejor relación, debida a la propia naturaleza asociativa de los actores descentralizados, para construir verdaderas asociaciones locales para el desarrollo y que son esgrimidos cada vez con mayor

asiduidad por los gobiernos descentralizados para enfatizar el valor añadido que la cooperación descentralizada aporta a los procesos de desarrollo.

Conviene reconocer que la naturaleza de los actores descentralizados es distinta a la de otros actores del sistema de ayuda, que las motivaciones que les llevan a desarrollar acciones de cooperación internacional también son distintas y que el contexto en el que se enmarcan sus relaciones de cooperación es diferente al de otros actores. Es importante, sin embargo, destacar que la cooperación descentralizada se inscribe en el sistema internacional de ayuda y que, por lo tanto, la misma lógica vertical, asimétrica y discrecional que provoca que la toma de decisiones recaiga de manera mayoritaria en los donantes, también afecta a la cooperación descentralizada.



El principio de la mutua responsabilidad es especialmente pertinente para hacer efectiva la posición ventajosa expresada en buena parte de los discursos de la cooperación descentralizada. La mutua responsabilidad es uno de los principios de la agenda de eficacia que, junto con el principio de apropiación, puede contribuir en mayor medida a minimizar la asimetría existente en el sistema de ayuda.

Si el principio de apropiación aboga por una distribución más justa de la toma de decisiones, **la mutua responsabilidad implica que donantes y socios compartan las responsabilidades sobre los resultados de desarrollo.**

Así pues, la mutua responsabilidad se asienta sobre el concepto de rendición de cuentas múltiple (Rodríguez-Carmona, 2002), que implica el ejercicio de rendición de cuentas en dirección ascendente, en dirección descendente y en

dirección horizontal. En el caso de la cooperación descentralizada la rendición de cuentas múltiple abarcaría la rendición de cuentas —es decir, la respuesta a los compromisos adquiridos con los distintos partícipes— entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur, y entre éstos y la ciudadanía a la que representan (figura 5).

La mutua responsabilidad implica superar el actual esquema dominante de la rendición de cuentas en dirección ascendente y centrada en el control del gasto, para centrarse en los procesos de cooperación y los resultados de estos procesos. El objetivo de este modelo de rendición de cuentas es, por lo tanto, compartir la responsabilidad sobre los resultados de desarrollo y favorecer el aprendizaje entre socios a partir del ejercicio de la rendición de cuentas.

Figura 5

RESPONSABILIDAD Y DESCENTRALIZADA



Bibliografía

- **Alemán, Alicia y Goñi, Javier (2010):** En caída libre. El 0,7% de las CCAA en 2010, Artículo ALBOAN.
- **Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio (2006):** “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, La Realidad de la Ayuda, 2006-2007, Intermon Oxfam.
- **CAD/OCDE (2005):** Aid Extended by Local and State Governments, Pre-print of DAC Journal 2005, Volume 6, No.4, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf>.
- **Colino, César (2007):** La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española, Documento de Trabajo 10/2007, OPEX, Fundación Alternativas, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.
- **Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (2009):** La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo, Publicaciones Coordinadora, Madrid.
- **De la Fuente, Rosa (coord.) (2010):** Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales, Madrid, La Catarata.
- **Del Huerto, María (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, disponible en <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=233>.
- **Díaz, Abraham (2008):** La cooperación oficial descentralizada, Madrid, IUDC-Los Libros de la Catarata.
- **FEMP (2009):** La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2008, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.
- **FEMP (2008):** La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2007, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.
- **FEMP (2007):** La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2006, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.
- **FEMP (2006):** La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2005, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.
- **Hombrado, Angustias (2008):** Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española, Documento de Trabajo 20/2008, OPEX, Fundación Alternativas, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.

