

# Significado y alcance de la cooperación descentralizada

## Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español

Irati Labaien Egiguren  
Koldo Unceta Satrústegui

Cuadernos de Trabajo / Lan-Koadernoak • Hegoa, nº 66, 2015

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional



## Consejo de Redacción

**Director:** Patxi Zabalo  
**Secretaría:** Mari José Martínez  
**Tesorería:** Eduardo Bidaurratzaga  
**Vocales:** Elena Martínez Tola  
Jokin Alberdi  
Gloria Guzmán  
Amaia Guerrero

## Consejo Editorial

Alberto Acosta. FLACSO, Quito (Ecuador).  
Iñaki Bárcena. Parte Hartuz, UPV/EHU.  
Roberto Bermejo. UPV/EHU.  
Carlos Berzosa. Universidad Complutense de Madrid.  
Cristina Carrasco. Universidad de Barcelona.  
Manuela de Paz. Universidad de Huelva.  
Alfonso Dubois. Hegoa, UPV/EHU.  
Caterina García Segura. Universidad Pompeu Fabra.  
Eduardo Gudynas. CLAES, Montevideo (Uruguay).  
Begoña Gutiérrez. Universidad de Zaragoza.  
Yayo Herrero. Ecologistas en Acción.  
Mertxe Larrañaga. Hegoa, UPV/EHU.  
Carmen Magallón. Seminario de Investigación para la Paz.  
Carlos Oya. School of Oriental and African Studies, University of London (Reino Unido).  
María Oianguren. Gernika Gogoratuz.  
Jenny Pearce. University of Bradford (Reino Unido).  
Itziar Ruiz-Giménez. Universidad Autónoma de Madrid.  
Bob Sutcliffe. Hegoa, UPV/EHU.  
José M<sup>a</sup> Tortosa. Universidad de Alicante.  
Koldo Unceta Satrústegui. Hegoa, UPV/EHU.

La revista *Cuadernos de Trabajo/Lan Koadernoak* Hegoa es una publicación periódica editada desde 1989 por Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y consagrada a los estudios de desarrollo. Con una perspectiva inter y multidisciplinar, publica estudios que sean resultado de una investigación original, empírica o teórica, sobre una amplia gama de aspectos relativos a las problemáticas, marcos analíticos y actuaciones en el campo del desarrollo humano y de la cooperación transformadora.

*Cuadernos de Trabajo/Lan Koadernoak* Hegoa es una revista con carácter monográfico, que aparece tres veces al año y dedica cada número a un trabajo, con una extensión mayor a la habitual en los artículos de otras revistas. Se edita en papel, pero también está disponible en formato electrónico en la página web de Hegoa (<http://www.hegoa.ehu.es>).

## Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español.

Autoría: Irati Labaien Eiguren y Koldo Unceta Satrústegui.

Cuadernos de Trabajo Hegoa • N° 66 • 2015  
Dep. Legal: Bi-1473-91  
ISSN: 1130-9962  
EISSN: 2340-3187

Hegoa  
[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81  
48015 Bilbao  
Tel.: 94 601 70 91  
Fax: 94 601 70 40  
[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría.  
Elhuyar Plaza, 2  
20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64  
Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava  
Apartado 138  
Nieves Cano, 33  
01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel. / Fax: 945 01 42 87

Todos los artículos publicados en Cuadernos de Trabajo Hegoa se editan bajo la siguiente Licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 3.0 España. Licencia completa:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



La edición digital de esta publicación ha sido realizada en el marco del convenio con la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo para el Fortalecimiento de capacidades para la cooperación al desarrollo en el País Vasco mediante el apoyo al trabajo de formación, documentación, investigación y asesoría del Instituto Hegoa de la UPV/EHU (ZUZ-2014BA/0002).



Esta publicación  
está indexada en:



# Significado y alcance de la cooperación descentralizada

## Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español

**Koldo Unceta Satrústegui.** Es Catedrático de Economía del Desarrollo en la Universidad del País Vasco (UPV/ EHU), profesor del Departamento de Economía Aplicada I e Investigador Principal del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco nº IT 651-13). Es autor de libros, artículos e Informes sobre Economía Mundial, Desarrollo y Cooperación Internacional. Fue Director del Instituto Hegoa durante sus primeros años de existencia y dirigió asimismo el programa de Doctorado de Estudios de Desarrollo, y el Master sobre Globalización y Desarrollo de la UPV/EHU. Email: koldo.unceta@ehu.es.

**Irati Labaien Eiguren.** Es investigadora de Hegoa -Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación de la UPV/EHU- desde el año 2010 y pertenece al grupo de investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación (Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco nº IT 651-13), así como a la Unidad de Formación e Investigación Hegoa-Estudios sobre Desarrollo (UFI 11/40, UPV/EHU, 2011). Es licenciada en Administración y Dirección de Empresas, postgraduada en Globalización y Desarrollo, y doctora en Estudios sobre Desarrollo por la UPV/EHU con la tesis titulada *La Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. Email: irati.labaien@ehu.es.



Recibido: 22/12/2014  
Aceptado: 20/02/2015



## Resumen

Este trabajo realiza un análisis de las políticas de Cooperación Descentralizadas llevadas a cabo por las CC.AA. españolas desde una doble perspectiva: teniendo en cuenta por un lado, las características, potencialidades y limitaciones que la literatura especializada atribuye a la Cooperación Descentralizada; y, a su vez, examinándolas a la luz del marco de referencia específico elaborado por el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo<sup>1</sup>. De acuerdo con ello, se analizan las políticas de Cooperación de las CC.AA., no con el objetivo de compararlas entre sí, sino para establecer el alcance real de este tipo de cooperación y conocer mejor la relación entre el diseño de las mismas y la consideración de su aportación específica.

**Palabras clave:** Cooperación al Desarrollo, Políticas Públicas, Comunidades Autónomas, evaluación.

## Laburpena

Ikerlan honek, espainiar estatuko autonomia erkidego desberdinek aurrera eramandako lankidetzaz deszentralizatutako politikak aztertzen ditu bi ikuspegi desberdinetatik: alde batetik, lankidetzaz deszentralizatutako literatura espezializatuak egozten dizkion ezaugarri, potentzialtasun eta mugak kontuan hartuta; eta bestalde, Hegoa Institutuko Garapen eta Lankidetzaz Politikei buruzko Ikerketa taldeak egindako erreferentzia marko espezifikoaren oinarritzat hartuta<sup>1</sup>. Lan honen harira, autonomia erkidegoetako lankidetzaz politikak aztertzen dira, ez beraien artean analisi konparatibo bat egiteko helburuarekin, baizik eta lankidetzaz mota honen benetako garrantzia zein den jakiteko helburuarekin, eta baita politika hauen diseinua eta beraien ekarpen espezifikoaren arteko erlazioa hobeto ezagutzeko ere.

**Hitz gakoak:** Garapenerako Lankidetzaz, Politika Publikoak, autonomia erkidegoak, ebaluazioa.

## Abstract

This paper analyses the policies of Decentralized Cooperation carried out by the Spanish autonomous communities (or regions). The analysis is centred around two perspectives: on the one hand, it considers the characteristics, potentials, and limitations that specialized literature attributes to decentralized cooperation; and, on the other hand, it examines them on the basis of the specific framework developed by the Research Group on Policy Analysis and Evaluation of Development Cooperation<sup>1</sup>. Based on this framework, cooperation policies of the autonomous communities are analysed, not with the aim of conducting a comparative analysis, but in order to establish the extent of this type of cooperation and to better understand the relationship between their design and their specific contribution.

**Key words:** Development Cooperation, Public Policy, Spanish autonomous regions, evaluation.

<sup>1</sup> Este trabajo fue publicado en 2011 con el título *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación* (Unceta et al., 2011). <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/261>

Lan hau 2011. urtean argitaratu zen *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación* titulupean (Unceta et al., 2011). <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/261>

This research work was published in 2011 entitled *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación* (Unceta et al., 2011). <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/261>



# Índice

Presentación	7
1. Introducción	8
2. Los debates sobre el significado de la Cooperación Descentralizada	13
2.1. Potencialidades y limitaciones de la Cooperación Descentralizada	13
2.2. La significación real de la Cooperación Descentralizada	16
3. Evaluación y análisis del valor añadido de las políticas de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA.	21
3.1. Marco de referencia para analizar el valor añadido de la Cooperación Descentralizada	21
3.2. El valor añadido de las políticas de cooperación descentralizadas. Análisis desde la pertinencia	23
3.3. El valor añadido de las políticas de cooperación descentralizadas. Análisis desde la coherencia	38
4. Principales conclusiones	46
Bibliografía	49
Documentos de política consultados	59



## Presentación

El trabajo que aquí se presenta constituye en buena medida una síntesis de algunos de los aspectos más relevantes contenidos en la Tesis Doctoral realizada por Irati Labaien, bajo la dirección de Koldo Unceta, y que llevaba por título *La Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. Dicha tesis fue leída en julio de 2014 obteniendo la calificación de sobresaliente *cum laude*.

La Tesis supuso un amplísimo trabajo de revisión de la política de cooperación de las CC.AA. españolas durante un largo periodo de más de veinte años, en el que dicho fenómeno fue creciendo hasta representar un caso único en Europa, tanto por el volumen de los fondos movilizados, como por el importante trabajo doctrinal llevado a cabo, incluida la elaboración de Leyes, Planes Directores, Documentos de estrategia, etc.

Cuando en 2013 dicha tesis tocaba a su fin, se hizo ya evidente el significativo declive sufrido por la cooperación al desarrollo de las CC.AA. españolas. Ello se expresó tanto en una fuerte disminución de los fondos, como en la merma de recursos humanos destinados a este tema, llegando a desaparecer algunas de las instancias administrativas creadas para este fin. A su vez, la reflexión doctrinal y la elaboración de documentos y estrategias sufrió, en general, un importante deterioro. Tan solo algunas CC.AA. –de manera significativa el País Vasco– mantuvieron la trayectoria de trabajo emprendida con anterioridad.

En este contexto, y más allá de la menor significación que la cooperación descentralizada tiene actualmente en el Estado español, consideramos que sigue constituyendo un fenómeno de interés, especialmente en esos momentos en los que se debate abiertamente sobre el papel de unos y otros actores en la cooperación al desarrollo: cómo deben reorganizarse los organismos internacionales, qué rol puede desempeñar la cooperación Sur-Sur, qué pueden aportar las entidades subestatales, o cómo puede plantearse el papel de la sociedad civil en la cooperación más allá del papel jugado tradicionalmente por las ONGD.

Por todo ello, este trabajo pretende ser una pequeña aportación a este debate presentando algunas evidencias sobre varios temas de interés. La pérdida de *punch* de la cooperación descentralizada durante los últimos años es indiscutible, pero ello no resta valor al examen de lo realizado hasta el momento y a la posibilidad de plantear algunas reflexiones que pueden ayudar de cara al futuro.

Señalar por último que tanto este texto como la tesis doctoral de la que emana, deben mucho al trabajo de equipo realizado en el seno del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa y a las distintas investigaciones realizadas en su seno durante el periodo de realización de la tesis. Por ello, Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Eduardo Malagón, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena e Idoie Zabala, que formaron parte del equipo durante esos años, son también, en buena medida, partícipes y artífices de los resultados que aquí se presentan.

## 1. Introducción

La Cooperación Descentralizada constituye un fenómeno complejo, que ha estado en permanente evolución a lo largo de las últimas décadas y que se inscribe en los cambios que se han producido tanto en las dinámicas que afectan a los procesos de desarrollo (especialmente en el ámbito local), como en las transformaciones habidas en las relaciones internacionales y el nuevo papel de los espacios locales en el marco de la globalización.

El estudio de un asunto tan poliédrico como la Cooperación Descentralizada requiere distinguir diferentes planos del debate. Por una parte, la Cooperación Descentralizada representa un objeto de estudio que ha merecido una creciente atención a lo largo de los últimos años, en torno al cual se han desplegado diferentes esfuerzos de delimitación y conceptualización. Y, por otro lado, constituye también una práctica social e institucional en permanente evolución, cuyos perfiles no siempre se adaptan a esos intentos por precisar su alcance y características.

En el plano teórico, el estudio de la Cooperación Descentralizada ha sido abordado desde perspectivas muy diferentes. Entre las cuestiones que han suscitado mayor interés está la de su definición a partir de la existencia de un sujeto diferente que el que había venido protagonizando la Cooperación al Desarrollo en otros ámbitos, sujeto que algunos han vinculado a las entidades públicas de carácter local y/o regional, otros a las ONGD y otros, en fin, a diferentes tipos de conglomerados y alianzas público-privadas que se han ido conformando en distintos ámbitos sub-estatales.

Otro asunto que ha merecido el interés de quienes se han aproximado al estudio de este tema es el relativo a las características propias de la Cooperación Descentralizada, a lo que la misma aporta (o puede aportar) específicamente a la Cooperación al Desarrollo en su conjunto. Se trata de un tema que nos acerca al análisis de sus potencialidades, ventajas y limitaciones, y nos obliga a considerar algunos rasgos concretos que pueden ser especialmente significativos de este tipo de cooperación.

Y finalmente está todo lo relacionado con los propios fines de la Cooperación Descentralizada que para unos pueden ser los mismos que los de la Cooperación en su conjunto considerando únicamente las aportaciones que pueden realizarse desde el ámbito descentralizado, y para otros requieren ser examinados desde una nueva perspectiva que ponga el foco en los procesos de desarrollo local y en los márgenes de autonomía de los mismos. Se trata en este caso de reflexiones que tienen que ver con diversos campos de debate como son el de las relaciones entre lo local y lo global, o la reivindicación de la diversidad de los procesos de desarrollo y su autonomía, la crítica del desarrollo como proyecto uniformizador, los debates sobre la sostenibilidad local y otros.

Desde el punto de vista más práctico, la evolución de la Cooperación Descentralizada en unos y otros lugares ha seguido diferentes derroteros a lo largo de los últimos años. Tanto en Europa como en América Latina –ámbitos geográficos que tienen una especial incidencia en este trabajo– la Cooperación Descentralizada ha evolucionado de manera dispar. En el caso europeo, ello ha tenido que ver en buena medida con factores de tipo político, relacionados con las diferentes estructuras político administrativas de unos y otros Estados, y las diferentes tradiciones existentes respecto al papel de las entidades locales y regionales, o los entes federados. De manera muy general, cabría distinguir dos grandes planos: por una parte el referido al ámbito municipal y al papel de lo local en el campo de la cooperación, con especial énfasis en algunos casos al rol de las ciudades; y por otro lado, lo que tiene que ver con las entidades administrativas de carácter regional, autonómico, o federal, ámbito en el que cabe distinguir una amplia casuística, que no es sino reflejo de la variedad de realidades y de tradiciones políticas existentes en Europa.

Pero más allá de las lecturas centradas en la realidad político administrativa, las últimas décadas han sido testigos de una rica y compleja práctica social en el campo de la Cooperación Descentralizada que se ha plasmado de distintas maneras a lo largo y ancho del viejo continente, y que ha puesto sobre la mesa el debate sobre el papel de la sociedad civil en la Cooperación al Desarrollo, tanto a través de las organizaciones especializadas (las ONGD) como a través de otras entidades y ámbitos organizativos. Por otra parte, la variedad de asociaciones y vínculos establecidos entre las administraciones locales y este amplio abanico de entidades en el devenir de la Cooperación Descentralizada, tanto entre unos y otros países como incluso dentro de cada país europeo, representa otro campo de indudable interés que aporta nuevas perspectivas en este debate.

Fuera de Europa, la práctica social e institucional relacionada con la Cooperación Descentralizada también ha sufrido una interesante evolución a lo largo de los últimos años. En el caso de América Latina ello se ha plasmado tanto en el creciente protagonismo asumido por las municipalidades y otros entes locales y regionales en el campo de la cooperación, como por la presencia cada vez mayor de organizaciones sociales de todo tipo en el complejo entramado de relaciones construidas entre países y territorios comúnmente llamados del Norte y el Sur.

La importancia adquirida por la Cooperación Descentralizada no es ajena a los cambios generados por los procesos de globalización y por los resultados de la misma, los cuales han incidido de manera directa sobre las dinámicas locales de desarrollo y sobre el protagonismo adquirido por los actores más directamente vinculados al territorio. A la hora de considerar las implicaciones de la globalización sobre los espacios locales, es necesario mencionar la creciente desterritorialización de los procesos productivos respecto de la forma en que habían sido concebidos con anterioridad (Unceta, 1999b). Frente a las formas de organización productivas preexistentes, durante las últimas décadas hemos asistido a una importante fragmentación de las mismas, facilitada por las nuevas posibilidades abiertas en el campo del transporte y las telecomunicaciones. En efecto, las nuevas tecnologías de información y comunicación, junto con los cambios operados en los medios de transportes, han sido piezas fundamentales de este fenómeno. Es más, puede que hayan sido una de las claves que han supuesto uno de los mayores cambios en este sentido, ya que los anteriores procesos globalizadores quizás estuvieran más sujetos a la explotación de materias primas y/o a la búsqueda de nuevos mercados (Vázquez-Barquero, 2001).

Es preciso resaltar que la globalización ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales y económicos en la que las escalas supraestatal y subestatal adquieren una mayor relevancia que en épocas anteriores en las que el Estado-nación representaba la principal referencia para analizar los mismos. Ello ha favorecido la emergencia de otros actores relevantes en la gestión del desarrollo, irrumpiendo en un ámbito que con anterioridad estaba casi exclusivamente reservado al Estado, actores que operan tanto en el ámbito global como en el local.

El nuevo contexto creado en las últimas décadas ha afectado directamente a la gestión local del desarrollo generando distintos retos para la gobernabilidad en este ámbito. Ello tiene que ver con el hecho de que, a pesar de que la globalización sea un fenómeno de naturaleza sumamente compleja y difícilmente abarcable, las actividades que se llevan a cabo en su seno precisan una organización y un lugar para materializarse, lo que hace que los ámbitos locales tengan un papel importante que jugar. Y es que estas actividades llevadas a cabo a escala internacional, están íntimamente ligadas al territorio; de alguna manera hay un vínculo entre lo que acontece a grandes escalas y la repercusión que ello tiene en las sociedades locales. Esta convivencia entre lo global y lo local es lo que algunos autores han denominado *fragmentación* o *glocalización* (Hocking, 2000). Un nuevo marco en el que, como señalan Harris, Stokke y Törnquist (2004: 2) «el mundo contemporáneo está caracterizado al mismo tiempo por la globalización y la localización de las políticas».