- **Hombrado, Angustias y Hernández, Carlos (2010):** Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos, Documento de Trabajo 23/2010, OPEX, Fundación Alternativas, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.
- **MAEC/DGPOLDE, (2009):** Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Cooperacion%20espaola.aspx>.
- **MAEC/DGPOLDE (2009):** Seguimiento del PACI 2008, disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/2008Seg%20PACI.pdf>.
- **Malé, Jean Pierre (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.
- **Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo (2009a):** “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada” en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada, año 2008, disponible en <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=469>.
- **Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo (2009b):** “La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada”, en Fernández de Losada, Agustí, Godínez Víctor. y Rimez, Marc (coords.) (2009): La Agenda de París: una contribución desde lo local. De Valparaíso a México, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Colección Estudios de Investigación, nº 7, Barcelona, disponible en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=570>.
- **Martínez, I. y Santander, G. (2010):** La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid, ICEI-FONGDCAM, ICEI Estudios e Informes, Madrid, disponible en http://www.ucm.es/info/icei/#item=secciones/03_publicaciones/03_estudios_informes/main.xml;lang=ES.
- **Martínez, Ignacio y Sanahuja José Antonio (2009):** La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina, Madrid, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>.
- **Rodríguez-Ariza, Carlos (2010):** La gestión de la información en organizaciones de desarrollo, Documento de trabajo nº11 vol.1, Madrid, CECOD.
- **Rodríguez-Ariza, Carlos (2010):** La gestión de la información en organizaciones de desarrollo, Documento de trabajo nº11 vol.2, Madrid, CECOD.

- **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).
- **Romero, Luz (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.
- **Sanahuja, José Antonio (2007):** “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Mesa, M (2007): Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario2007-2008, Madrid, Ceipaz, pp. 71-101.
- **Seisdedos, S. y Saninger, N. (2010):** “Una primera aproximación a la cooperación descentralizada”, en de la Fuente (coord.) Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales, Madrid, La Catarata, pp.37-56.



Anexo: Diagnóstico de la cooperación descentralizada de España

La reflexión acerca de cómo abordar la agenda de eficacia de la ayuda es importante para todos los gobiernos descentralizados partícipes del sistema de cooperación internacional, tanto donantes como socios del Sur. Esta reflexión, no obstante, es especialmente relevante en el caso de los actores descentralizados españoles ya que configuran una cooperación con una serie de rasgos distintivos —que se irán desgranando a lo largo de este capítulo— respecto a la cooperación descentralizada de otros países (CAD/OCDE 2005).

Así pues, al tiempo que posee enormes potencialidades para apoyar a sus socios del Sur, la cooperación descentralizada española acusa importantes dificultades para materializar todo su potencial de una manera eficaz.

Evolución de la cooperación descentralizada en España

La cooperación descentralizada inició su andadura en España en la década de los años ochenta. Varias comunidades autónomas y entidades locales comenzaron a desarrollar una incipiente actividad en materia de cooperación internacional como respuesta a diversas motivaciones, entre las que destacaron la búsqueda de proyección internacional y la respuesta a las crecientes demandas de solidaridad internacional realizada desde diversos colectivos de la sociedad civil.

Nuevos gobiernos descentralizados se fueron incorporando en los años noventa a la política descentralizada de cooperación internacional para el desarrollo, y varios de los que ya venían impulsando acciones en esta temática consolidaron su labor a través de un aumento de los recursos, las estructuras de gestión y los marcos de planificación.

De esta manera, y en buena medida al calor de los avances motivados por el “movimiento a favor del 0,7%” la cooperación descentralizada cobró fuerza y comenzó a institucionalizarse como una política propia en numerosas comunidades autónomas, gobiernos provinciales y locales.

Tras el cambio de siglo la cooperación descentralizada continuó su proceso de consolidación y comenzó a mostrar un potencial anteriormente desconocido. Esta cooperación se ha erigido en un componente esencial de la cooperación para el desarrollo de España y constituye uno de sus principales rasgos distintivos. En la actualidad la cooperación descentralizada española está nutrida por un elevado número de actores que han desembolsado un creciente volumen de ayuda y han generado un complejo marco institucional para gestionar la política de cooperación.

El elevado número de actores, su diversidad, el volumen de AOD, su peso en términos relativos sobre la AOD española, el complejo marco institucional y la participación de la sociedad civil a través de las ONGD constituyen los rasgos distintivos de la cooperación descentralizada española.

Los actores de la cooperación descentralizada

Actualmente desarrollan acciones de cooperación internacional para el desarrollo la totalidad de las comunidades autónomas, las ciudades autónomas, buena parte de los gobiernos provinciales y un número significativo de ayuntamientos españoles.