Lo anterior plantea la necesidad de contemplar las nuevas características que adquieren los procesos socioeconómicos locales en las estrategias de desarrollo, lo que afecta a los diagnósticos y las propuestas de la cooperación internacional. Por una parte, la globalización

supone un importante cambio que genera nuevos problemas e interdependencias diversas y que hace que los territorios se encuentren sometidos a distintas influencias y nuevos riesgos que limitan sus posibilidades de actuación. Pero al mismo tiempo, el nuevo contexto genera oportunidades para el desarrollo local a partir de la generación de dinámicas locales impulsadas desde dichos ámbitos, las cuales dependerán a su vez del margen de maniobra existente en cada caso. Sobre este último aspecto puede incidir precisamente la cooperación internacional.

A todo ello es preciso añadir la importancia adquirida en los últimos años por las críticas a la uniformización de los procesos de desarrollo y a la necesidad de considerar los mismos desde una perspectiva plural y diversa, acorde con la realidad cultural y las características propias de cada sociedad y cada territorio. Ello se relaciona tanto con la creciente presencia de las corrientes postdesarrollistas y las críticas al desarrollo convencional, como con la incertidumbre y la insatisfacción generadas por algunos evidentes fracasos de la globalización. Desde esa perspectiva, el desarrollo puede tener un carácter múltiple, entendido y defendido desde la diversidad y la localidad (Gudynas, 2010), todo lo cual afecta también a las estrategias de cooperación.

La relevancia adquirida por los procesos de desarrollo locales ha planteado a lo largo de los últimos años, diversos interrogantes que han influido de manera considerable en los debates y en las prácticas de la Cooperación al Desarrollo. Si desde su surgimiento tras la segunda guerra mundial hasta los años ochenta la Cooperación al Desarrollo había sido concebida en el marco de las relaciones internacionales entre estados, en las últimas décadas la cooperación ha pasado a ser objeto de atención desde otras perspectivas. Si en sus primeros tiempos, la Cooperación al Desarrollo fue protagonizada por las Agencias y Organismos Internacionales, los Gobiernos estatales, y algunas organizaciones especializadas de la sociedad civil, en los últimos años nuevos actores han comenzado a tomar parte en la cooperación. Como se ha venido señalando, la puesta en valor de los actores territoriales en las estrategias de desarrollo ha ido acompañada de una mayor toma de conciencia sobre su potencial papel en la cooperación internacional (Ianni, 2011; Marteles, 2011). En este contexto, la cooperación de base local o descentralizada ha venido a cubrir un espacio importante, en sintonía con las nuevas preocupaciones sobre lo local surgidas en las últimas décadas.

Pero la irrupción de las administraciones y entidades locales en el campo de la Cooperación al Desarrollo no solo responde a la creciente relevancia de lo local sino que se enmarca también en la crisis experimentada por el sistema tradicional de AOD a lo largo de las últimas décadas y el desdibujamiento de algunos de los ámbitos y actores tradicionales de la cooperación. En ese sentido, es necesario subrayar el paulatino agotamiento de un modelo de cooperación excesivamente dependiente de las relaciones interestatales y fuertemente condicionado por vínculos del tipo donante/receptor. Frente a ello, la cooperación local y descentralizada se ha reivindicado a sí misma –con mayor o menor fundamento y/o acierto– como una forma distinta de hacer cooperación, más acorde con las necesidades del momento, lo que algunos autores han vinculado a la necesidad de establecer unas relaciones de cooperación basadas en una mayor horizontalidad y reciprocidad (Malé, 2009; Ianni, 2011; Unceta et al., 2011).

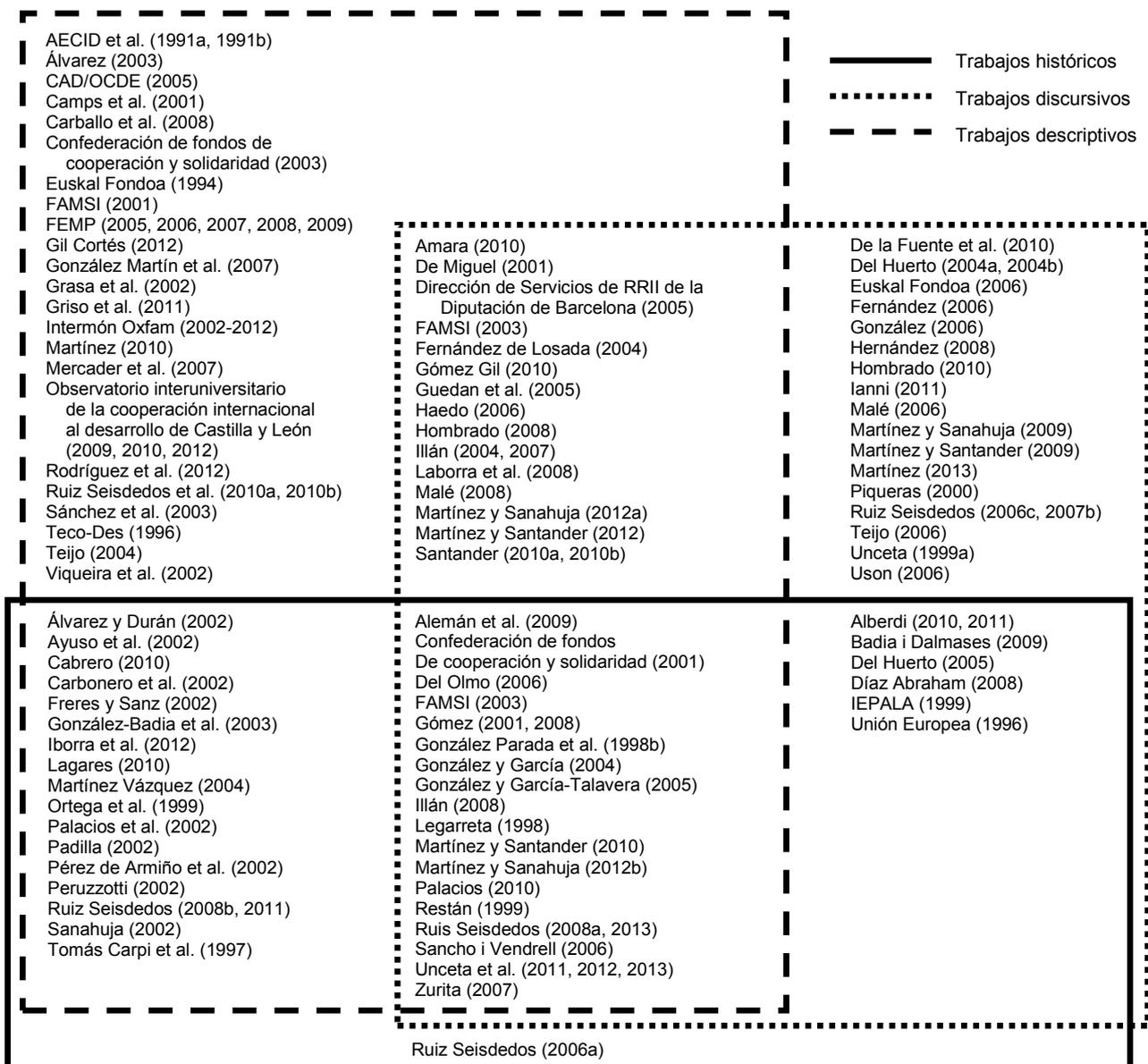
Ahora bien, la importancia adquirida por la Cooperación Descentralizada a fines del siglo pasado y comienzos de este, ha estado sometida a diversos tipos de controversias sobre su verdadero significado y alcance. Ello no es ajeno a la escasa evaluación cualitativa de las políticas desplegadas en este ámbito, y al hecho de que la mayoría de los trabajos e investigaciones publicadas se hayan centrado en la valoración de las aportaciones financieras realizadas desde las administraciones subestatales a la cooperación al desarrollo, y no tanto en el análisis de su contribución específica a este asunto. Como consecuencia, se ha ido abriendo poco a poco un interrogante en el sentido de si la cooperación descentralizada ha significado realmente algo distinto, una aportación original, relacionada con el nuevo papel de lo local en la promoción del desarrollo, o si por el contrario, solo ha supuesto la suma de nuevos fondos pero gestionados con la misma lógica que la de las administraciones estatales en cuanto a los objetivos planteados.

El presente trabajo trata de arrojar algo de luz sobre estos interrogantes, planteando para ello un análisis centrado en las CC. AA. del estado español y en la política de cooperación realizada por las mismas. Es cierto que se trata de un fenómeno que ha sido anteriormente tratado en múltiples trabajos, pero que, en nuestra opinión, apenas había sido considerado desde la óptica que aquí se plantea, la de la especificidad y el valor añadido de este tipo de cooperación.

Entre la gran cantidad de trabajos llevados a cabo podemos distinguir tres grandes tipos de análisis. Por un lado, estarían los trabajos que estudian la Cooperación Descentralizada desde una perspectiva histórica señalando los hitos más relevantes de su surgimiento y evolución; en segundo lugar, tenemos los que hacen un repaso discursivo de la Cooperación Descentralizada, examinando las características de la misma especialmente desde un punto de vista teórico. Y, por último, estarían los que analizan la realidad de la Cooperación Descentralizada la cual, en la mayoría de los casos, se estudia en términos cuantitativos.

El gráfico 1 ilustra esta clasificación, referenciando aquellos trabajos sobre el tema publicados entre 1990 y 2013.

**Gráfico 1. Tipología de análisis llevados a cabo sobre la Cooperación Descentralizada en España (1990-2013).**



Fuente: elaboración propia.

Del estudio de toda esta literatura hemos obtenido dos conclusiones principales. La primera se refiere a la relevancia del asunto, que se refleja en el gran número de trabajos llevados a cabo, especialmente a lo largo de la última década y media. La segunda tiene que ver con el hecho de que, pese a dicha amplitud de los estudios sobre la Cooperación Descentralizada en el Estado español, han sido escasos los análisis realizados sobre el alcance y consistencia de la misma como política pública, habiéndose centrado la mayoría de ellos en aspectos cuantitativos, hasta el punto de haberse consolidado en muchos ámbitos la idea de que las CC.AA. más avanzadas en este ámbito eran las que más cantidades de dinero aportaban. Ello refuerza la idea planteada al comienzo de este trabajo sobre la necesidad de adoptar una perspectiva complementaria, centrada en el examen de la consistencia de la cooperación de las CC.AA. que permita analizar la misma más allá de los mencionados aspectos cuantitativos.

## 2. Los debates sobre el significado de la Cooperación Descentralizada

Para enmarcar el debate sobre la aportación que, al menos en el plano teórico, representa la cooperación descentralizada, nos hemos fijado en dos grandes temas. Por un lado, las cuestiones relativas a las potenciales ventajas y las limitaciones de este tipo de cooperación en relación con la impulsada desde otros ámbitos superiores. Y, por otra parte, los debates sobre la manera en que las potencialidades o limitaciones previamente señaladas afectan a algunos de los retos planteados en los debates más amplios de la Cooperación al Desarrollo. Para este segundo asunto se ha tenido en cuenta en primer lugar el tema de la complementariedad y la coordinación; y en segundo término la cuestión sobre la lógica de la cooperación en los diferentes niveles administrativos y, en especial, el debate sobre el mimetismo de las políticas descentralizadas respecto a las propuestas planteadas a escala nacional.

### 2.1. Potencialidades y limitaciones de la Cooperación Descentralizada

Analizando la literatura especializada sobre el tema de la Cooperación Descentralizada, se observa que en la misma existen muchas coincidencias a la hora de tratar sus potencialidades y sus limitaciones, y que inciden al mismo tiempo en diversos aspectos los cuales, a efectos de nuestro trabajo, hemos agrupado en siete grandes bloques que presentamos de forma sucinta en las próximas líneas.

En primer lugar, un buen número de trabajos (Tjandradewi et al., 2006; Euskal Fondoa, 2006; González, 2008; Ruiz Seisdedos, 2008a y 2013) plantean que la Cooperación Descentralizada opera sin los condicionamientos políticos, diplomáticos, comerciales, o geoestratégicos que inciden habitualmente en buena parte de la Cooperación al Desarrollo, o al menos se ve menos influida por los mismos. Este asunto, que constituye un lugar común en gran parte de la literatura especializada se ve matizado sin embargo por el hecho, señalado en algunos análisis de que los gobiernos subestatales –especialmente los de rango superior– tienden a utilizar en ocasiones la Cooperación al Desarrollo como instrumento para su proyección externa (Ruiz Seisdedos, 2006a; Martínez y Sanahuja, 2012b), en ausencia de otros mecanismos de representación política o comercial en el exterior.

En relación con lo anterior, se ha venido planteando asimismo la mayor capacidad de los ámbitos descentralizados –ya sean municipios, regiones, u otros– para establecer mecanismos de relación menos verticales con los territorios con los que cooperan. Desde esta perspectiva la superación de la lógica donante-receptor y la sustitución de la misma por un tipo de asociación más horizontal y recíproca aparece muchas veces vinculada a las potencialidades de la Cooperación Descentralizada (Malé, 2009; Ianni, 2011), constituyendo además uno de los aspectos que pueden diferenciarla más claramente de la cooperación tradicional a la hora de constituir una alternativa a la misma (Unceta et al., 2011) y favorecer espacios de encuentro entre territorios y sociedades locales.

Un tercer elemento que se encuentra asimismo muy vinculado al anterior y que ha sido comúnmente señalado es la potencial capacidad de los entes territoriales para favorecer –dada su mayor cercanía– la participación en la misma de la ciudadanía, pudiéndose reflejar con más facilidad las distintas preocupaciones sociales en las políticas de Cooperación Descentralizada (Del Huerto, 2005; Ruiz Seisdedos, 2006b y 2008a; Euskal Fondoa, 2006; Martínez y Sanahuja, 2009). Para Ianni, la posibilidad de avanzar hacia otro tipo de relación más horizontal en la Cooperación al Desarrollo está además directamente vinculada con esta cuestión, siendo fundamental la incorporación de un creciente número de actores de la sociedad local para superar las asimetrías de la cooperación tradicional entre Estados o entre ONGD (Ianni, 2011).

Siguiendo con el tema de la participación, algunos autores (Ruiz Seisdedos, 2008a; Van Ewijk, 2008) señalan las mayores posibilidades de actuación de la Cooperación Descentralizada en el ámbito del codesarrollo al estar en mejores condiciones para incorporar a la población inmigrante en proyectos y programas de desarrollo llevados a cabo en sus países de origen. Van Ewijk (2008) señala a este respecto el interés de contemplar la relación existente entre las políticas de cooperación y las políticas de integración impulsadas desde los gobiernos locales.

Otra cuestión recurrentemente apuntada a la hora de subrayar las potencialidades de la Cooperación Descentralizada es la relativa al aprovechamiento de las capacidades técnicas y humanas presentes en el territorio y el mayor conocimiento existente en este nivel acerca de los asuntos más próximos que preocupan a la ciudadanía y que se encuentran vinculados a las estrategias de desarrollo local. Como señalan Martínez y Sanahuja existen “*ámbitos de valor específico que ningún otro actor puede desempeñar con la misma eficacia*”, ya que los actores descentralizados pueden aportar “*recursos económicos, recursos humanos, experiencia y conocimiento para acompañar procesos de descentralización y procesos de desarrollo local*” (Martínez y Sanahuja, 2012b: 18).

Esta última cuestión –la referida a la descentralización y el fortalecimiento institucional local– es otra de las comúnmente mencionadas como fortalezas de la Cooperación Descentralizada frente a otros tipos de cooperación. En este sentido, resulta evidente que la experiencia acumulada en algunos países en este terreno puede ser compartida a través de programas de Cooperación al Desarrollo (Del Huerto, 2005; Martínez y Sanahuja, 2009). Para Ianni (2011) la cuestión de la descentralización resulta fundamental no solo como objetivo de los programas de cooperación mediante el apoyo a la misma, sino también como fundamento mismo de la Cooperación Descentralizada y del nuevo protagonismo de las instituciones locales en el plano internacional.

Finalmente, un asunto que también ha sido bastante tratado por los especialistas en la Cooperación Descentralizada y que adquiere una mayor significación en este ámbito es el referido al fortalecimiento de la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo. Ello deriva de la mayor cercanía que la Cooperación Descentralizada tiene respecto a la ciudadanía y las posibilidades que ello abre en este terreno en comparación, por ejemplo, con la cooperación que se lleva a cabo desde el nivel central (Ruiz Seisdedos, 2006a, 2008a y 2013; Euskal Fondoa, 2006). Pero como algunos autores señalan, en algunos casos está también relacionado con las responsabilidades y competencias que algunas administraciones subestatales tienen en materia educativa, lo que les confiere una mayor capacidad para establecer programas en este ámbito (Unceta et al., 2011).

Ahora bien, si la literatura especializada en la Cooperación Descentralizada tiende a subrayar estos aspectos como potenciales ventajas respecto a otros tipos de cooperación, en la misma podemos encontrar también algunas observaciones que subrayan las limitaciones existentes, las cuales podrían convertirse en debilidades respecto a aquellas. Algunas de estas serían las siguientes:

- Se apunta en primer término a la multiplicidad de actores en presencia y a la gran cantidad de actividades que se generan en el ámbito de la Cooperación Descentralizada, la mayor parte de las cuales se realizan a pequeña escala, lo que daría lugar a una importante fragmentación así como a ciertos grados de descoordinación (Gómez, 2001; Ruiz Seisdedos, 2006b; Martínez y Sanahuja, 2009). No obstante, Martínez y Sanahuja (2009) argumentan que esta descoordinación no es característica propia de la Cooperación Descentralizada, ya que la misma se refleja también en los sistemas de cooperación bilateral y multilateral de los estados, sin que ello deba achacarse a la multiplicidad de actores sino a la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación.
- Un segundo aspecto que suele mencionarse es el relativo a la dificultad existente en los ámbitos descentralizados para contar con estructuras eficaces de gestión de la cooperación y la consiguiente menor profesionalidad de los responsables de estas tareas (Gómez, 2001; Ruiz Seisdedos 2007a, 2008a y 2013). Sin embargo la amplia casuística existente a este respecto hace que no pueda generalizarse sobre este asunto, ya que la capacidad de gestión de la cooperación de los entes territoriales depende de múltiples factores. La limitación derivada del propio tamaño de algunas administraciones locales –caso de muchos pequeños ayuntamientos– ha sido suplida a veces con la dotación de estructuras de gestión coordinadas o compartidas, como es el caso de algunos Fondos de Cooperación.
- En tercer lugar, una característica señalada como debilidad en el campo de la Cooperación Descentralizada es la relativa al posible clientelismo generado en torno a algunas administraciones locales cuando la cooperación se ha gestionado en base a subvenciones a distintas organizaciones (Gómez, 2008, Ruiz Seisdedos, 2013). Un aspecto relacionado con esta cuestión es la prioridad otorgada a las cantidades desembolsadas –especialmente lo relativo al 0,7% del presupuesto– frente al debate sobre los objetivos específicos que se persiguen, y los medios más adecuados para avanzar en su cumplimiento (Ruiz Seisdedos, 2006b; Unceta y Gutiérrez, 2012), lo que podría redundar en una menor eficacia de la cooperación puesta en marcha.
- Un tema directamente vinculado al anterior, que actuaría como limitante de las posibilidades existentes en este terreno es la tendencia observada a una excesiva dependencia respecto de las ONGD a la hora de canalizar los fondos destinados a la cooperación, en detrimento del papel de otras instituciones y asociaciones locales o de las propias administraciones territoriales (Unceta et al., 2011; Martínez y Sanahuja, 2012b). Ello podría traer como consecuencia un cierto debilitamiento de las estructuras administrativas locales en los países con los que se coopera a la hora de ejercer sus responsabilidades en la promoción y gestión del desarrollo (Ruiz Seisdedos, 2008a).
- Finalmente, algunos autores subrayan la existencia de enfrentamientos y tensiones entre diferentes niveles de la administración como consecuencia de la proliferación de actividades en el ámbito de la Cooperación Descentralizada. Para Badia i Dalmases (2009) ello estaría relacionado con la ausencia de mecanismos de comunicación y la generación de recelos y malentendidos. Otros análisis consideran que, pese a la existencia de problemas en este terreno, el ámbito de la Cooperación Descentralizada resulta especialmente adecuado para ensayar mecanismos de coordinación (Ruiz Seisdedos, 2008a) lo que podría transformar esa debilidad en una fortaleza.