Cuadro 1. Número de actores de la cooperación descentralizada 2005-2009

	Año				
	2005	2006	2007	2008	2009
CCAA	17	17	17	17	17
Ciudades autónomas	1	—	1	1	—
Diputaciones	37	27	33	30	34
Cabildos insulares	1	1	3	2	5
Consejos insulares	3	—	—	1	3
Fondos de cooperación	9	—	—	—	—
Ayuntamientos	310	198	267	214	189
Comarcas	2	2	1	1	1
Mancomunidad	—	—	1	1	1
Total actores	380	245	323	267	233

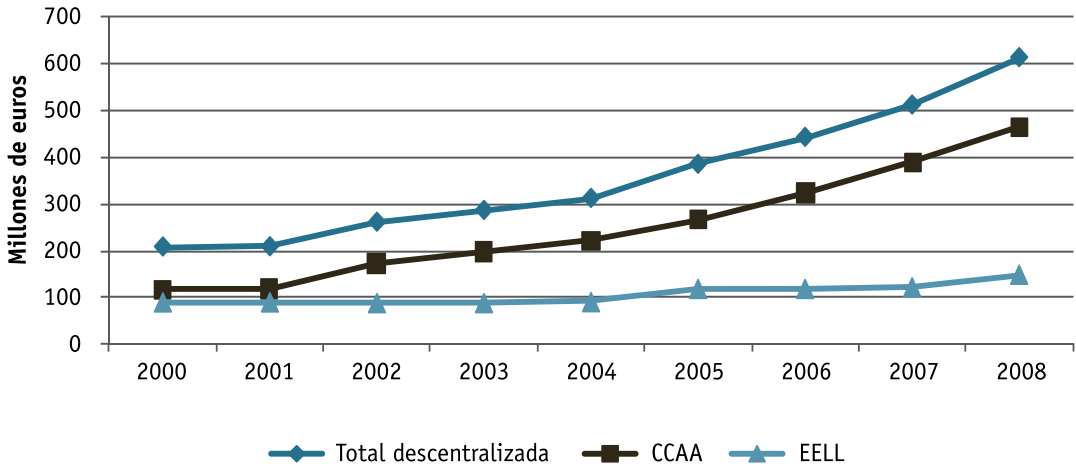
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FEMP y DGPOLDE

Junto a los gobiernos descentralizados, otros actores de naturaleza colectiva, como plataformas o redes de gobiernos descentralizados, desarrollan también acciones de cooperación para el desarrollo completando así el mapa de la cooperación descentralizada en España. Entre estos actores destaca el papel desempeñado por los fondos de cooperación y el de las federaciones de municipios y provincias.

Evolución de la AOD descentralizada española

El crecimiento de la cooperación descentralizada ha sido muy notable en España en los últimos años hasta el punto de que la primera década del siglo XXI ha visto como la AOD descentralizada se triplicaba. Este crecimiento se explica, fundamentalmente, por el incremento de la AOD de las comunidades autónomas, que de un volumen de ayuda muy similar al de las entidades locales en el año 2000, concretamente 117,6 millones de euros las CC AA frente a 90,6 las entidades locales, alcanzaron en 2008 la cifra de 464,7 millones de euros frente a los 148,7 de las entidades locales (gráfico 1).

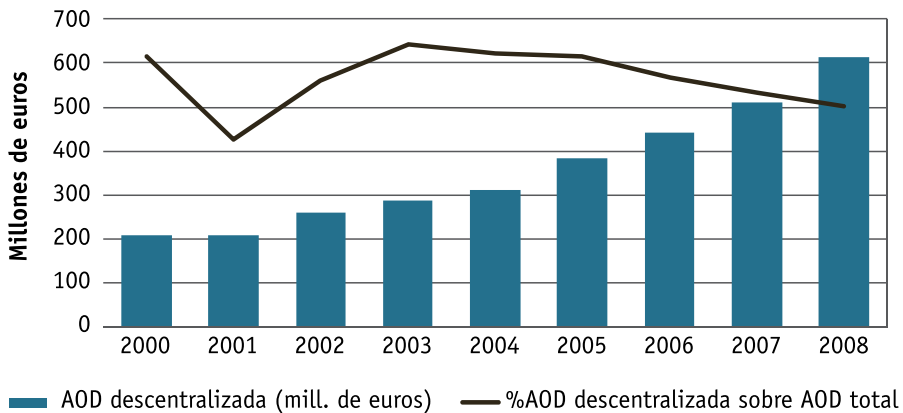
Gráfico 1. Evolución del peso de la AOD descentralizada sobre la AOD total española



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PACI Seguimiento

La evolución de la AOD descentralizada, así como el alto grado de institucionalización de las políticas de cooperación de numerosos gobiernos descentralizados, han conllevado la consolidación de la cooperación descentralizada como un componente fundamental de la cooperación española. Muestra de ello es el porcentaje que la AOD descentralizada supone sobre la AOD española (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del peso de la AOD descentralizada sobre la AOD total española

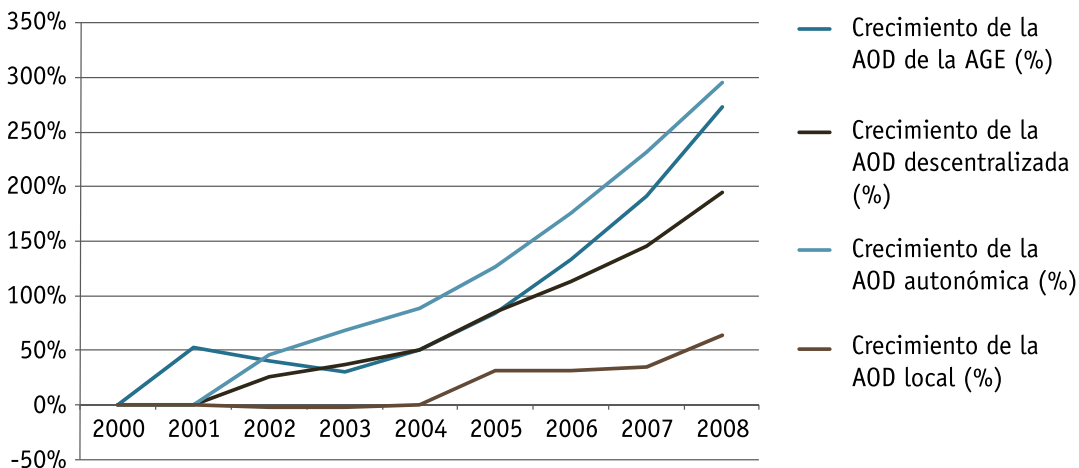


Fuente: elaboración propia a partir de datos de PACI Seguimiento

Después de unos primeros años de década en los que la cooperación descentralizada experimentó un limitado crecimiento e incluso un descenso de su peso en términos relativos, en el año 2003 la AOD descentralizada tocó techo en relación a su peso sobre la AOD total española. Desde entonces, el porcentaje que la AOD descentralizada representa sobre la AOD total ha descendido progresivamente hasta llegar a 12,88% en el año 2008 (gráfico 2).

Es necesario contextualizar esta tendencia ya que, aunque es decreciente, no significa que la cooperación descentralizada esté disminuyendo. Al contrario, la cooperación descentralizada no ha dejado de crecer en la presente década, y además lo ha hecho a un ritmo elevado. Lo que ha ocurrido en estos años es que la AOD de la Administración General del Estado (AGE) también ha crecido de manera muy significativa, y lo ha hecho a un ritmo incluso superior al de la AOD descentralizada, especialmente a partir del año 2004.

Gráfico 3. Comparación del crecimiento de la AOD de la AGE y la AOD descentralizada 2001-2008

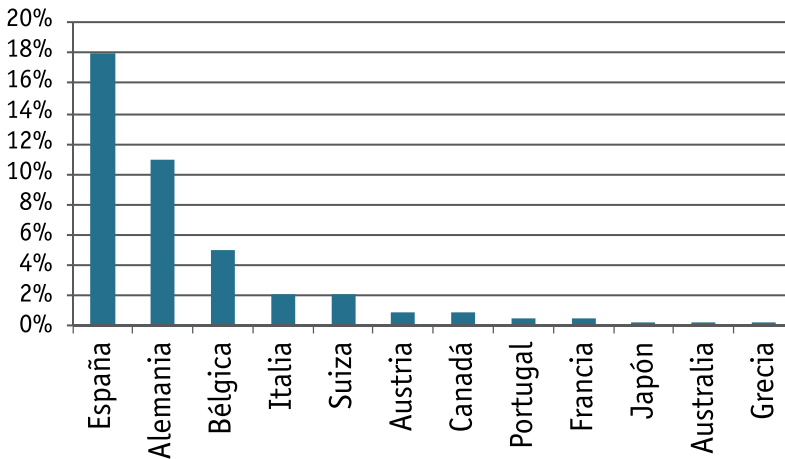


Fuente: elaboración propia a partir de datos de PACI Seguimiento

Si bien es cierto que la AOD de la AGE ha crecido a un ritmo mayor que el conjunto de la AOD descentralizada, ha sido la AOD de las comunidades autónomas la que más ha crecido en términos relativos, al alcanzar en la década analizada un crecimiento de prácticamente el 300% con respecto al año 2000. Por el contrario, el bajo crecimiento de la AOD local, que apenas ha superado el 50% en estos años, explica el menor ritmo de crecimiento cuantitativo de la cooperación descentralizada con respecto a la de las administraciones estatales (gráfico 3).