A modo de conclusión de este apartado, señalaremos que estas potencialidades y limitaciones sucintamente recogidas no son sino elementos que pueden o no estar presentes en la Cooperación Descentralizada, pese a que las mismas aparecen mencionadas de forma recurrente en buena parte de la literatura especializada. A este respecto, es importante tener en cuenta la existencia de diversos factores que pueden influir en los elementos mencionados. Así, las realidades de cada territorio, los actores participantes, la disposición de los gobiernos locales o regionales en cuanto a la orientación de la política a impulsar, etc. son factores importantes a la hora de que las potencialidades se acaben imponiendo sobre las limitaciones o viceversa. De ello nos ocupamos en el siguiente apartado.

## 2.2. Potencialidades y limitaciones de la Cooperación Descentralizada

A la hora de sintetizar los interrogantes sobre la práctica llevada a cabo y los problemas identificados al calor de la misma se han contemplado, como ya se ha apuntado anteriormente, dos grandes cuestiones. Por un lado los debates sobre la complementariedad y el reparto del trabajo entre unos y otros niveles de la administración, tratando con ello de aportar algo de luz sobre la controversia existente en torno a la fragmentación y la dispersión de la Cooperación Descentralizada frente a quienes defienden sus potencialidades en este terreno. Y por otra parte, haremos referencia a los análisis y los debates sobre la capacidad real de la Cooperación Descentralizada de representar un fenómeno diferente a la cooperación tradicional y aportar un valor añadido, frente a las tendencias mostradas en ocasiones a imitar y reproducir las prácticas de las administraciones centrales.

### **2.2.1. Debate sobre la complementariedad y el reparto de trabajo**

Como se ha planteado en el apartado anterior, una de las cuestiones apuntadas como ventaja potencial de la Cooperación Descentralizada –la posibilidad de aportar capacidades y conocimientos específicos– era contrapuesta por otros autores aludiendo a las tendencias a la descoordinación y la duplicidad de esfuerzos orientados en la misma dirección. Ello ha dado lugar a diversos estudios relacionados con el tema de la coordinación entre actores y, en el caso español, entre la cooperación central y la impulsada desde los entes territoriales (Hombrado, 2008; Hombrado y Hernández, 2010). Sin embargo, más allá del tema de la coordinación, durante los últimos tiempos ha ido ganando terreno la preocupación por la complementariedad de la Cooperación Descentralizada respecto a otros tipos de cooperación y, en su caso, los mecanismos e instrumentos que podrían posibilitar un reparto más eficaz del trabajo entre los distintos ámbitos y niveles.

Lo cierto es que el debate sobre la complementariedad de esfuerzos no es nuevo en el campo de la Cooperación al Desarrollo, si bien el mismo ha estado circunscrito sobre todo al ámbito de la coordinación de las políticas estatales o entre estas y las de carácter multilateral. Desde los años 90, cuando se hicieron evidentes los problemas existentes en la Cooperación al Desarrollo y comenzó a hablarse de la “fatiga de la ayuda” este asunto ha formado parte de manera permanente de todas las discusiones internacionales sobre el tema. Esta cuestión ha tenido un amplio recorrido, especialmente en el plano teórico, que acabó plasmándose en el *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (2007), el cual describe la complementariedad como “*la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos*” (Comisión Europea, 2007: 6). Es de subrayar que este código voluntario se basó en el *Tratado de Maastricht* (1992), el cual fue el pionero en aceptar la importancia de la complementariedad y el reparto de trabajo en este ámbito. En ambos documentos se intentó marcar una dirección para que cada país miembro de la Unión Europea se centrara en sus ventajas comparativas, enfocando sus esfuerzos en la concentración de prioridades geográficas y sectoriales en aras de lograr un óptimo reparto de trabajo y una mayor eficacia, tratándose en el Código de Conducta de establecer criterios más precisos en lo relativo a estas cuestiones.

Por otra parte, tras las discusiones abiertas en los foros de Roma (CAD/OCDE, 2003) y Marrakech (2004), la Declaración de París vino a plantear la cuestión de la coordinación y la complementariedad como un asunto central en el debate sobre la eficacia de la Ayuda, consagrando el principio de Armonización como una de las piezas básicas para una mayor efectividad de la Cooperación al Desarrollo, especialmente en lo concerniente a las políticas impulsadas por los países *donantes* del sistema (Dacosta et al., 2004).

Pero lo cierto es que, como ya ha quedado apuntado, la mayor parte de las propuestas realizadas para hacer frente a esta cuestión se han centrado en los actores estatales, sin apenas considerar el rol de la Cooperación Descentralizada, pese a que, como subrayan Martínez y Sanahuja (2012b) el sistema de ayuda es un sistema multinivel en el que participan diversos tipos de actores y administraciones. La Carta Europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local (Unión Europea, 2008) ha sido una de las pocas iniciativas que ha tenido como objetivo plasmar en forma de declaración algunas pautas para la coordinación de las acciones de los entes descentralizados dentro de una estrategia orientada a promover los procesos de gobernanza local, y la descentralización en los países del Sur. Por otra parte, es preciso señalar la puesta en marcha de mecanismos con el objetivo de impulsar la mencionada complementariedad de esfuerzos, especialmente en el campo de la información, la visibilización de las acciones o el intercambio de conocimiento. Entre ellos cabe citar la Plataforma de intercambio de información (Civil Society Helpdesk –CiSocH–), el Atlas de Cooperación Descentralizada<sup>2</sup> dentro del Portal Europeo de la Cooperación Descentralizada<sup>3</sup> o el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (Martínez y Sanahuja, 2012b).

Sin embargo, más allá de las preocupaciones plasmadas en documentos e iniciativas institucionales, lo cierto es que la tarea de la complementariedad evitando duplicidades e ineficiencias constituye un reto importante de la Cooperación Descentralizada, tal como ha sido subrayado por distintos trabajos (Bossuyt, 1995; Rhi-Sausi, 2000; Hafteck, 2003; Martínez y Sanahuja, 2012b). Dentro de este debate, algunos autores insisten en la importancia de que la Cooperación Descentralizada no se plantee como un fenómeno que sustituya a la que realizan los estados sino que la complemente (Del Huerto, 2005) ya que puede aportar elementos novedosos y llegar a trabajar en ámbitos a los que difícilmente podría llegar el Estado. Desde esa perspectiva, insisten en la necesaria coordinación que promueva la coherencia y la complementariedad de las acciones, evitando enfrentamientos relacionados con la proyección exterior de unas u otras administraciones.

Tomando en consideración el caso español, Martínez y Sanahuja (2012b) subrayan el desafío que se plantea a la hora de abordar la división del trabajo entre la Administración Central y la cooperación llevada a cabo desde las CC.AA., señalando la existencia de problemas provenientes de unas y otras administraciones. Así, apuntan que el gobierno central tiene ante sí tres posibilidades: negarse a aceptar la realidad existente dificultando el trabajo de las CC.AA. en este terreno; aceptar parcialmente la inclusión de las comunidades, pero sin voluntad de asumir un trabajo coordinado con las mismas; o, finalmente, propiciar un diálogo y un trabajo conjunto orientado a complementar esfuerzos. Por su parte, y refiriéndose a las CC.AA., los mismos autores plantean igualmente tres posibles posiciones: la voluntad de participar e influir en la política exterior de Estado, así como en sus delegaciones en instancias internacionales; optar por fomentar una actividad independiente sin tener en cuenta la coordinación posible con el Estado o con otras CC.AA.; y por último, y como manera de optimizar los recursos, intentar coordinarse con la Administración central u otras CC.AA. asumiendo un modelo de colaboración.

Llegados a este punto es preciso señalar que el debate sobre el papel complementario o no de la Cooperación Descentralizada y la necesidad de su coordinación con las políticas llevadas a cabo desde otras instancias plantea algunas cuestiones contradictorias siendo difícil conjugar la especificidad y autonomía de la misma –subrayados como aspectos positivos– por un lado, y la complementariedad y coordinación con la cooperación central por otro lado. A nuestro modo de ver, la clave de todo ello puede estar en la capacidad de la Cooperación Descentralizada de hacer algo realmente diferente, de aportar valor añadido, de propiciar un tipo de cooperación basado en sus propios recursos y capacidades. En ello reside la posibilidad de complementar lo

<sup>2</sup> Ver más en <http://Ira4dev.cor.europa.eu/portal/es/atlas/Paginas/Maps.aspx>.

<sup>3</sup> Página oficial del Portal Europeo de la Cooperación Descentralizada: <http://Ira4dev.cor.europa.eu/portal/es/Paginas/welcome.aspx>.

que desde otros ámbitos no se puede o no se quiere hacer, como consecuencia de las capacidades existentes o de las limitaciones impuestas por la política exterior. Ahora bien, si desde la Cooperación Descentralizada no se logra avanzar en esa especificidad, el problema de la complementariedad adquiere otra dimensión relacionada con la aparición de duplicidades e ineficiencias.

Señalaremos finalmente un último aspecto relacionado con esta cuestión. Es el que se refiere a no ya al trabajo multinivel, sino a los actores que operan en el mismo nivel. En este sentido, es preciso subrayar la existencia de problemas y duplicidades diversas, las cuales no son tampoco ajenas al escaso esfuerzo llevado a cabo por buscar la propia especificidad de cada territorio a la hora de aportar a la cooperación y propiciar una más eficaz división del trabajo, si bien como apuntan Martínez y Sanahuja puede que, al menos en el caso español, las entidades locales no cuenten aún con un sistema de cooperación “*suficientemente maduro como para abordar iniciativas de división de trabajo*” (Martínez y Sanahuja, 2012b: 177).

En cualquier caso, consideramos que las controversias sobre la complementariedad de esfuerzos y la división del trabajo no pueden abordarse al margen del debate sobre la especificidad y el valor añadido de la Cooperación Descentralizada y, dentro de esta, de los distintos ámbitos y entidades en presencia. Como se ha señalado, en muchas de las acciones de cooperación desplegadas carece de importancia si el origen de los fondos europeo, estatal, autonómico, o local, lo que acaba diluyendo el principio de complementariedad y así como el carácter distintivo y el potencial valor añadido de la Cooperación Descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2012b). Por ello, en el siguiente apartado, abordaremos esta cuestión, analizando la capacidad mostrada por la Cooperación Descentralizada en este terreno frente a las inercias que le empujan muchas veces a reproducir y mimetizar a un nivel inferior los planteamientos y las prácticas de la cooperación de los Estados.

### **2.2.2. Debate sobre el mimetismo de la Cooperación Descentralizada respecto a la cooperación estatal**

Como ya se ha señalado, una de las referencias fundamentales para evaluar la capacidad real mostrada por la Cooperación Descentralizada a la hora de aprovechar sus potenciales ventajas es la que se refiere al valor añadido de la misma, a su aportación específica al panorama de la Cooperación al Desarrollo. Ello ha sido puesto de manifiesto en distintos trabajos (Del Huerto, 2005; Badia i Dalmasas, 2009; Unceta et al., 2011; Martínez y Sanahuja, 2012b) que han insistido en que la Cooperación Descentralizada cobra sentido como estrategia en la medida en que aporta algo más que nuevos fondos para la cooperación, en la medida en que plantea propuestas y lleva a cabo actividades distintas de las realizadas por la cooperación más tradicional de los Estados o las grandes ONGD.

Para ese propósito, cobra especial importancia la identificación de las capacidades y recursos locales –tanto públicos como privados– que pueden ser movilizados para la Cooperación al Desarrollo (Unceta et al., 2011; Gutiérrez et al., 2012) y que en buena medida son diferentes de los que pueden mobilizarse o gestionarse desde los niveles centrales. Se trata por otra parte de capacidades y recursos vinculados con el impulso del desarrollo territorial en los más variados campos y ámbitos de actuación, los cuales pueden contribuir a fortalecer las estrategias de cooperación compartiendo experiencias y saberes.

La necesidad de que la Cooperación Descentralizada se dote de una identidad propia y sea capaz de aportar un valor añadido está relacionada a su vez con el reconocimiento de las diferencias existentes entre unos y otros territorios. En este sentido, no se trataría únicamente de plantear la Cooperación Descentralizada como algo diferenciado de la cooperación central, sino también de considerar que cada territorio y cada sociedad local pueden aportar cosas distintas a la cooperación, derivadas de su estructura económica, de sus capacidades y experiencias, de su realidad institucional, o de otra características que le sean propias (González, 2006; Gómez, 2008; Unceta et al., 2011).

Sin embargo, la evolución de la Cooperación Descentralizada a lo largo de las últimas décadas muestra la existencia de tendencias diversas en lo relativo a esta cuestión, lo que ha dado origen a diversos debates sobre el alcance real de este tipo de cooperación. Así, mientras la Cooperación Descentralizada es protagonizada principalmente por instituciones públicas locales o regionales, suele estar más vinculada con temas de su competencia y en los que pueden volcar sus propias capacidades y experiencias. Sin embargo, cuando las instituciones públicas reducen su papel al de meros financiadores de programas llevados a cabo por otras entidades – especialmente en el caso de las ONGD– la Cooperación Descentralizada tiende a confundirse mucho más con la que se impulsa desde otros niveles de la administración perdiendo buena parte de su especificidad y valor añadido.

El caso del Estado español es probablemente el que ha suscitado una mayor atención en lo que a este asunto se refiere, lo cual está en consonancia no solo con la gran importancia que, en términos cuantitativos, llegó a alcanzar la Cooperación Descentralizada dentro del conjunto de la AOD española, sino también con el gran desarrollo normativo habido, el cual refleja en buena medida la manera en que se ha entendido y conceptualizado la propia Cooperación Descentralizada. En este ámbito, diferentes trabajos (Gutiérrez et al., 2012; Martínez y Sanahuja, 2012b) han señalado la reproducción de la lógica de la cooperación central por parte de la Cooperación Descentralizada, sin que las CC.AA. o los ayuntamientos hayan logrado –en general– dotar a la misma de una especificidad o un valor añadido. Algunas voces (Martínez y Sanahuja, 2009) vinculan este asunto con la excesiva importancia concedida a los montos destinados a la cooperación y la permanente elaboración de rankings sobre el mayor compromiso financiero de unas u otras instituciones autonómicas o locales con la cooperación. La propia insistencia en la cuestión del 0,7% en detrimento del debate sobre la orientación de la cooperación podría haber contribuido a ello. Sea como fuere, lo cierto es que el debate público sobre la Cooperación Descentralizada, cuando se ha producido, ha estado normalmente centrado en las cantidades económicas aportadas o en el reparto de las mismas, sin ir a la raíz de la cuestión, es decir, lo que se pretende lograr a través de la Cooperación Descentralizada (Uson, 2006).

El mimetismo respecto a la lógica de la Administración central observado en buena parte de la Cooperación Descentralizada llevada a cabo en el Estado español y criticado por algunos autores (Soldatos, 1990; Martínez y Sanahuja, 2009), se plasma en diferentes planos. Por un lado afecta al tipo de planificación realizada –especialmente durante la primera década del siglo XXI– basada en muchos casos en una reproducción a menor escala de los mismos esquemas mediante la elaboración de planes directores capaces de proponer objetivos generales, preferencias geográficas, o prioridades sectoriales, al margen de cualquier análisis sobre la propia realidad local y las capacidades existentes, o la trayectoria habida con anterioridad. Ello ha traído como consecuencia la proliferación de planes y directrices de cooperación que no se adecúan a las capacidades existentes ni a las posibilidades que se pueden generar desde escalas regionales o locales. Un ejemplo a veces mencionado es el de la Ayuda de Emergencia, cuestión que requiere una importante logística que escapa a las posibilidades de muchos gobiernos territoriales que, sin embargo, elaboran directrices en ese terreno (Unceta et al., 2012). Además, como han señalado en ocasiones, algunas directrices aprobadas por gobiernos autonómicos o locales plantean objetivos y lógicas de actuación contrarios a lo que ellos mismos desarrollan en su propio ámbito de actuación (políticas de salud, de género, de equidad...), lo que arroja serias dudas sobre su credibilidad. Para Martínez y Sanahuja el asunto va más allá, señalando que «si la apuesta doctrinal responde exclusivamente a un ejercicio de seguidismo de la agenda internacional puede vaciar de contenido real a los planes de cooperación y situarlos en una dimensión exclusivamente retórica» (Martínez y Sanahuja, 2012b: 101).

Por otra parte, además de los aspectos doctrinales y de la retórica de algunos planes de cooperación, un segundo aspecto a considerar es el de la escasa presencia de nuevos instrumentos capaces de generar una cooperación diferente, que aproveche las capacidades y

los recursos locales (Unceta et. al 2011). En este sentido, han sido frecuentemente comentados los escasos avances registrados en el campo de la cooperación directa (entre instituciones locales) en el caso del Estado español, a diferencia de lo sucedido con otras experiencias europeas (Malé, 2006; Bossuyt, 2008). Y al mismo tiempo, la insistencia en canalizar gran parte de la Cooperación Descentralizada a través de convocatorias de subvenciones, normalmente orientadas hacia ONGD, ha incidido en una práctica fragmentada y en la que las instituciones locales han quedado limitadas al papel de complemento financiador para proyectos también apoyados muchas veces desde otras instancias.

La crítica del mimetismo observado en buena parte de la Cooperación Descentralizada y de la escasa preocupación mostrada por aportar valor añadido a lo que se realiza desde otras instancias es preciso contextualizarla en la propia trayectoria seguida por la Cooperación Descentralizada. En efecto, en el caso español, aunque la Cooperación Descentralizada ha sido un fenómeno cuya trayectoria fue adecuándose, formándose, desarrollándose y de alguna manera improvisando al mismo tiempo que la política estatal de cooperación, lo que estaría en la base de ese *mimetismo institucional* (Martínez y Sanahuja, 2012b) que se identifica en el diseño de la planificación autonómica. Ello se explicaría por el hecho de que, a diferencia de otros países, España se incorporó muy tarde a la Cooperación al Desarrollo y, de hecho, no ingresó en el CAD hasta 1991. Por esta razón, la Cooperación Descentralizada española no surgió tras varias décadas de trayectoria de la cooperación central como en otros países europeos, sino que ambas fueron avanzando y desarrollándose de forma casi paralela, a partir de los años 80, respondiendo a la demanda social surgida en este terreno tras el fin del franquismo (Ruiz Seisdedos, 2006a).

Como conclusión de este apartado, señalaremos que, si bien las experiencias son distintas en unos y otros países, en el caso español se observa una importante distancia entre las potencialidades de la Cooperación Descentralizada y el alcance real de las políticas puestas en marcha, las cuales se han plasmado en un cierto mimetismo doctrinal alejado del análisis específico sobre las propias capacidades y aportaciones.

### 3. Evaluación y análisis del valor añadido de las políticas de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA.

Partiendo de las reflexiones generales hasta ahora realizadas sobre la Cooperación Descentralizada, se aborda a continuación el estudio específico de la cooperación llevada a cabo por las CC.AA. españolas al objeto de examinar, en este caso concreto, su capacidad para proponer un marco específico de trabajo que de sentido a dicha cooperación como algo diferente, y que represente un valor añadido en el sentido fuerte del término y no únicamente en su significación monetaria (más dinero).

#### 3.1. Marco de referencia para analizar el valor añadido de la Cooperación Descentralizada

Además de las cuestiones señaladas en el apartado anterior, a la hora de plantear el examen de las políticas de cooperación impulsadas por las CC.AA. españolas, es preciso considerar una serie de aspectos que afectan a la evaluación y análisis de las políticas de cooperación. Temas como la tipología de evaluación, criterios de evaluación o la evaluabilidad requieren ser retomados ahora para ver cómo afectan específicamente a la Cooperación Descentralizada y, más en concreto, al examen de las políticas de cooperación de las CC.AA., cuestión que constituye el objetivo central de nuestro trabajo.

La primera cuestión es la que afecta al tipo de análisis que puede llevarse a cabo y su relación con las distintas tipologías de evaluación descritas en el trabajo de Unceta et al. (2011). A este respecto, consideramos que, al igual que sucede con las políticas de cooperación impulsadas desde otras instancias, las opciones de evaluación y análisis se reducen a dos tipos específicos: por un lado el conceptual o de diseño, y por otro el relativo a la aplicación y gestión de la política. Las limitaciones e impedimentos para llevar a cabo otros tipos de examen/evaluación, como pudieran ser los referentes a los resultados o el impacto, son en este caso los mismos que afectan a cualquier política de cooperación en su conjunto, ya que la misma se concreta en un amplio número de intervenciones que se realizan en diversos sectores y distintos países y territorios.

Para el caso que nos ocupa –el análisis de las políticas de cooperación de las CC.AA.– las dos tipologías mencionadas –conceptual o de diseño, y de aplicación o gestión– son posibles de tener en cuenta desde el punto de vista de la evaluabilidad, ya que las mismas descansan sobre un conjunto de informaciones que están disponibles. Ahora bien, si atendemos a lo que es específicamente el objetivo que se persigue con esta investigación, consideramos que la opción más conveniente es la relativa al análisis conceptual o de diseño. En efecto, nos proponemos estudiar la consistencia de la cooperación de las CC.AA. desde la perspectiva de su aportación específica, de su valor añadido, lo que se haya directamente relacionado con la identidad de la misma, con la definición de objetivos, y con la manera en la que la política es elaborada y evaluada. Se trata en definitiva de estudiar en base a qué criterios se define la

política y como acaba plasmándose la misma en los documentos de planificación, tanto en lo relativo a los objetivos, como a los medios e instrumentos contemplados para ponerla en práctica. En consecuencia, nuestro análisis toma como base, el conjunto de la documentación elaborada por las CC.AA. en la que se da cuenta de estas cuestiones.

Por lo que se refiere a los criterios de evaluación, queremos señalar la necesidad de no tomar los mismos como restricción o marco cerrado para el análisis, sino como una referencia en la que apoyar nuestro estudio. Desde esta perspectiva, y de cara a un trabajo centrado en la dimensión conceptual o de diseño de la política de cooperación, consideramos, de acuerdo con Unceta et al. (2011) que los criterios a tener en cuenta son los de pertinencia y coherencia/complementariedad. El primero de ellos nos remite a la conveniencia de justificar la política de cooperación, sus objetivos y su lógica de intervención, comprobando la consistencia de la misma y su adecuación a las necesidades plantadas. El segundo criterio, el de coherencia/complementariedad, nos lleva a estudiar la correspondencia existente entre los fines y los medios planteados, pero también la propia coherencia entre los distintos objetivos. Y obliga también a considerar la relación de la política con la que se lleva a cabo desde otras administraciones y ámbitos territoriales al objeto de estudiar posibles solapamientos y disfunciones entre las mismas que mermarían su potencialidad.

Otra cuestión que atañe al análisis de las políticas de Cooperación Descentralizada es la relativa a la existencia y disponibilidad de información suficiente y sistematizada, así como la homogeneidad y fiabilidad de la misma. A este respecto es preciso subrayar que las dos últimas décadas han sido testigos de un gran esfuerzo de planificación de la cooperación por parte de las CC.AA., lo cual se ha traducido en la elaboración de marcos legislativos específicos, así como de planes directores de diversa proyección y duración en el tiempo. Es cierto que dicho avance parece haberse detenido bruscamente desde el advenimiento de la crisis financiera, pero ello no impide realizar una valoración de lo realizado hasta ese momento.

De manera general, y tras el examen del conjunto de la documentación emanada de dichos marcos legales y dichos instrumentos de planificación, podemos afirmar la existencia de base suficiente para poder realizar el análisis que nos proponemos. En primer lugar, no hemos encontrado problemas de cobertura, ya que salvo un caso, el conjunto de las CC.AA. cuentan con leyes y planes directores, lo que permite un estudio sistemático y comparativo. Y en segundo término, consideramos que las diferencias de enfoque o la distinta calidad de la planificación en unos y otros casos, constituye parte del análisis a realizar sin que ello sea un impedimento para llevar a cabo el estudio.

Partiendo de estas consideraciones, y siguiendo la metodología empleada en Unceta et al. (2011) se han tenido en cuenta algunas cuestiones más relevantes para estudiar el tema que nos ocupa, el de las políticas de cooperación de las CC.AA. españolas. En concreto, se han considerado aquellas que guardan una relación directa con la dimensión específica y diferenciada en el ámbito de la Cooperación Descentralizada y que representan de alguna manera el valor añadido que puede ser aportado por ella.

Así, desde el punto de vista de la **pertinencia** se han analizado por un lado los objetivos generales y específicos planteados en las políticas de cooperación de las distintas CC.AA., y su relación con el examen de las potencialidades y capacidades diferenciadas de cada territorio; y por otra parte las modalidades de cooperación planteadas en las políticas de cooperación de las distintas CC.AA., y su relación con las capacidades de la propia administración y de otros agentes.

A su vez, desde la perspectiva de la **coherencia/complementariedad**, los aspectos contemplados han sido tres: la coherencia interna de la política (adecuación entre los objetivos y las herramientas que se proponen para ello); los mecanismos contemplados para la coordinación de la política de cooperación con otras políticas; y los instrumentos existentes para la coordinación de la política de cooperación con la impulsada en este mismo terreno por otras instituciones.

Se trata en definitiva de analizar si la planificación de la Cooperación Descentralizada de las diferentes CC.AA. asume las potencialidades y capacidades específicas que tienen a la hora de abordar estas acciones y propone o no un marco de trabajo acorde con las mismas. Para ello, analizaremos esta cuestión desde los dos criterios señalados.

### **3.2. El valor añadido de las políticas de cooperación descentralizadas. Análisis desde la pertinencia**

Desde la perspectiva de la pertinencia, es decir, del análisis de hasta qué punto son pertinentes las prescripciones planteadas en los documentos de planificación examinados, se resumen aquí seis aspectos principales: en primer lugar los criterios con los que cuentan para seleccionar sus prioridades geográficas; en segundo lugar, la cuestión de las prioridades sectoriales con el objetivo de ver si toman en consideración los sectores que mejor se pueden afrontar desde esta escala autonómica; en tercer lugar, los temas que se propone desde cada comunidad autónoma que la diferencien de las demás, cuestiones sobre las que puede existir una mayor experiencia en cada territorio; en cuarto y quinto lugar, dos temas específicos que se proponen en el trabajo de Unceta et al. (2011) como referencias básicas de la Cooperación Descentralizada, que son el fortalecimiento de las instituciones locales por un lado y la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo por otro lado; y en sexto y último lugar, la implicación directa de las propias CC.AA. en los temas de Cooperación al Desarrollo y la promoción de la participación de diferentes agentes de la sociedad.

#### **3.2.1. Criterios utilizados para la selección de prioridades geográficas**

Se analizan aquí los criterios que se plasman desde las leyes autonómicas para definir las prioridades geográficas, y la relación de los mismos con las características y capacidades del territorio. No entramos a valorar la necesidad o no de delimitar dichas prioridades geográficas, ni tampoco la oportunidad de que las mismas queden plasmadas en leyes, que se suponen son textos con voluntad de permanencia. Nos limitaremos a examinar este asunto desde la perspectiva de su mayor o menor aportación al valor añadido de la Cooperación Descentralizada y a la identidad específica de la política de cooperación de cada comunidad autónoma. Se trata en definitiva de observar si, a la hora de identificar países o territorios contrapartes, se tiene en cuenta la especificidad del propio ámbito de actuación.

Para llevar a cabo este análisis, se ha partido de la siguiente documentación disponible: las leyes autonómicas de Cooperación al Desarrollo, los planes plurianuales, y por último, los planes geográficos que se realizan por parte de algunas CC.AA.

En primer lugar, hay que destacar que las políticas autonómicas han venido fijando sus prioridades geográficas en base a unos criterios que en la mayoría de los casos se recogen en las respectivas leyes de cooperación. Estas prioridades no se integran de manera uniforme, ya que la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad de Madrid no definen ningún criterio para regularlas.

Dentro del análisis de las prioridades geográficas, se han detectado cinco tipos de criterios que se repiten en la mayoría de las leyes de cooperación autonómicas (ver tabla 1): la elección de la prioridad geográfica en base al Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Pobreza Humana (IPH), la relación histórica existente con los países del Sur, países o zonas geográficas con mayor situación de emergencia humanitaria, y por último, países o zonas con altos índices de violencia de derechos humanos.

**Tabla 1. Criterios para la selección de prioridades geográficas de las leyes autonómicas.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRIORIDADES GEOGRÁFICAS				
	IDH o IPH	RELACIONES HISTÓRICAS	EMERGENCIA	DERECHOS HUMANOS	ZONAS/PAÍSES PRIORITARIOS
Andalucía	✓	-	-	-	Iberoamérica, países Árabes del Norte de África y de Oriente Medio, y África Subsahariana.
Aragón	✓	✓	-	-	-
Asturias	✓	✓	✓	✓	-
Canarias	-	✓	-	-	-
Cantabria	✓	✓	-	-	Los países y territorios en desarrollo que figuren en la lista elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
Castilla-La Mancha	✓	-	-	-	-
Castilla y León	✓	✓	-	-	-
Cataluña	-	✓	✓	✓	Los pueblos del Mediterráneo, especialmente los del Magreb, los de América Latina, los del África subsahariana.
Extremadura	-	-	-	-	-
Galicia	✓	✓	-	-	-
Islas Baleares	-	✓	-	-	Los países y territorios en desarrollo que figuren en la lista elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
La Rioja	✓	-	-	-	-
Madrid	-	-	-	-	-
Murcia	✓	✓	-	-	Iberoamérica, países Árabes del Norte de África y de Oriente Medio, y África Subsahariana.
Navarra	✓	-	-	-	-
País Vasco	✓	✓	✓	✓	-
Valencia	✓	✓	-	-	-

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, las prioridades geográficas se han establecido sobre todo a partir de las referencias de algunos indicadores como el IDH<sup>4</sup> o el IPH<sup>5</sup>. Tan solo tres comunidades de las que señalan criterios para definir este tipo de prioridades (Canarias, Cataluña e Islas Baleares) no utilizan esas referencias.

Otro elemento que ha venido siendo utilizado para definir prioridades geográficas es el referido a los vínculos históricos existentes con distintos países o territorios. Once CC.AA. tienen en cuenta esa referencia, en tanto cuatro no lo toman en consideración (Andalucía, Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra).

Los últimos dos criterios señalados, la atención prioritaria a países o zonas en situación de emergencia o con graves problemáticas en lo referente a la violación de derechos humanos, se encuentran menos presentes a la hora de delimitar preferencias o prioridades geográficas. Solo tres de las CC.AA. los utilizan: Asturias, Cataluña y País Vasco.

<sup>4</sup> Es el caso de las leyes de Cooperación de las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana.

<sup>5</sup> Es en el caso de las leyes de Cooperación de las CC.AA. de Cantabria, La Rioja, Murcia y Navarra, en las que no se habla específicamente sobre el IDH, sino sobre la priorización de ciertos países con altos índices de pobreza (no se alude al IPH directamente, pero se deduce que se utilizar el mismo tomando como referencia los índices que señalan las NN.UU. y el CAD).

Más allá de las razones por las que se prioriza un país u otro, existen varias leyes autonómicas en las que se definen explícitamente los países o zonas prioritarias, como es el caso de las CC.AA. de Andalucía, Cataluña y Murcia. En el caso de Andalucía y Murcia, las prioridades se repiten, siendo Iberoamérica, los países Árabes del Norte de África y de Oriente medio, y África Subsahariana las prioridades geográficas establecidas. En el caso de Cataluña, se señalan los pueblos del Mediterráneo, especialmente los del Magreb, los de América Latina y los del África Subsahariana. Por su parte, La Ley 4/2007 de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley 9/2005 de las Islas Baleares, no especifican las prioridades geográficas, pero destacan como países y territorios prioritarios los que figuran en la lista de receptores de ayuda del CAD de la OCDE.

Las CC.AA. que han utilizado un único criterio a la hora de establecer las prioridades geográficas, utilizan el IDH o el IPH (en el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja y la Comunidad Foral de Navarra). No obstante, también son estos mismos índices los criterios principales en muchas otras CC.AA. que priorizan áreas geográficas utilizando también otros criterios.

En cuanto a los planes directores, los mismos responden en general a los criterios más utilizados que establecen las leyes de cooperación. Sin embargo, existen casos en los que cambian los criterios de selección de países con los que cooperar, y otros en los que se añaden más criterios de los que se establecen en las leyes.

Tal y como se ha señalado, las leyes de las CC.AA. de Extremadura y Madrid no han señalado criterio alguno para establecer las zonas o países prioritarios para su cooperación. Sin embargo, en todos sus planes directores (tres planes en cada una de las dos CC.AA.) se establecen criterios para ello; en los seis casos, el primer criterio determinado es el IDH<sup>6</sup>. Ocurre también que, en algunos casos en los que la Ley no consideraba este indicador como criterio para establecer prioridades (Canarias, Cataluña e Islas Baleares), posteriormente los planes directores los utilizan como referencia principal<sup>7</sup>. No obstante, en contra de lo que sucede en estos casos, la inclusión del criterio del IDH o IPH se difumina en el caso del II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011–2014, ya que no se especifica ningún índice en concreto y habla de Países Menos Adelantados.

Es preciso señalar que los criterios establecidos en las leyes de cooperación se repiten en el resto de los casos, siendo el criterio sobre las relaciones de tipo histórico y/o cultural el segundo más importante. Sin embargo, uno de los nuevos criterios que aparece en al menos un plan director de diez de las dieciséis CC.AA. analizadas, es el referido a la procedencia de los inmigrantes recibidos y su relación con el tema del codesarrollo. Esta cuestión sin ser considerada como referencia principal, está presente en la mitad de los planes directores estudiados.

Al igual que señalábamos más atrás para las leyes de Cooperación, los planes directores también han dedicado una parte importante de los mismos a delimitar los países o zonas prioritarias, con la excepción del primer Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004–2007. No obstante, existen algunas contradicciones. Así por ejemplo, la Ley 10/2000 de Andalucía y la Ley 26/2001 de Cataluña especifican las zonas con las que cooperar,

<sup>6</sup> En el caso del último Plan Director de Extremadura (2010–2013), el primer criterio para la selección de las prioridades geográficas es el *Indicador de Desarrollo*, en el que se señala que «la AOD Extremeña se orientará hacia los países, regiones y territorios donde la pobreza y la exclusión social son mayores: Países Menos Adelantados, Países de Bajo Ingreso y Países de Renta Media Baja». En este caso el IDH no es establecido como criterio para esta selección como ocurre con los cinco restantes planes directores.

<sup>7</sup> El caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña es especial, ya que es el primer Plan Director (2003–2006) el único que integra el IDH como tal, ya que los dos últimos formulan criterios con otra lógica diferente.

mientras sus planes directores detallan los países prioritarios<sup>8</sup>. En el caso de la Ley 4/2007 de Cantabria y la Ley 9/2005 de las Islas Baleares se habla del criterio de seleccionar «países y territorios en desarrollo que figuren en la lista elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE», pero ello no aparece posteriormente en sus respectivos planes directores.

Más allá de los criterios, y refiriéndonos a la concreción de los países o zonas prioritarias, el análisis de los planes directores respalda en lo fundamental lo señalado en las leyes de cooperación. Las zonas que más se repiten son América Latina y África Subsahariana, mientras que los países asiáticos no tienen apenas presencia en las mismas. Este último hecho puede deberse a los dos criterios enfatizados en las leyes y en la planificación de la política: el IDH y las relaciones históricas y culturales.

Varios planes directores, aparte de definir las zonas o países prioritarios, han venido señalando también otro nivel –llamado *preferente*– en cuanto a los países con los que cooperar. Es el caso del Plan Director de Aragón 2008–2011, el de Castilla y León (2009–2012), los dos últimos de Cataluña (2007–2010 y 2011–2014), y el de las Islas Baleares (2008–2011), en los que se enfatizan aquellos países o zonas con los que se puede establecer una alineación con los sectores propuestos en la planificación de la política. No obstante, cabe mencionar que en el caso del Plan Director de La Rioja se habla de *países a potenciar* en vez de países preferentes, entre los que se encuentran países con los que existe experiencia previa; en los últimos planes directores de la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana, se señalan países que son objeto de Acción Humanitaria, o los que requieren un trato especial respecto a los derechos humanos y la democracia entre otros factores, agrupándolos en los *países con atención especial*. Por último, el primer Plan Director de Madrid menciona los *países susceptibles* de cooperar con la Comunidad de Madrid.

Por último, queremos destacar aquellas CC.AA., que además de especificar sus prioridades sobre esta cuestión han establecido con mayor precisión las características de los países con los que cooperan además de planificar los objetivos y el tipo de intervenciones que se llevarán a cabo. Tal y como se detalla en la tabla 2, son las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Cataluña, Islas Baleares, Madrid, País Vasco y Valencia las que han hecho públicas este tipo de consideraciones.

**Tabla 2. Planes geográficos plurianuales**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES GEOGRÁFICOS
Andalucía	Cuba 2009-2011 Nicaragua 2009-2011 República Dominicana 2009-2011 Guatemala 2009-2011 El Salvador 2009-2011 Costa Rica 2009-2011 Panamá 2009-2011 Bolivia 2009-2011 Paraguay 2009-2011 Mozambique 2009-2011 Territorios Palestinos
Asturias	Estrategia Asturiana de Cooperación con los Pueblos Indígenas 2010
Cataluña	Estrategia de País Prioritario: Nicaragua Estrategia de País Prioritario: Colombia 2010-2014
Islas Baleares	Plan Regional de Marruecos 2009-2011 Plan Regional de Senegal 2009-2012 Plan Regional de Ecuador 2009-2012

<sup>8</sup> En el caso de la Región de Murcia, en la Ley 12/2007 define las zonas en las que la cooperación murciana debe centrarse, pero sin embargo, no tiene ningún Plan Director que aborde este tema con mayor precisión.

Madrid	Plan Estratégico de Actuación en El Salvador 2002 Plan Estratégico de Actuación en Nicaragua 2002 - 2004 Plan Estratégico de Actuación en Mozambique 2002 - 2004 Plan Estratégico de Actuación en República Dominicana 2002 - 2004
País Vasco	Estrategia vasca de cooperación para el desarrollo con Cuba Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala
Valencia	Plan estratégico de repatriación y reintegración de refugiados angoleños en las regiones de Moxico y Kuando Kubango en el sureste de Angola. Programa subregional de lucha contra la explotación infantil y el tráfico de niños en Burkina Faso, Costa de Marfil, Níger y Togo. Programa AVANT: Plan estratégico de apoyo al desarrollo sostenible y gestión medioambiental en el departamento de Quiché, Guatemala. Programa integral de desarrollo rural sostenible en Chota, Bambamarca, Cutervo y Chiclayo. Perú. Programa ERATI. Fortalecimiento del sistema de salud del distrito de Erati, provincia de Nampula, Mozambique. Plan integral para el aprovechamiento de los recursos hídricos en Anantapur. Plan estratégico de apoyo al sistema educativo y de salud en zonas marginales de República Dominicana. Plan integral de Promoción de la salud laboral en Centroamérica y el Caribe.

Fuente: elaboración propia.

Del análisis llevado a cabo sobre esta cuestión se desprende en general una escasa preocupación por identificar zonas o países contrapartes en base a criterios de afinidad o de posibilidades reales de aportar experiencias concretas de interés. Los criterios utilizados son muy amplios, y se establecen casi siempre en base a indicadores cuantitativos de los países con los que se coopera, sin plantear consideraciones sobre las propias capacidades. Ello denota una clara tendencia a mimetizar formas de actuación –y de planificación de la cooperación– más propias de las cooperaciones multilateral o bilateral. Únicamente la referencia a los lazos históricos o culturales preexistentes estaría en sintonía con la preocupación por buscar la colaboración con territorios con unas características específicas, acordes con la propia experiencia o la capacidad de aportar. Todo lo cual, muestra las limitaciones existentes para construir una política de cooperación más horizontalidad y recíproca, en línea con las potencialidades apuntadas en la discusión teórica.

### **3.2.2. Aproximación al tema de las prioridades sectoriales**

En este apartado se trata de analizar la manera en que se han venido delimitando las prioridades sectoriales al objeto de valorar si los criterios utilizados para ello responden o no a alguna lógica relacionada con las potencialidades de la Cooperación Descentralizada y, más específicamente, con la impulsada por las CC.AA.

Para este propósito se han utilizado, una vez más, las leyes autonómicas, los documentos de planificación plurianuales o incluso los documentos de planificación que algunas CC.AA. establecen para algunas áreas de actuación. Es preciso subrayar que la totalidad de las leyes de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. delimita prioridades sectoriales. Existen algunas que se repiten en todas ellas como los servicios sociales básicos, los cuales están incluidos en cada una de las leyes analizadas, sin ninguna excepción.

Además, los temas que en líneas generales son considerados transversales –género, medio ambiente, derechos humanos, y diversidad cultural– adquieren una posición relevante dentro de las prioridades sectoriales. En las diecisiete leyes estudiadas, estas cuatro cuestiones tienen su valor y son consideradas como elementos sectorialmente significativos. Sin embargo, en todas

ellas existen excepciones. En el caso de la sostenibilidad medioambiental, la Ley 10/2000 de la Comunidad Autónoma de Aragón es la única que no incluye este tema en el listado de las prioridades sectoriales; en cuanto a la equidad de género, la Ley 9/2005 de las Islas Baleares es la excepción; la Ley 6/2007 de la Comunidad Valenciana es la única que deja fuera la prioridad sectorial sobre protección de los DD.HH.; y en lo que respecta a la diversidad cultural las dos comunidades que no incluyen esta prioridad sectorial en su legislación sobre cooperación son las Islas Baleares y la Comunidad Foral de Navarra.

Por otra parte, y en lo que se refiere a las dos temáticas consideradas como referencia para la Cooperación Descentralizada en el marco de referencia propuesto –el fortalecimiento de las instituciones locales y la Sensibilización y Educación para el Desarrollo– ambas son asumidas de manera general como prioridades sectoriales. En cuanto al primer tema, se hace alusión al mismo en todas las leyes analizadas. Se pone énfasis en la necesidad de promover el fortalecimiento de las estructuras democráticas y las de la sociedad civil, y de apoyar a las instituciones que están más próximas al ciudadano, aumentando la participación de la sociedad civil. En cuanto al segundo de los temas mencionados –la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo–, hay que rescatar que en las leyes se le da un valor específico, dentro de una división bastante generalizada en dos grandes tipos de prioridades sectoriales: por un lado, las referidas a las actuaciones promovidas en los países receptores, y por otro, las prioridades impulsadas en la propia comunidad autónoma. Son estas últimas las que se vinculan mayoritariamente con la sensibilización, concienciación, conocimiento e implicación de la ciudadanía, con la Educación para el Desarrollo, la investigación en temas específicos sobre la realidad de otros países, la difusión de la economía solidaria, el consumo responsable y el comercio justo, y la promoción de la interrelación entre los agentes de cooperación del territorio. Las CC.AA. que plantean expresamente estas cuestiones entre sus prioridades sectoriales son Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares, Madrid y Valencia. Otras leyes autonómicas no plantean esta cuestión como prioridad sectorial, si bien la incluyen de distinta forma las mismas, dedicándole a veces un apartado específico, caso de Canarias, Castilla-La Mancha o Cataluña. Hay que señalar que en el caso de las CC.AA. de Asturias y el País Vasco, las prioridades sectoriales se centran en destacar la importancia del conocimiento y la sensibilización, sin mencionar expresamente el término Educación para el Desarrollo.

En lo que respecta a los planes directores, todos los analizados, sin ninguna excepción, incluyen una relación que comprende los sectores más importantes. Sin embargo, no todos utilizan la misma terminología ni clasifican las actuaciones de acuerdo con la idea de sector. Se habla a veces de ámbitos de intervención (Plan Director de la Cooperación de las Islas Baleares 2008–2011) o, en el caso de los tres planes directores de la cooperación catalana, se presentan como objetivos o líneas estratégicas, tal y como sucede también en el II Plan Director de la Cooperación Navarra. En todo caso, es interesante destacar que lo señalado a este respecto en algunos planes directores no coincide con lo establecido previamente en sus respectivas leyes de cooperación autonómicas<sup>9</sup>.

En general, la clasificación de las prioridades sectoriales no ha respondido a un único patrón, pudiéndose observar una variada casuística al respecto. Señalamos a continuación algunas variantes.

- El Plan Director de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (2009–2012), el segundo de la Comunidad de Madrid (2005–2008) y el último de la Comunidad Valenciana (2008–2011) dividen los sectores prioritarios en dos bloques diferentes: a) las prioridades sectoriales en cuanto a las actividades llevadas a cabo en los países receptores; b) las actividades llevadas a cabo en la propia comunidad autónoma, las cuales están directamente ligadas a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización.

<sup>9</sup> El Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004–2007, el Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010–2013, el último Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de Cataluña 2011–2014, y el último Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008–2011 son los que más se asemejan a las prioridades sectoriales establecidas en las leyes de cooperación.

- Otros tres planes directores<sup>10</sup> establecen líneas estratégicas (en el caso de Cataluña) o ámbitos de cooperación (en el caso de las Islas Baleares): Cooperación al desarrollo, Acción Humanitaria y la Educación para el Desarrollo y Sensibilización.
- Por último, el primer Plan Director de la Comunidad de Madrid establece una clasificación en base a cinco objetivos específicos: a) incremento de los niveles de cobertura de las necesidades básicas de la población de las zonas prioritarias, b) mejora de las condiciones económicas de la población y su capacidad de generar ingresos, c) contribución a la promoción de la sociedad civil, d) contribución a fortalecer a las administraciones públicas descentralizadas, e) mejora de los niveles de sensibilización y educación para el desarrollo de la población madrileña.

En todos estos casos la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización han alcanzado un tratamiento especial respecto a las demás prioridades, ya sea como acciones llevadas a cabo en la propia comunidad autónoma, como una línea particular, o como objetivo específico. Por otra parte, y dentro de las prioridades sectoriales, la más repetida –tal y como ocurre con las leyes–, es la relativa a la cobertura de servicios sociales básicos, la cual se inserta de manera global en todos los planes directores analizados. En la mayoría de los casos se engloban los sectores bajo el paraguas del concepto de *servicios sociales básicos*<sup>11</sup>, mientras en otros se identifican prioridades que se incluirían en el mismo.

Por otro lado, al igual que sucede con las leyes de cooperación, se ha observado la presencia de temas horizontales o transversales que también tienen la consideración de objetivos sectoriales, lo que muestra la existencia de una cierta superposición en lo relativo al tratamiento a dar a estas cuestiones.

En cuanto a los temas característicos especificados previamente –el fortalecimiento de las instituciones locales y la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo– ocupan una posición diferenciada dentro de las prioridades sectoriales, integrándose en la mayoría de los planes directores. Estas dos cuestiones serán abordadas con mayor profundidad en los puntos 3.2.4 y 3.2.5.

Aparte de las cuestiones mencionadas hasta el momento, se enfatiza también el sector productivo como una de las prioridades a tener en cuenta. En este sentido, se plantea la importancia de fortalecer las empresas (generalmente regionales) con el fin de promocionar el tejido económico e impulsar la creación de empleo. Esta prioridad se repite de manera diferente en los diferentes planes directores. En el caso de las CC.AA. de Cantabria y Castilla y León, se alude al crecimiento económico vinculándolo con el sector productivo de la agricultura, e incluso con la soberanía alimentaria en el caso de la Castilla y León<sup>12</sup>. El Plan Estratégico de la Cooperación para el Desarrollo de Castilla-La Mancha (2009–2011) pone como prioridad sectorial el fomento del consumo responsable y de la economía social y solidaria, lo que de manera indirecta está relacionado con el tejido económico de los países receptores.

Por último, el sector sin que quepa incluirlo en ninguno de los grupos anteriores, es preciso mencionar la atención prestada al codesarrollo, el cual aparece mencionado en siete planes directores como prioridad sectorial, lo que avanza la intención de cooperar en actividades que potencien la vinculación entre inmigración y desarrollo.

<sup>10</sup> Los dos últimos planes directores de Cataluña y el de las Islas Baleares.

<sup>11</sup> Necesidades Básicas o Derechos Básicos.

<sup>12</sup> Se incluye esta misma prioridad en el Plan General de Cooperación 2005–2008 de la Comunidad de Madrid.

**Tabla 3. Planes sectoriales.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES SECTORIALES
Andalucía	Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010-2012 Programa Operativo de Ayuda Humanitaria 2010-2012
Asturias	Estrategia Asturiana de DDHH para la Cooperación al Desarrollo 2009 Estrategia Asturiana de Género para la Cooperación al Desarrollo 2010
Cataluña	Estrategia de Codesarrollo (2009) Directrices de equidad entre los hombres y las mujeres (2011) Estrategia de Cooperación Multilateral al Desarrollo
Extremadura	Estrategia de Educación para el Desarrollo
Madrid	Plan Estratégico de Actuación de Educación para el Desarrollo
Navarra	Estrategia Sectorial de Educación para el Desarrollo 2012
País Vasco	Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la Cooperación al Desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Algunas CC.AA. han profundizado algo más en el diagnóstico de determinados sectores publicando planes específicos para ello (ver tabla 3). El sector que más se estudia y especifica es el de Sensibilización y la Educación para el Desarrollo ya que las CC.AA. de Andalucía, Extremadura, Madrid y Navarra proponen estrategias propias para ello. Igualmente señalar la guía de la Comunidad del País Vasco y la estrategia asturiana para los temas de DD.HH.; las estrategias planteadas por las CC.AA. de Asturias y Cataluña relativas a la equidad de género; el documento publicado relativo a la ayuda humanitaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía; o la estrategia de Codesarrollo y de cooperación multilateral propuestas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Podemos decir por tanto que la delimitación de las prioridades sectoriales desde un plano teórico se divide en líneas generales en tres grupos que tienen una presencia importante. En primer lugar, áreas que tienen que ver con las necesidades básicas de las personas, que se integran de manera general en la legislación y en la posterior planificación de las diferentes políticas autonómicas. En segundo lugar, tenemos los temas de las prioridades transversales, las cuales toman posiciones sectoriales en la definición de la política. Y por último los temas apuntados en el marco de referencia como especialmente relevantes para la Cooperación Descentralizada.

En cualquier caso, cabe señalar que, en general, la aproximación realizada en los documentos doctrinales y de planificación a estas dos cuestiones no guarda relación con consideraciones específicas sobre su importancia en el ámbito de la cooperación de las CC.AA.

### **3.2.3. Consideración sobre las características propias de cada Comunidad Autónoma a la hora de definir los sectores de intervención**

Después de haber analizado los criterios de selección geográficos y sectoriales, se ha considerado, siquiera brevemente, la atención prestada por las distintas CC.AA. a la preocupación por la identidad de la propia cooperación y por dotar de cierto valor añadido a sus actuaciones en esta materia. Para ello se han tenido en cuenta los planes directores. En este sentido, y a pesar de que son pocas las CC.AA. que distinguen su política de Cooperación al Desarrollo de la política llevada a cabo desde la Administración Central –aportando sus propias peculiaridades– debemos mencionar aquellas que sí lo hacen.

En este sentido, el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2008–2011 plantea un apartado específico sobre el valor añadido que la Comunidad Autónoma puede aportar. Así, el documento enfatiza la importancia de la experiencia andaluza en su propio proceso de

desarrollo de las últimas décadas, procesos de descentralización, participación de los diferentes actores cercanos a la Administración (como pueden ser las universidades andaluzas, la sociedad civil estructurada –ONGD mayoritariamente– sindicatos, empresas, etc.), siempre de acuerdo con el proceso de cada país o zona geográfica.

Estos valores que propone el primer y único Plan Director publicado desde la Junta de Andalucía, son temas referentes a la Cooperación Descentralizada en general. Es preciso señalar que a pesar de que no todas ofrecen un apartado específico, las CC.AA. de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Navarra y País Vasco, muestran las características favorables que ofrece trabajar los temas de Cooperación al Desarrollo desde espacios que son más cercanos al ciudadano, movilizándolo a todo tipo de agentes, ofreciendo el conocimiento de la gestión de temas que quedan en un plano local, el valor del fortalecimiento de la democracia más participativa, y la cercanía al ciudadano que permite la posibilidad de sensibilizar a un público mayor, etc.

Asimismo, existen referencias a temas que van más allá de la especificidad de la Cooperación Descentralizada, y afectan a cuestiones propias que ofrecen algunas CC.AA. para aprovechar los recursos propios. El saber hacer de la Comunidad Autónoma de Galicia en el sector pesquero queda remarcado en los dos planes directores publicados, así como el turismo sostenible que propone el Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010–2013. También pueden mencionarse los temas de agricultura y la importancia de la implicación de la Consejería de Agricultura de la Junta de Extremadura en temas de Cooperación al Desarrollo, o la atención prestada en el caso de Euskadi a la trayectoria vasca en lo referente a las empresas cooperativas y a la formación profesional. No obstante, las escasas alusiones al valor añadido y a la especificidad de la propia cooperación propuestas desde las CC.AA. resultan casi siempre contradictorias con los criterios propuestos para la elección de las zonas geográficas y/o con la elección de las prioridades sectoriales.

Como ya se ha señalado, el criterio más repetido a la hora de seleccionar las prioridades geográficas es el Índice de Desarrollo Humano, lo que no aporta información sobre las características que pueden favorecer una cooperación diferente, transformadora, recíproca entre las partes y más acorde con la capacidad de las administraciones descentralizadas en comparación con la cooperación que se pueda proponer desde la Administración central.

#### **3.2.4. Consideración específica del fortalecimiento institucional y la participación social**

Como ya se mencionó en el marco de referencia, se ha considerado que una de las cuestiones más relevantes en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo es la referida a sus potencialidades en el campo del fortalecimiento institucional y la participación de la sociedad. Para analizar este asunto, hemos partido de las leyes autonómicas y los planes directores.

Señalaremos de entrada que el fortalecimiento de las instituciones locales y la participación de la sociedad civil, aparece mencionado en todas las leyes de Cooperación al Desarrollo como prioridad sectorial o área de actuación. Por otra parte, además de este tratamiento como prioridad, esta cuestión es planteada también como objetivo sectorial en las leyes de Cooperación al Desarrollo, con la excepción de las de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Valencia. Sin embargo, en este último caso, se le otorga el rango de prioridad transversal (segunda prioridad horizontal del artículo 6, Ley 6/2007), al igual que ocurre en las leyes de cooperación de las CC.AA. de Canarias e Islas Baleares, que dan también un tratamiento horizontal al tema. En el caso de las leyes de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. de Asturias y el País Vasco, el tratamiento sobre este tema es parcial, ya que en las dos se habla del *fomento de la organización y la participación comunitaria y ciudadana* otorgando especial énfasis al impulso de la participación como algo a tener en cuenta en todos los aspectos de la política.

Por tanto, tal y como se señala en los previos párrafos, este tema tiene rango de prioridad horizontal en cinco de las 17 leyes de Cooperación al Desarrollo analizadas –a pesar de que en algunas su inclusión sea parcial ya que habla únicamente del tema de participación–. No obstante, la apuesta por la transversalidad de este tema es más frecuente en los planes directores, y su inserción se refleja en 19 planes de los 30 analizados, tal y como se muestra en la tabla 4. En ella se observa que, en total, son doce las CC.AA. que consideran el fortalecimiento institucional y la participación social como un principio de carácter horizontal<sup>13</sup>.

**Tabla 4. El fortalecimiento de las instituciones locales y el impulso de la participación como prioridad transversal en los planes directores.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES DIRECTORES	PRIORIDADES TRANSVERSALES
Andalucía	2008-2011	El fortalecimiento institucional público y de las organizaciones representativas de la sociedad civil
Aragón	2004-2007	-
	2008-2011	-
	2012-2015	(se hace alusión al tema dentro de la prioridad transversal sobre la defensa de los DD.HH.)
Asturias	2004-2007	-
	2009-2012	Enfoque participativo
Canarias	2010-2013	El fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía
Cantabria	2009-2012	-
Castilla-La Mancha	2009-2011	Fortalecimiento de la sociedad civil y participación social
Castilla y León	2009-2012	-
Cataluña	2003-2006	Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del tejido social
	2007-2010	Promoción del respeto integral y la consolidación de los derechos humanos, la gobernanza y el fortalecimiento del tejido social
	2011-2014	Promoción del respeto integral y la consolidación de los derechos humanos, la gobernanza democrática y el fortalecimiento del tejido social en el conjunto de la acción de Cooperación al Desarrollo del gobierno
Extremadura	2004-2007	-
	2008-2011	El fomento de la sociedad civil y participación social
	2010-2013	Gobernabilidad Democrática
Galicia	2006-2009	-
	2010-2013	-
Islas Baleares	2008-2011	Participación democrática y fortalecimiento del tejido social
La Rioja	2004-2008	-
	2008-2011	La generación de capacidades locales
Madrid	2001-2004	-
	2005-2008	El fortalecimiento institucional
	2009-2012	Fortalecer las instituciones, la sociedad civil y el tejido económico de los países en desarrollo, promoviendo el respeto a los Derechos Humanos.
Murcia	-	-
Navarra	2007-2010	Defensa de los Derechos Humanos, democratización y respeto a la identidad cultural
	2011-2014	Generación de capacidades y organización comunitaria Enfoque de Participación y Organización Comunitaria
País Vasco	2005-2008	Capacidades locales, participación y organización
	2008-2011	
Valencia	2004-2007	Democracia y defensa de los derechos humanos
	2008-2011	La protección y el respeto a los derechos humanos, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y el apoyo a las instituciones, la gobernabilidad, la gestión descentralizada, el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> Es el caso de algunos planes directores de las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

Cabe decir que, en general, el discurso de estos planes directores en cuanto al tema se basa por un lado en reforzar la idea de la participación, como empoderamiento de las personas, e incluso como parte del derecho civil, político y social de las mismas de expresarse libremente con el fin de gestionar los ámbitos de la vida a escala local. En muchas ocasiones esta participación se vincula con la idea de apropiación que señala la Declaración de París enfatizando el protagonismo de la población beneficiaria, con el objetivo de tomar decisiones para tratar los recursos propios y tomar iniciativas sobre su propio desarrollo<sup>14</sup>.

Además, tal y como presenta el primer plan director de la Comunidad Autónoma del País Vasco, «no es posible el fortalecimiento de las capacidades locales sin participación activa de la sociedad» (Plan Director Cooperación para el desarrollo 2005–2008: 55), apoyando la unión de la idea de participación con el fortalecimiento de las instituciones locales. Este fortalecimiento se identifica en general con la idea de promocionar la descentralización (en el caso de los planes directores de Andalucía y Extremadura –segundo plan director–), apoyar valores y fomentar una cultura democrática participativa. Además, es de señalar la inclusión del tema de género en algunos planes directores, tratando de dar importancia a la participación de las mujeres en la vida local, el valor de que las mujeres participen «de modo real y efectivo» (I Plan Director de la Cooperación Navarra 2007 2010: 71) en todo el proceso de participación e incluso en la toma de decisiones.

A modo de conclusión se puede subrayar la importante consideración e inserción de este tema, especialmente en las leyes autonómicas, en las que se menciona sin exclusión, así como en la mayoría de los planes directores –19 de los 30 planes analizados lo integran–. Sin embargo, como se verá más adelante en el análisis de coherencia, los instrumentos propuestos para ello no reflejan esta importancia señalada en los documentos doctrinales.

### **3.2.5. La Sensibilización y la Educación para el Desarrollo**

Se ha considerado a continuación el segundo de los aspectos que el marco de referencia propuesto plantea como más característicos de la Cooperación Descentralizada. En este caso, y al igual que ocurría con el tema del fortalecimiento de las instituciones locales y el impulso de la participación, la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo también adquieren un tratamiento especial. En la mayoría de las leyes de Cooperación al Desarrollo es considerada como prioridad sectorial, y se delimita como área de actuación que se lleva a cabo en la propia comunidad autónoma. En el caso de las CC.AA. de Aragón, La Rioja y Murcia la consideración de este tema no se diferencia de las demás prioridades sectoriales, y por otra parte, la Ley 4/2009 de Canarias y la Ley 3/2003 de Castilla-La Mancha no lo listan en el apartado de las prioridades sectoriales.

Asimismo, la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo es un concepto considerado objetivo o finalidad de la política, y en todas las leyes analizadas es asumido como tal. Es de subrayar que las tres leyes que no lo consideran como objetivo, dedican bien un apartado exclusivo al tema (como es el caso de Castilla-La Mancha y Madrid), o una mención especial en el apartado de la participación social, explicando así el aporte del mismo al fomento de la participación (Castilla y León). Hay que mencionar también el vínculo de la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo con el tema de la participación social, ya que aparte de la Ley 9/2009 de Castilla y León, la Ley 10/2000 de la Comunidad Autónoma de Aragón también hace referencia al mismo.

<sup>14</sup> Esta idea de la apropiación se señala con especial énfasis en los planes directores de las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña (Plan Director 2011–2014), Extremadura (en los dos planes directores), La Rioja (Plan Director 2008–2011), Madrid (Plan Director 2009–2012), Navarra (Plan Director 2011–2014), y el País Vasco (planes directores 2005–2008 y 2008–2011).

En este punto, consideramos de especial relevancia subrayar, de acuerdo con Unceta et al. (2011), la importancia del sistema educativo como un espacio en el que intervenir, lo que debería constituir es un elemento distintivo de las políticas de Cooperación Descentralizadas en lo referido a este tema. A este respecto, se plantea de manera generalizada una mención a la importancia de incidir en el plano de la educación formal tanto en el plano legislativo<sup>15</sup> como en los planes directores. También es preciso mencionar que se percibe una evolución positiva en la inclusión de este tema en los diferentes planes directores de Aragón, Asturias, y La Rioja, ya que los primeros no incluían ninguna mención a la necesidad de intervenir en el sistema educativo formal.

Igualmente, la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo se trata como modalidad y/o instrumento de Cooperación al Desarrollo. De todos los planes directores que definen modalidades o instrumentos de actuación (recordar que el Plan Andalúz de Cooperación al Desarrollo 2008–2011 no define ninguno de los dos y que la Región de Murcia no ha publicado hasta la fecha ningún plan director), los únicos planes directores que no recogen la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo como tal son los de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por otra parte, además de la inserción del tema específico de la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo dentro de los documentos de política, existen estrategias marcadas referentes a este tema propuestos por las mismas agencias de cooperación autonómicas, departamentos o direcciones a cargo de la política de Cooperación al Desarrollo tal y como se ha señalado con anterioridad. Entre ellas cabe mencionar el Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010–2012 de Andalucía; la Estrategia de Educación para el Desarrollo 2009 de Extremadura; el Plan Estratégico de Actuación de Educación para el Desarrollo 2003 de Madrid; o la Estrategia Sectorial de Educación para el Desarrollo 2012 de Navarra<sup>16</sup>.

Para terminar este apartado nos referiremos brevemente al tema de la educación formal y su consideración dentro de las políticas de Cooperación al Desarrollo. A este respecto es preciso señalar que dos terceras partes de las leyes y la mayoría de los planes directores –con una importancia cada vez mayor– asumen la educación formal como un asunto relevante y un potencial de las CC.AA.. Además, la mayoría de los planes sectoriales que se han publicado tratan específicamente sobre este tema, lo cual señala la singularidad que tiene dentro de estas políticas. Sin embargo, como se planteará más adelante, ello no encuentra su reflejo en líneas de trabajo y propuestas concretas, por lo que esta posición doctrinal acaba teniendo un escaso eco en la práctica de la cooperación autonómica al desarrollo.

### **3.2.6. La Cooperación Directa y la movilización de recursos de la propia Comunidad Autónoma**

En este apartado se ha analizado, en primer lugar, la disponibilidad de las propias administraciones autonómicas para implicarse directamente en la cooperación y movilizar sus propios recursos. Y en segundo término se ha examinado los agentes que se incluyen en las diferentes políticas autonómicas y los mecanismos que se ponen en marcha para que su participación sea activa. Para llevar a cabo este análisis se tomarán en cuenta las leyes de cooperación autonómicas, los planes directores plurianuales, y en última instancia las convocatorias de subvenciones y demás convenios que se firman con diferentes agentes de cooperación. No obstante, hay que destacar las limitaciones existentes en este punto ya que, no se dispone de información homogénea de todas las CC.AA.

<sup>15</sup> Con la excepción de varias leyes autonómicas: Aragón, Canarias, Cataluña, La Rioja, Navarra, País Vasco y Valencia. Sin embargo, a pesar de que exista esta ausencia a este nivel, en sus respectivos planes directores el tema queda reflejado de manera explícita.

<sup>16</sup> Además de los documentos de planificación de las propias administraciones, existen también otros trabajos relacionados con esta materia como el documento *Educación para el desarrollo en Castilla y León del Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Valladolid 2012*.

### 3.2.6.1. La Cooperación Directa

La mayoría de los documentos de política analizados posibilitan y contemplan la intervención directa de la Administración en las acciones de Cooperación al Desarrollo. Esto se refleja tanto en las leyes de cooperación como en la propia planificación de la política. En este sentido, tal y como se planteará en el siguiente apartado sobre la definición de agentes de Cooperación al Desarrollo, las propias administraciones autonómicas se incluyen como parte de la política. Ello no obstante, el análisis de este apartado tiene como objetivo valorar y comparar el nivel de implicación que tienen las diferentes administraciones respecto al tema, y por otro lado, analizar los instrumentos que proponen para llevarla a cabo.

Como ya se ha señalado, el marco legal de las CC.AA. integra la posibilidad de que la Administración autonómica lleve a cabo directamente las actividades de sus respectivas políticas de Cooperación al Desarrollo (a excepción de la Ley Foral 57/2001 del Parlamento de Navarra, la cual no integra la implicación de la Administración explícitamente, a pesar de que la incluya como agente por un lado, y además, regule la implicación del personal de la Administración Pública en su artículo 24). En la mayor parte de los casos, esta inclusión se realiza dentro de la consideración de las modalidades de cooperación<sup>17</sup>, mientras que en los planes directores se puede apreciar su ubicación en diferentes apartados que no coinciden con sus respectivas leyes creando así una cierta confusión respecto al rango que obtiene.

La Cooperación Directa, como modalidad de Cooperación al Desarrollo que supone la implicación directa de la administración para gestionar las acciones de Cooperación para el desarrollo, se refleja en siete planes directores de cuatro CC.AA.: Cantabria, en los tres planes directores de Extremadura, en el primer Plan Director de Galicia y en los dos últimos planes directores de la Comunidad de Madrid. Existen otros cinco planes directores en los que la implicación de la administración autonómica se vincula con la modalidad de ayuda bilateral. Es el caso de los tres planes directores de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Plan Director de las Islas Baleares y el segundo Plan Director de la Comunidad Valenciana. En cuanto a la legislación autonómica, la Cooperación Directa es considerada como modalidad/forma/medio (o en el caso de Cataluña como Cooperación bilateral) de cooperación en la totalidad de las leyes de cooperación autonómicas.

En cuanto al presupuesto dedicado a la cooperación directa, la única Comunidad Autónoma que delimita un porcentaje máximo del 10% es la Ley 1/2007 del Parlamento Vasco. En cambio, y a pesar de que sean pocos los ejemplos que se pueden encontrar, también se delimitan en ocasiones algunos porcentajes indicativos sobre esta cuestión en la planificación de la política (ver tabla 5).

**Tabla 5. Porcentajes indicativos dedicados a la cooperación directa.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	PLANES DIRECTORES	COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	PLANES DIRECTORES
Andalucía	-	-	Islas Baleares	-	-
Aragón	-	-	La Rioja	-	18% - 20%
Asturias	-	-			20%
Canarias	-	-			< 30%
Cantabria	-	< 30%	Madrid	-	30%
Castilla-La Mancha	-	-			-
Castilla y León	-	-	Murcia	-	-
Cataluña	-	-	Navarra	-	< 4%
		< 20%			< 4%
Extremadura	-	30-35% (directa y concertada)	País Vasco	< 10%	-
		-			-
Galicia	-	-	Valencia	-	-

Fuente: elaboración propia.

<sup>17</sup> En los casos de Cantabria y Castilla y León, se alude al tema como actuación de cooperación y forma de cooperación respectivamente.

Los planes directores que indican el porcentaje del presupuesto a gestionar directamente desde las administraciones son los de las CC.AA. de Cantabria, los dos primeros de Extremadura, los dos disponibles de La Rioja, los dos primeros de la Comunidad de Madrid, y los dos de la Comunidad Foral de Navarra. Hay que subrayar que las comunidades que más margen tienen de cooperar directamente son Cantabria, Extremadura y Madrid, siendo Navarra la que contempla un menor porcentaje para este asunto (máximo de 4%) en su Plan Director.

En cuanto a la posibilidad y/o conveniencia de movilizar al personal de la administración en actividades de cooperación, todas las leyes autonómicas analizadas prevén tal participación, con la excepción de Ley 26/2001 de Cataluña. De la misma manera que se recoge dicha necesidad en la mayoría de las leyes, también deberían estar reflejados los mecanismos para la inclusión del personal de las administraciones de manera explícita. En general las leyes de cooperación autonómicas regulan esta inclusión delimitando la legislación aplicable dependiendo del tipo de participación que se haga en los proyectos y/o programas de Cooperación al Desarrollo.

En cuanto a los mecanismos dispuestos a este respecto, se diferencian tres formas de contemplar dicha participación: por un lado la especificación de la situación administrativa del personal propio de la administración pública; por otro lado, las condiciones en las que se contratan especialistas de diferentes ámbitos de la Cooperación al Desarrollo sin especificar la forma en que se regula la inclusión del propio personal de la Administración, y por último, las leyes que no regulan de ninguna manera la situación del personal trabajador de la administración.

Más allá de la legislación contemplada para esta temática, debería ser señalada la predisposición que tienen las CC.AA. para impulsar esta inclusión. Existen a este respecto seis comunidades que, más allá de contemplar o no los mecanismos legislativos para la inserción de su personal muestran cierto interés y predisposición para fomentar y facilitar esta participación<sup>18</sup>. Además, es preciso señalar la existencia del Decreto 21/2006 de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la cual regula los permisos a empleados públicos para participar en proyectos de Cooperación.

En el plano teórico las propias CC.AA. se ven como promotoras y gestoras de las actividades de Cooperación al Desarrollo, ya que asumen en general su responsabilidad mediante la legislación y los planes propuestos. Sin embargo, existen dos limitaciones visibles que bloquean en cierta forma esta predisposición de ser actores activos. En primer lugar, y a pesar de que haya excepciones sobre esta cuestión, no se diagnostica y fomenta específicamente el aprovechamiento de las potencialidades que están en la administración. Y por otro lado, existen serias dificultades para conocer la información concreta de las actividades que se llevan a cabo directamente por la administración, lo que genera cierto vacío en el análisis de este tema. Igualmente, otra idea vinculada a esta última es la limitación ya apuntada que existe por parte de algunas CC.AA. en cuanto al presupuesto que se puede utilizar por la misma administración directamente.

### *3.2.6.2. La consideración de los agentes de Cooperación al Desarrollo*

De acuerdo al marco de referencia, interesa también analizar la capacidad mostrada por las políticas de cooperación para integrar en las mismas a diversos sectores de la sociedad local. Por ello resulta de interés analizar la manera en que los distintos documentos de planificación contemplan este asunto. Normalmente, los agentes de cooperación que son reconocidos como tales en cada una de las CC.AA. vienen listados en las leyes de Cooperación al Desarrollo, si bien existen algunas excepciones a este respecto.

<sup>18</sup> Entre otros son las CC.AA. de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Murcia, País Vasco y Valencia las que incluyen expresamente esta disposición.

Las leyes de Cooperación al Desarrollo autonómicas de las CC.AA. de Asturias, Canarias, Cantabria, Catilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares y País Vasco incluyen como agentes: las propias administraciones autonómicas; las ONGD; las universidades y/o centros de enseñanza y/o investigación; y las organizaciones sindicales. En los casos de la Ley 1/2003 de Extremadura y la Ley 13/1999 de la Comunidad de Madrid son las propias administraciones autonómicas las que no se incluyen como agentes propios y característicos de la Cooperación Descentralizada, si bien integran al resto de los agentes previamente citados. Murcia, aparte de no incluir las administraciones públicas, omite las organizaciones sindicales como posibles agentes a participar en las diferentes actividades llevadas a cabo por la misma.

Por otra parte, las leyes de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. de La Rioja y Navarra, listan como únicos participantes de la política a las ONGD y a la propia administración, en tanto la Ley 6/2007 de la Comunidad Valenciana plantea que la «interlocución se llevará a cabo básicamente a través de las instancias representativas de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otros agentes de la cooperación» (artículo 24, Ley 6/2007), dejando así la vía abierta a otros agentes sin especificarlos. La Ley 10/2000 de la Comunidad Autónoma de Aragón, es la única que no define ningún agente para su participación. En el caso de las leyes autonómicas de Andalucía y Cataluña, a pesar de no enumerarlos, citan el Registro de Agentes –en el caso de la Ley 14/2003 de Andalucía–, y el Registro de ONGD –en el caso de la Ley 26/2001 de la Comunidad Autónoma de Cataluña–.

Otro de los temas a destacar en este punto de los agentes, es el de la inclusión de las empresas y organizaciones empresariales como actores de cooperación, un tema que genera por otra parte distintas controversias. No obstante, son los planes directores de las CC.AA. de Asturias y el País Vasco los únicos que no incluyen las organizaciones empresariales como partícipes de la agenda de cooperación. En seis de las leyes de Cooperación al Desarrollo analizadas se incluyen expresamente las mismas como posibles agentes<sup>19</sup>.

Además de las leyes y los planes directores, interesa analizar la manera en que este asunto es contemplado en otros documentos de planificación, como es el caso de las convocatorias de subvenciones. A este respecto, y tal y como refleja la tabla 6, los agentes por excelencia a los que se dirigen las convocatorias son las ONGD que, además, constituyen en muchos casos el único tipo de agente que se prevé en las mismas. En segundo lugar, las universidades y/o centros de formación e investigación, aunque en menor medida, también son contemplados en las convocatorias de cinco CC.AA. Por su parte, Cataluña y Galicia, además de incluir a las ONGD y agentes universitarios, tienen en cuenta a las empresas y asociaciones empresariales, organizaciones sindicales entidades locales, las comunidades establecidas en el exterior (en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia) y entidades juveniles (en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña).

<sup>19</sup> Son la Ley 4/2009 de Canarias, la Ley 4/2007 de Cantabria, la Ley 9/2006 de Castilla y León, La Ley 1/2003 de Extremadura, la Ley 3/2003 de Galicia y la Ley 13/1999 de la Comunidad de Madrid.

Tabla 6. Agentes beneficiarios de las convocatorias de subvenciones.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO	ENTIDADES LOCALES	AGENTES UNIVERSITARIOS	ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	ORGANIZACIONES SINDICALES Y/O AGRARIOS	CENTROS DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN	ADMINISTRACIONES POBLACION BENEFICIARIA	ENTIDADES JUVENILES	COMUNIDADES DE LA CA ASENTADAS EN PAÍSES DEL SUR
Andalucía	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Aragón	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Asturias	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
Canarias	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	-
Cantabria	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Castilla-La Mancha	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Castilla y León	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Cataluña	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-
Extremadura	✓	-	-	-	-	-	✓	-	-
Galicia	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Islas Baleares	✓	-	-	-	-	-	-	-	✓
La Rioja	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Madrid	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Murcia	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
Navarra	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-
País Vasco	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
Valencia	✓	-	✓	-	-	✓	-	-	-

Fuente: elaboración propia.

La tabla 6 pone de relieve la descompensación que existe entre la planificación teórica y legislativa, y las herramientas propuestas en la práctica. Así, mientras que en los planes directores se apuntan las potencialidades de incluir y hacer participe a diferentes actores de la realidad regional y local de diversa naturaleza, en la práctica las comunidades que se muestran abiertas a su participación son escasas, siendo las entidades sin ánimo de lucro –y más específicamente las ONGD– las que asumen el papel principal en este sentido.

### 3.3. El valor añadido de las políticas de cooperación descentralizadas. Análisis desde la coherencia

Una vez comentados algunos aspectos de la pertinencia de la política de cooperación de las CC.AA., se plantean a continuación varias cuestiones relativas a su coherencia. De acuerdo con el marco de referencia presentado, se han distinguido tres planos de análisis distintos.

En primer término se ha examinado la coherencia interna de la propia política de cooperación, es decir, la concordancia existente entre lo previsto en el ámbito doctrinal y en los objetivos planteados por un lado, y el diseño y puesta en marcha de mecanismos e instrumentos para llevarla a cabo por otro. En segundo lugar, se han analizado algunas cuestiones relativas al debate sobre la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas impulsadas por las propias administraciones autonómicas. Finalmente, en tercer lugar, se han considerado las previsiones establecidas en materia de coordinación y complementariedad con las políticas de cooperación impulsadas desde otras administraciones públicas.

### **3.3.1. La coherencia interna de la política**

Como ya se ha planteado, uno de los criterios básicos a la hora de evaluar la consistencia de una política de cooperación es el que tiene que ver con la relación existente entre fines y medios, entre los objetivos planteados y los instrumentos que se definen para lograrlos.

En primer lugar, y por lo que se refiere a las **prioridades sectoriales**, el tratamiento de las mismas en las herramientas elaboradas para desarrollar la política es bastante desigual. La confusión existente en la consideración de algunos temas (como la sensibilización y la educación al desarrollo) que aparecen mencionados como prioridad sectorial y a la vez como modalidad, dificulta el análisis de esta cuestión, generando que los mismos tengan un tratamiento mucho más extenso y pormenorizado.

Otras prioridades sectoriales significativas, como el empoderamiento de las mujeres tienden a su vez a solaparse con la transversal de género. En este caso –el del empoderamiento de las mujeres– se plantea como prioridad sectorial en nueve CC.AA. que la integran de diversas formas y a través de distintas herramientas, incluyendo en un caso su consideración de línea específica. Estas comunidades son Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, la Comunidad de Madrid, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>20</sup>.

Otra referencia de interés a la hora de valorar la coherencia en el desarrollo de las prioridades sectoriales es la que tiene que ver con las previsiones presupuestarias contenidas al respecto. Como puede verse en la tabla 7, quince planes directores –correspondientes a once CC.AA.– delimitan un porcentaje específico de presupuesto a los sectores principales que consideran tienen más importancia. La mayoría de los planes que dedican una consideración al tema, brindan una atención especial al sector de servicios sociales básicos, al cual proponen dedicar un porcentaje mínimo que se establece entre el 20–30% de los presupuestos<sup>21</sup>. En algunos casos –Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y La Rioja (2008-2011)– esta prioridad es la única que se ve acompañada de una previsión presupuestaria específica en el plan director.

En otros casos, como Cataluña, Extremadura (2004–2007), Galicia, Madrid (2005–2008), País Vasco (2005–2008), y La Rioja (2004–2008), se proponen porcentajes para el conjunto de sectores considerados como prioritarios en el propio plan. Por último, en el I Plan Director de la Cooperación Navarra, se limita un 8% de los recursos a las actividades de Educación para el Desarrollo, Sensibilización e investigación y formación, definida como cuarta y última prioridad sectorial.

Por otra parte, la planificación cuatrienal de los planes directores queda a veces matizada por las previsiones contenidas en los planes anuales. Los planes anuales que plantean objetivos presupuestarios referidos a prioridades sectoriales son los de las CC.AA. de Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid y Navarra. En un caso, el de la Comunidad de Aragón, son precisamente los planes anuales –y no los planes directores– los que señalan porcentajes sectoriales de asignación presupuestaria, referidos en este caso a la satisfacción de necesidades básicas.

<sup>20</sup> Es llamativo el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la que en ninguna de sus convocatorias analizadas se valora la transversalidad y en la que, pese a no considerarse prioridad sectorial, los baremos aplicados a las intervenciones apuestan claramente por esta cuestión. Así, en las convocatorias del 2009 y 2010, dentro de los criterios de valoración de las micro acciones se dice: «...se valorarán especialmente los proyectos dirigidos a mujeres para lograr el aumento de sus capacidades y autonomía, y aquellos que se dirijan a los sectores especialmente vulnerables contemplados en dicho artículo». Además, se toman en cuenta: «el impacto de género (distribución de los beneficios del proyecto entre mujeres y hombres, la contribución al proceso del empoderamiento de las beneficiarias atendiendo a las necesidades prácticas detectadas de las mujeres y a intereses estratégicos de género como el acceso a los recursos, la participación en la toma de decisiones, la capacidad organizativa...)».

<sup>21</sup> El II Plan Director de Cooperación de La Rioja 2008–2011 delimita un mínimo del 40%.

De once CC.AA. que definen algún tipo de porcentaje presupuestario en cuanto a sectores prioritarios en al menos uno de sus respectivos planes directores, cinco mantienen un desarrollo coherente hasta la planificación anual. Es el caso de Castilla y León, Cataluña, Madrid, Galicia, y Navarra. Otras CC.AA., como Cantabria o el País Vasco no tienen planes anuales, en tanto en otros cinco casos que si cuentan con ellos, los mismos no son coherentes con lo previsto en los planes directores<sup>22</sup>.

Por lo que respecta al desarrollo adquirido por la prioridad otorgada al **fortalecimiento institucional y participación social** en lo referente a la operatividad de la misma, cabe señalar que, en la mayoría de los casos no existe ninguna línea específica que tenga en cuenta específicamente estos temas en las convocatorias anuales o plurianuales de subvenciones, siendo los mismos contemplados junto con otras prioridades sectoriales. Y en lo que se refiere a los convenios o las actividades de cooperación directa –las cuales, por su naturaleza, tienden a situarse dentro de esta prioridad– no existen datos que permitan valorar la importancia concedida a este asunto en las distintas CC.AA.

**Tabla 7. Objetivos presupuestarios de los planes directores por prioridad sectorial.**

OBJETIVO PRESUPUESTARIO (%)	SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS	DD.HH.	SOSTENIBILIDAD MEDIAMBIENTAL	FORTALECIMIENTO O INSTITUCIONAL	PROMOCIÓN TEJIDO ECONÓMICO	SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO
< 9%	-	PAÍS VASCO	GALICIA	PAÍS VASCO	-	GALICIA LA RIOJA NAVARRA (II)
10% - 39%	ANDALUCÍA CANTABRIA CASTILLA-LA MANCHA CASTILLA Y LEÓN CATALUÑA (I) EXTREMADURA (I) GALICIA PAÍS VASCO	EXTREMADURA (I)	EXTREMADURA (I)	EXTREMADURA (I) GALICIA MADRID (II)	CATALUÑA (I) EXTREMADURA (I) GALICIA LA RIOJA (I) MADRID (II) PAÍS VASCO	CATALUÑA EXTREMADURA (I) PAÍS VASCO (I)
40% - 69%	LA RIOJA* MADRID (II) **	-	-	-	-	-
70% - 100%	-	-	-	-	-	-

\* En el caso del primer Plan Director de la Comunidad Autónoma de La Rioja se han incluido como servicios sociales básicos los sectores de educación (27-26%), infraestructuras básicas (14-16%), sanidad (16%) y desarrollo cívico (5-7%).

\*\* En el caso del segundo Plan Director de la Comunidad de Madrid se asumen como Servicios Sociales Básicos los sectores de educación (30%) y salud, agua y saneamiento (20%).

Fuente: Elaboración propia.

De manera general cabe subrayar que la importancia concedida al fortalecimiento institucional y participación social en las leyes de cooperación y en los planes directores no se ha correspondido con su desarrollo en forma de líneas e instrumentos de actuación, o de baremos para priorizar las actividades llevadas a cabo.

En lo que tiene que ver con la prioridad otorgada a la **Sensibilización y la Educación para el Desarrollo**, el análisis de coherencia permite observar un amplio desarrollo del tema a través de diversas vías e instrumentos en todas y cada una de las CC.AA. analizadas. En este sentido, además de las exigencias y/o recomendaciones que se realizan dentro de las convocatorias, se han identificado otras formas de impulsar el tema, como los requisitos exigidos en los propios proyectos de cooperación sobre el terreno o de acción humanitaria, los cuales deben ir

<sup>22</sup> Es el caso de las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, y La Rioja.

acompañados en algunos casos por actividades de sensibilización y/o educación al desarrollo. Es el caso –en distinta medida– de las comunidades de Castilla-La Mancha, Canarias, Galicia, o Baleares.

En cualquier caso, en este apartado dedicado a la coherencia, es preciso señalar que, a pesar de que la educación es un elemento importante en la mayoría de los documentos de planificación de la política, se plantea una escasa inclusión de agentes especializados en esta materia. En este sentido, son pocas las CC.AA. que consideran específicamente la necesidad y/o la importancia de incluir agentes de educación formal, y las que lo hacen se refieren de manera preferente a las universidades y los centros de investigación.

Finalmente, señalaremos que la importancia concedida en las leyes y en los planes directores a la Sensibilización y la Educación al Desarrollo puede corroborarse en las previsiones establecidas para este tipo de actividades dentro de los que se denominan –según las distintas comunidades– modalidades, instrumentos, o herramientas (ver tabla 8).

**Tabla 8. Objetivos presupuestarios de los planes directores para la modalidad de Educación para el Desarrollo.**

OBJETIVO PRESUPUESTARIO (%)	EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO
< 9%	CANARIAS CASTILLA-LA MANCHA CATALUÑA (I) EXTREMADURA (I y II) GALICIA LA RIOJA MADRID (I) NAVARRA PAÍS VASCO (II)
10% - 39%	ANDALUCÍA ARAGÓN CANTABRIA CATALUÑA (II y III) MADRID (II y III) PAÍS VASCO (I) VALENCIA (II)
40% - 69%	-
70% - 100%	-

Fuente: elaboración propia.

### **3.3.2. La coherencia respecto a otras políticas de la propia administración**

El segundo aspecto examinado en este apartado sobre coherencia y complementariedad es el relativo al grado de coherencia existente entre la política de cooperación y el resto de las políticas y actuaciones de las administraciones autonómicas –la coherencia de políticas de desarrollo– asunto que concita un interés creciente en la literatura especializada. Para llevar a cabo este análisis hemos partido de lo contemplado tanto en leyes de Cooperación al Desarrollo autonómicas como en los respectivos planes directores.

En el análisis de las leyes de cooperación de las CC.AA., no se han encontrado muchas referencias que apoyen este hecho. Sin embargo, existen algunas excepciones, en las que este asunto se encuentra específicamente regulado, como es el caso de la Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña<sup>23</sup>. Otras leyes, como las de Cantabria,

<sup>23</sup> El art. 7 de esta ley llega a precisar lo siguiente a este respecto: «1) Los valores, las finalidades y los principios ordenadores contenidos en la presente Ley vinculan toda la actividad de la Administración de la Generalidad y

Castilla y León, Murcia, Navarra y Valencia reflejan como principios inspiradores, principios ordenadores, principios rectores, o criterios, los referidos a la coherencia de las políticas públicas generales con los objetivos y principios contenidos en dichas leyes. En otros casos, la ley también refleja la exigencia de la coherencia en las actuaciones relacionadas con la materia<sup>24</sup>, dentro de lo que son las actuaciones específicas en materia de Cooperación al Desarrollo.

La preocupación por la coherencia de políticas, también se refleja en los planes directores de Cooperación al Desarrollo de diferentes comunidades, en muchos de los casos refiriendo el tema a lo apuntado en la propia ley. En general, la alusión al tema en los planes directores es un tanto restrictiva, planteándose la importancia de ser coherente en las actividades llevadas a cabo por diferentes departamentos de la Administración autonómica, siempre y cuando estas tengan que ver específicamente con la Cooperación al Desarrollo.

Una de las cuestiones más significativas de la coherencia de políticas en el ámbito autonómico es la referida a la Educación para el Desarrollo y su relación con las políticas educativas generales. Se trata de un asunto que es competencia de las propias administraciones autonómicas por lo que es a ellas a quienes corresponde velar más especialmente por la coherencia en ese terreno. Ello tiene sin embargo un escaso reflejo en los planes directores. Entre los que sí lo contemplan está el Plan Director de la Cooperación Andaluza (2008–2011), donde aparece en el apartado de la Educación para el Desarrollo, aludiendo la coherencia y coordinación entre las consejerías de la Junta de Andalucía, con el fin de promover la Educación para el Desarrollo y la Cultura de Paz. También el Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo 2005–2008 de la Comunidad Autónoma del País Vasco menciona la necesidad de un trabajo común a este respecto con el Departamento de Educación.

Más allá de la cuestión educativa, algunos planes directores mencionan la necesidad de una mayor coordinación y coherencia entre las actuaciones de distintos departamentos. Así por ejemplo, el Plan Director de Aragón «se instrumenta con la colaboración del Departamento de Salud y Consumo» en cuanto a las actividades relacionadas con la salud (Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008–2011: 48). Asimismo, el Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo 2005–2008 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aparte de enfatizar la labor conjunta del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (bajo el cual descansaba en aquel entonces la Cooperación al Desarrollo) con el Departamento de Educación, menciona también la importancia del trabajar con las Direcciones de Juventud y la Dirección de Inmigración.

Además de lo señalado expresamente en las leyes y planes directores, nos hemos fijado también en los mecanismos diseñados en los mismos para avanzar en la coherencia de políticas desde el punto de vista de la coordinación interdepartamental. Algunas de las leyes prevén y regulan el funcionamiento de Comisiones Interdepartamentales. Es el caso de las CC.AA. de Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia y Valencia.

---

también informan la actividad de los entes locales de Cataluña en el ejercicio de las competencias que tienen legalmente reconocidas; 2) Cuando una actuación pública de la Administración de la Generalidad no calificable como de Cooperación al Desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, el Consejero o Consejera competente en la materia puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los Organismos a los que se refieren los artículos 22, 23 y 24; 3) Cuando una actuación pública de un ente local no calificable como de cooperación al desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, la autoridad local puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los Organismos a los que se refieren los artículos 23 y 24».

<sup>24</sup> Es el caso de las leyes de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. de Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid y el País Vasco. Además, en el caso de las leyes de Aragón y La Rioja se habla de coherencia sin especificar la tipología de la misma.

De manera más general, una de las fórmulas para llevar este tema de coherencia de políticas es a través de órganos institucionales, tales como comisiones interdepartamentales (es el órgano que se refleja en las leyes de cooperación en este sentido). Estas Comisiones se regulan en las leyes de cooperación de las CC.AA. de Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia y Valencia. Otras leyes en las que se manifiesta la importancia de la coherencia de políticas no contemplan sin embargo mecanismos a este respecto, como es el caso de las de Cantabria, Castilla y León o Navarra.

No obstante, hay que señalar que las funciones de las cinco comisiones interdepartamentales reguladas (tabla 9) tienden a centrarse en asuntos referidos de manera casi exclusiva a la participación en el seguimiento de la propia política de cooperación, dejando fuera otros temas que afectan al principio de coherencia de políticas de desarrollo.

Existen sin embargo referencias de acuerdos y colaboraciones que se han llevado a cabo entre departamentos o consejerías dentro de la misma administración, a pesar de no haber un órgano concreto para favorecer un trabajo a más largo plazo.

En cualquier caso, como ya se ha mencionado, las reflexiones sobre esta cuestión son más bien escasas y, cuando se plantean, suelen restringirse a la coherencia en el seno mismo de la política de cooperación, limitando en consecuencia su alcance.

**Tabla 9. Funciones de las Comisiones Interdepartamentales.**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	FUNCIONES
Cataluña	LEY 26/2001	a) Asegurar la información, la coordinación, la coherencia y la complementariedad de la actividad de la Administración de la Generalidad en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. b) Conocer el plan director y los planes anuales y deliberar y dictaminar sobre estos. c) Conocer el seguimiento de los planes anuales y la evaluación de la política y del plan director de Cooperación al Desarrollo, e informar y deliberar sobre estos. d) Cualquier otra función que le encomiende su Presidente.
Galicia	LEY 3/2003	a) Obtener la necesaria información, complementariedad, coherencia y coordinación en las acciones que desarrolle la Xunta de Galicia en el campo de la cooperación para el desarrollo. b) Participar en la elaboración del plan director y en los respectivos planes anuales. c) Conocer el seguimiento y evaluación del plan director y de los planes anuales. d) Otras que le encomiende su presidente.
Islas Baleares	LEY 9/2005	Se crea la Comisión Interdepartamental en materia de Cooperación para el Desarrollo como órgano de coordinación técnica de la Administración de la comunidad autónoma en este sector de actividad.
Murcia	LEY 12/2007	El objetivo de esta Comisión es coordinar y dar coherencia y complementariedad a las actuaciones que lleve a cabo la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.
Valencia	LEY 6/2007	a) Garantizar la coordinación, el intercambio de información, la coherencia y la complementariedad de la actividad de la Generalitat en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. b) Informar el Plan director y los planes anuales y conocer los respectivos informes de revisión, evaluación o seguimiento de los mismos. c) Cualquier otra función que le encomiende su presidente o se le atribuya mediante el reglamento que desarrolle su composición y régimen de funcionamiento.

Fuente: elaboración propia.

### **3.3.3. La coordinación y complementariedad con la política de cooperación de otras administraciones**

Por último, dentro de este apartado se ha considerado también la predisposición existente para la coordinación y la complementariedad de las diferentes políticas con el resto de las instituciones. Para ello, se han tenido en cuenta dos ámbitos o escalas: en primer lugar, la coordinación respecto a las instituciones del mismo rango o superior, como pueden ser

agencias internacionales, la Unión Europea, otras regiones comunitarias, la Administración del Estado o incluso las distintas CC.AA.; y, en segundo término, la coordinación con instituciones a menor escala. En este caso se habla de las administraciones locales, ayuntamientos, diputaciones, fondos, o incluso las diferentes administraciones de la Comunidad Autónoma.

De manera general, la preocupación por la coordinación está presente en todas las leyes de cooperación analizadas. Sin embargo, no en todos los casos se plantea la intención de coordinarse en los diferentes niveles. Para estudiar esta cuestión, hemos tomado en consideración las leyes autonómicas de cooperación y los órganos de coordinación previstos en las mismas.

### *3.3.3.1. La coordinación con las administraciones del mismo rango o superior*

La mayoría de las leyes hacen referencia a algún organismo estatal como la propia Administración del Estado o la AECl de manera literal, siendo este el nivel de coordinación más frecuentemente mencionado. Otro nivel de coordinación que aparece contemplado de manera bastante generalizada es el referido a las propias CC.AA. entre sí cuestión citada expresamente en trece casos<sup>25</sup>.

Además de la coordinación con la Administración del Estado y demás CC.AA., también aparecen citadas la administración comunitaria europea y las propias regiones que forman parte de la UE, así como distintos organismos y agencias internacionales. Estos otros niveles de coordinación a escala europea o internacional aparecen mencionados en diez de las leyes de Cooperación al Desarrollo estudiadas.

Pese a las referencias a la necesidad de coordinación en distintos niveles de rango similar o superior al de las propias CC.AA., el único mecanismo específico que se menciona es la Comisión Interterritorial prevista en la Ley de Cooperación del Estado, si bien la misma tampoco aparece señalada en la mayoría de las leyes, pese a que el conjunto de las CC.AA. participan en dicha Comisión.

### *3.3.3.2. La coordinación con las administraciones de la propia Comunidad Autónoma*

Por otra parte, en cuanto a la segunda tipología de coordinación, la que se realiza dentro de la propia comunidad autónoma, se prevé la necesidad de aunar esfuerzos con las administraciones locales, ayuntamientos, diputaciones y demás entidades dentro de la propia Comunidad Autónoma. Todas las leyes tratan sobre esta cuestión, con la excepción de la Ley 3/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de las Cortes de Castilla-La Mancha.

En este caso, los órganos propuestos para la coordinación de la/s política/s dentro de las CC.AA. son los siguientes:

- **Consejos de Cooperación:** Estos órganos, que se regulan en todas las leyes analizadas, son el órgano colegiado de consulta y asesoramiento que promueve la representación y la participación de los agentes que conforman el mundo de cooperación de cada comunidad autónoma. En la medida en que dentro de dichos agentes se contemplen otras administraciones públicas de la propia Comunidad Autónoma, esos Consejos adquieren también relevancia como órganos de coordinación.

---

<sup>25</sup> Las excepciones son de Canarias, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco.

- **Comisiones autonómicas de Cooperación para el Desarrollo:** Estas comisiones se crearon en la mayoría de las comunidades (excepto en las CC.AA. de Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, y Navarra) y se regulan en las respectivas leyes autonómicas. El objetivo de este tipo de órganos es la de coordinar las actividades propuestas en este ámbito por el conjunto de las administraciones territoriales, con especial atención a los municipios. En el caso de Castilla y León, Murcia y Valencia se regulan las Comisiones Interterritoriales, las cuales asumen las mismas funciones que las Comisiones Autonómicas de Cooperación al Desarrollo. De la misma manera, Cataluña y las Islas Baleares, regulan las Comisiones de Coordinación con los entes locales o territoriales, centrándose más aún en la comunicación mutua entre las diferentes administraciones presentes en las respectivas CC.AA. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el año 2009 se creó la Comisión Interinstitucional (ya contemplada en la Ley vasca de cooperación del 2007) con el objetivo de coordinar las diversas instituciones de la CAPV, compartir experiencias entre las mismas, intercambiar información, y/o buscar sinergias entre el propio Gobierno vasco, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos.

## 4. Principales conclusiones

Llegados a este punto, y tras lo expuesto anteriormente, se han sintetizado las conclusiones más destacadas a las que hemos llegado en el transcurso de este trabajo.

**En primer lugar**, se ha observado una escasa preocupación por dotar de contenidos propios y de valor añadido a la cooperación desplegada por las CC.AA. Así, la cooperación autonómica parece haber respondido más a la necesidad de sumarse a una corriente general que a una reflexión específica sobre lo que se podía aportar en este terreno, sobre la identidad de la propia cooperación.

En este sentido, puede hablarse de cierto mimetismo de la cooperación autonómica respecto a lo planteado en otros ámbitos administrativos de rango superior, lo que corrobora por otra parte algunos apuntes realizados en este sentido por diversos autores –mencionados en este trabajo– como tendencia de la Cooperación Descentralizada en general. Esa tendencia a reproducir la lógica de planificación de otras administraciones ha operado en contra de un mejor diagnóstico y aprovechamiento de las potencialidades existentes en las CC.AA. en general y en cada una de ellas en particular. Por lo que respecta a la reflexión más general sobre la cooperación autonómica y sus potencialidades propias, la misma está prácticamente ausente en la mayoría de los documentos analizados. Y ello pese a la existencia de intuiciones bastante claras a la hora de señalar como objetivos algunas cuestiones ya comentadas más atrás como las relativas al fortalecimiento institucional local o a la Educación al Desarrollo. Sin embargo se trata de objetivos definidos junto a otros muchos, sin una consideración específica sobre la relevancia de los mismos en el marco de la cooperación local o descentralizada.

Por otra parte, y junto a lo anterior, es preciso subrayar asimismo la ausencia generalizada de reflexiones o de referencias concretas a lo que cada Comunidad Autónoma puede aportar de específico a la cooperación. Si bien en algunos documentos de planificación se hace referencia a temas concretos vinculados a las tradiciones o al saber hacer propios, no existe en ningún caso un diagnóstico sobre este asunto –relacionado con las capacidades humanas, técnicas, etc., existentes– ni tan siquiera una mención a la necesidad de acometerlo. Ello incide en la idea de considerar la cooperación autonómica como una prolongación de la cooperación estatal e internacional, sin interrogarse sobre el valor añadido de la misma.

**En segundo lugar**, la Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. no ha aportado en general nuevas propuestas o iniciativas para potenciar una colaboración más horizontal, continuada, y recíproca. Ello tiene que ver en buena medida con dos cuestiones. Por un lado una selección de contrapartes guiada principalmente por criterios copiados de la cooperación estatal, es decir, en base a indicadores de desarrollo de países en su conjunto, sin tener en cuenta la especificidad de áreas o regiones concretas dentro de los países que pudieran facilitar una cooperación entre territorios más homologables. En este sentido, apenas se han tenido en cuenta modalidades de cooperación basadas en acuerdos de largo plazo entre gobiernos subestatales, u otros mecanismos capaces de garantizar, o al menos impulsar, una colaboración más estable y continuada a lo largo del tiempo.

Ello tiene que ver también por la clara apuesta realizada desde las CC.AA. por un modelo de cooperación basado en la delegación de la misma en ONGD, a partir de convocatorias de subvenciones, renunciando en gran medida a la cooperación directa, impulsada desde la propia administración. Se trata de una apuesta que ha generalizado lo que en la discusión teórica se ha denominado como modelo de demanda, basado en las prioridades expresadas por las ONGD, las cuales acaban conformando un mapa de prioridades sectoriales y geográficas asumido posteriormente por los gobiernos autonómicos. Además, es preciso subrayar que, como se ha puesto de manifiesto, en la elección tampoco se han tenido en cuenta las características o capacidades de la propia Comunidad Autónoma y su mayor o menor relación con las necesidades y características de las contrapartes.

Por otra parte, este modelo de cooperación ha dificultado considerablemente la implicación de otros agentes y entidades de las propias CC.AA., los cuales podrían aportar sus propias capacidades, contribuyendo asimismo a generar relaciones de mayor horizontalidad y reciprocidad. Es el caso de organizaciones y entidades de la sociedad civil, especializadas en distintas materias y con intereses y/o preocupaciones comunes a las de otras entidades de distintos países.

**En tercer lugar**, es preciso mencionar la debilidad de la planificación de la Cooperación al Desarrollo de las CC.AA. en lo que a su coherencia interna se refiere. En general puede hablarse de la escasa correspondencia entre los objetivos planteados y los instrumentos propuestos para llevarlos a cabo. En este sentido, cabe señalar que muchos de los objetivos planteados en los documentos de planificación no encuentran instrumentos específicos para ser llevados a la práctica, ni se identifican cuales pueden ser los actores más idóneos para ello. Por ejemplo, y respecto a algunos temas especialmente sensibles en el campo de la Cooperación Descentralizada como son los relativos al fortalecimiento institucional local o a la participación ciudadana no se contemplan en general mecanismos específicos para llevarlos a la práctica. La excepción a este respecto la constituye la Sensibilización y Educación para el Desarrollo, que tiene un amplio tratamiento en bastantes planes directores, delimitándose y precisándose algunas líneas de actuación, o siendo considerada una modalidad específica.

En cuanto a la cooperación directa, además de la ya mencionada escasa presencia en la política llevada a cabo por las CC.AA., la misma ha carecido de un tratamiento concreto que permitiera establecer criterios de actuación específicos acordes con las prioridades y objetivos señalados en los documentos de planificación.

En relación también con esta cuestión, hay que mencionar la escasa correspondencia entre las declaraciones contenidas en algunas leyes y planes directores sobre la necesidad de hacer partícipes de la cooperación a diferentes sectores de la sociedad y la escasa o nula consideración de vías o de instrumentos para hacer viable dicha presencia. De hecho, como ya se ha señalado, el modelo que se ha impuesto contempla sobre todo mecanismos para subvencionar proyectos de ONGD, pero deja en segundo plano otras vías para garantizar la incorporación de agentes de otra naturaleza.

**En cuarto lugar**, los documentos doctrinales han contemplado de manera bastante generalizada la necesidad de la coordinación de la propia cooperación con la llevada a cabo desde otras administraciones. Ello ha solido referirse tanto a las administraciones de rango superior (estatales, europeos, etc.), del mismo rango (otras CC.AA.), o de rango interior (Ayuntamientos, Diputaciones u otros), haciéndose presente sobre todo en las leyes autonómicas de cooperación.

Por lo que respecta a la manera específica en que estas declaraciones se han concretado en mecanismos en los planes directores, señalaremos en primer lugar la ausencia de referencias o propuestas referidas al ámbito europeo o internacional. En lo que afecta al Estado español, la Comisión Interterritorial se presenta como la herramienta principal para promover la coordinación entre las CC.AA., y todas ellas participan en la misma, con independencia de que ello esté o no contemplado de manera específica en sus respectivas leyes.

La coordinación interinstitucional dentro de la propia Comunidad Autónoma recibe un tratamiento diverso y no exento de cierta confusión. En algunos casos, se contemplan, como ya se ha explicado, Comisiones de Cooperación de carácter interinstitucional, pero en otros la tarea de coordinación se encomienda a los Consejos de Cooperación, en los que están presentes muy distintos tipos de actores tanto públicos como privados.

Un asunto de especial interés que afecta a la coordinación interinstitucional, pero va más allá, es el relativo a la coherencia de políticas de desarrollo. Algunas CC.AA. contemplan la existencia de comisiones interdepartamentales, al objeto de coordinar y complementar la labor que los distintos sectores de la administración llevan a cabo en tareas relacionadas con la Cooperación al Desarrollo. Sin embargo, el planteamiento existente sobre esta cuestión es, en general, bastante restrictivo, quedando fuera del mismo aquellas consideraciones relativas a la coherencia de la política de desarrollo en general, tal como es definida por la OCDE o en la literatura especializada en la materia, las cuales van más allá de lo que son las propias políticas de cooperación.

Finalmente, **en quinto lugar**, cabe decir que del estudio realizado puede concluirse que no ha existido un modelo de planificación común a las distintas CC.AA. Pese a la presencia de muchos aspectos comunes entre unas y otras comunidades –producto principalmente de la ya mencionada tendencia a mimetizar o reproducir a menor escala los textos y documentos de planificación de otros ámbitos– lo cierto es que la metodología utilizada para diseñar las diferentes políticas de cooperación difiere bastante en unos y otros casos.

Por una parte, no existe una nomenclatura compartida para los numerosos conceptos que se utilizan en los documentos programáticos, los cuales adquieren a veces distintos significados en unos y otros casos. Ello limita las posibilidades de realizar estudios comparativos o incluso de coordinar y/o complementar esfuerzos. El problema afecta a todos los ámbitos de la planificación desde la consideración de objetivos, prioridades, sectores etc., hasta el tratamiento de los mecanismos, instrumentos o modalidades, pasando por los actores o los propios mecanismos de coordinación y la forma de entender el principio de coherencia de políticas.

Por otro lado, tampoco existe un acuerdo sobre el papel que tienen los diferentes documentos que regulan y planifican la cooperación de las CC.AA. En algunos casos las leyes de Cooperación, entran a considerar cuestiones más políticas y cambiantes que condicionan posteriormente los planes directores (como el establecimiento de prioridades sectoriales y geográficas) en tanto dejan sin regular otros aspectos que afectan al papel que corresponde jugar a unos y otros actores, o a los mecanismos que pueden garantizar una mayor coherencia de políticas. En general, el modelo de planificación no deja clara la línea divisoria entre unos y otros documentos, el contenido que debe tener cada uno, ni la misión que le corresponde.

Consideramos por lo tanto que el modelo de planificación llevado a cabo por las CC.AA. ha respondido más a una lógica propia de los estados, en la que las referencias a temas o reflexiones del ámbito internacional han tenido bastante presencia, pero en la que la preocupación por el valor añadido de la propia cooperación no ha tenido reflejo, afectando a los objetivos, los instrumentos, los recursos y los actores. En ese sentido, puede hablarse de una tendencia bastante generalizada a mimetizar las lógicas de intervención de otros ámbitos de la cooperación y/o a plantear esta cuestión como una mera prolongación de la labor llevada a cabo desde otras instancias. Particularmente llamativo a este respecto resulta la ausencia de reflexiones y consideraciones sobre la aportación específica que puede impulsarse y/o llevarse a cabo desde las administraciones autonómicas en general y desde cada una de ellas en particular, considerando para ello, las experiencias, capacidades y diversidad de actores y recursos potencialmente movilizables.

## Bibliografía

AECID, FEMP (1991a): La cooperación descentralizada al desarrollo en España: Volumen I. Estudio sobre la cooperación de las corporaciones locales y autónomas. AECID y Fempress, Madrid.

AECID, FEMP (1991b): La cooperación descentralizada al desarrollo en España: Volumen II. Listados por corporaciones locales y comunidades autónomas, sectores y países destinatarios. AECID y Fempress, Madrid.

Alberdi, Jokin (2010): El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo: estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca. IVAP.

Alberdi, Jokin (2011): “La cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda: la cooperación vasca en el siglo XXI” en Larrañaga, Mertxe y Jubeto, Yolanda (editoras): La cooperación y el desarrollo humano local. Hegoa/UPV-EHU. Bilbao.

Alemán, Alicia; De la Fuente, Noemí (2009): *Solidaridad con eficacia: los retos de la cooperación pública navarra*. Investigaciones Alboan, núm. 10. Bilbao.

Álvarez, Javier (2003): “