Como resultado de los datos anteriores la AOD descentralizada representa un porcentaje elevado de la AOD española, especialmente si se compara con el de otros países socios del CAD. Aunque no existen datos recientes sobre esta magnitud, un estudio elaborado por el CAD de la OCDE (2005) puso de manifiesto la diferencia de la cooperación descentralizada española respecto a la del resto de países donantes (gráfico 4).

Gráfico 4. Porcentaje de AOD descentralizada sobre AOD bilateral 2003 (comparación países del CAD)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD/OCDE (2005)

Marco institucional de la cooperación descentralizada

Un rasgo característico de la cooperación española, que además constituye una de sus principales señas de identidad, es su naturaleza diversa y el alto grado de descentralización en su composición.

Tan solo en el seno de la propia Administración General del Estado (AGE) existe una gran descentralización de la política de cooperación para el desarrollo. Esta política, que encuentra su referente legal en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de julio de 1998, es materializada por el conjunto de los ministerios españoles. Destaca, entre todos ellos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el que recae el liderazgo de la política de cooperación para el desarrollo a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principal órgano ejecutivo de la cooperación de la AGE. La cooperación de la AGE se ha dotado de un plan director para definir los principales lineamientos de su política y de varios órganos y espacios de coordinación —Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo— y de un órgano de participación: el Consejo de Cooperación.

Cuadro 2. El marco institucional de la cooperación española

Actores que intervienen	Marco legal	Estructura de gestión	Marco de planificación	Mecanismos de coordinación y espacios de concertación	Órganos consultivos
ÁMBITO ESTATAL					
Ministerios	Ley Estatal de Cooperación	DGPOLDE - AECID	Plan Director Estrategias geográficas y sectoriales*	Comisión Interministerial Comisión Interterritorial Conferencia sectorial	Consejo de Cooperación
ÁMBITO AUTONÓMICO					
CC AA y ciudades autónomas	Leyes autonómicas de cooperación	Agencias de cooperación Consejerías de cooperación Vice consejerías de cooperación	Planes directores , Estrategias geográficas y sectoriales	Comisiones de cooperación	Consejos de Cooperación
ÁMBITO LOCAL					
Diputaciones Cabildos Consejos Insulares Municipios		Servicios de cooperación Concejalías de cooperación	Planes generales Estrategias geográficas Estrategias sectoriales	Fondos de cooperación Federación Española de Municipios y Provincias Federaciones autonómicas de municipios y provincias.	Consejos de cooperación

Fuente: elaboración propia

*Los marcos de asociación, que sustituirán a las estrategias geográficas, se encuentran en proceso de elaboración.

En relación al ámbito autonómico, todas las comunidades autónomas españolas, y en los últimos años también las ciudades autónomas, desarrollan acciones de cooperación para el desarrollo. Todas las CC AA han elaborado su propia ley de cooperación —la primera en sancionarse fue la madrileña, en 1999 y la última la canaria, en 2009—. Junto al marco legal, la estructura de gestión de la cooperación descentralizada en España también ha crecido de manera notable en los últimos años, y en la actualidad existen siete agencias de cooperación —Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura, Madrid y País Vasco— y una se encuentra en proceso de creación —Galicia—. Una buena parte del resto de CC AA que no han creado su propia agencia de cooperación cuenta con una consejería o vice consejería de cooperación, en numerosas ocasiones compartida con otros ámbitos de la política autonómica. Las CC AA también han desarrollado sus marcos de planificación,

concretamente 15 de ellas cuentan con un plan estratégico de carácter general, en otra (Canarias) se encuentra en fase de aprobación y tan solo Murcia carece de este marco de planificación. Asimismo, cada vez más comunidades comienzan a desarrollar planes operativos anuales y estrategias de carácter geográfico y sectorial. De la misma manera que en el ámbito estatal, las CC AA se han dotado también de espacios de coordinación —generalmente denominados comisiones de cooperación— y de órganos consultivos como los consejos autonómicos de participación.

Las entidades locales españolas —diputaciones, cabildos, consejos insulares y municipios— también han acompañado su creciente participación en el sistema de ayuda con la construcción de un marco institucional similar al de los ámbitos territoriales anteriores, a excepción de los marcos normativos. Según datos de la FEMP (2009), de las 249 entidades locales que en 2008 realizaron acciones de cooperación internacional para el desarrollo:

- Un total de 32, es decir, el 13%, disponen de un plan estratégico de cooperación.
- El 37% de las entidades locales, un total de 33, articulan la participación ciudadana a través de un Consejo de cooperación o un foro comparable.
- El 65% de las entidades locales, es decir un total de 162, realizan convocatorias de subvenciones.
- Un total de 78 entidades llevan a cabo actuaciones de cooperación directa.

El aumento de la AOD de las CC AA y las entidades locales se ha visto acompañado de la creación de leyes de cooperación, estructuras de gestión de la ayuda, ejercicios de planificación, espacios de participación y consulta, y mecanismos de coordinación. Estos marcos, estructuras y mecanismos, creados para ordenar, clasificar y regular la cooperación, han contribuido a configurar un complejo marco normativo e institucional en torno a la cooperación descentralizada española (Cuadro 3).

Cuadro 3. Marco normativo e institucional y AOD desembolsada por las CC AA

CCA	Ley	Agencia	Documentos planificación				Consejo de cooperación	AOD desembolsada (1)
			Director	Anual	Geográfica	Sectorial		
Andalucía	(2003)	SI	2008-2011	SI	SI (11)	SI (2)	SI	99,77
Aragón	(2000)	NO	2008-2011	SI	NO	NO	SI	9,6
Asturias	(2006)	SI	2009-2012	NO	NO	SI (3)	SI	11,77
Baleares	(2005)	SI	2008-2011	SI	SI (3)	NO	SI	15,59
Canarias	(2009)	NO	En fase de aprobación	NO	NO	NO	SI	18,74
Cantabria	(2007)	NO	2009-2012	NO	NO	NO	SI	5,11
Castilla-La Mancha	(2003)		Horizonte 2001	NO	NO	NO	SI	40,34
Castilla y León	(2006)	NO	2009-2012	NO	NO	NO	SI	10,33
Cataluña	(2001)	SI	2007-2010	SI	SI	NO	SI	62,82
Extremadura	(2003)	SI	2010-2013	SI	NO	SI(1)	SI	9,08
Galicia	(2003)	NO(2)	2010-2013	SI	NO	NO	SI	9,87
La Rioja	(2002)	NO	2008-2011	NO	NO	NO	SI	4,43

Madrid	(1999)	SI	2009-2012	SI	NO	NO	SI	38,97
Murcia	(2008)	NO	NO	NO	NO	NO	SI	5,13
Navarra	(2001)	NO	2007-2010	NO	NO	SI (1)	SI	20,69
País Vasco	(2007)	SI	2008-2010	NO	SI (2)	NO	SI	40,83
Valencia	(2007)		2008-2011	SI	NO	NO	SI	30,62

Fuente: (Martínez y Sanahuja 2009); páginas Web de las diversas CC.AA; Seguimiento PACI.

(1) Datos en millones de euros para el año 2008.

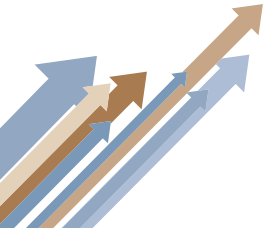
(2) Prevista su creación en la presente legislatura.

Se trata, indudablemente, de un enorme esfuerzo institucional generado con la intención de dotar de una mayor racionalidad y coherencia a la actuación de cada uno de los actores. No obstante, observando este marco institucional (cuadro 3), cabe preguntarse si, desde un punto de vista agregado —y en ocasiones también desde el individual— ha contribuido a generar la buscada eficacia de la cooperación descentralizada o si, por el contrario, está contribuyendo a institucionalizar la fragmentación.

En pocas ocasiones el diseño de la estructura organizativa responde a un criterio técnico-racional, es decir, a conseguir la mayor eficacia y eficiencia, basándose en la cultura de la responsabilidad, evitando solapamientos y teniendo en cuenta las necesidades y las posibilidades reales de actuación (Seisdedos y Saninger, 2010:46).

Los diferentes elementos recogidos en este marco están vinculados con la eficacia de la cooperación descentralizada. Se trata de ámbitos en los que, a pesar de los avances alcanzados como resultado del crecimiento cuantitativo y del desarrollo del marco institucional, la cooperación descentralizada afronta aun importantes desafíos.

La puesta en práctica de una agenda de eficacia por parte de la cooperación descentralizada exige desarrollar una mirada sobre cómo se pueden desarrollar las potencialidades de esta cooperación, superar las limitaciones existentes, y lograr la ansiada aportación de valor añadido a los procesos de desarrollo.





Por una cooperación descentralizada de calidad:

Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia

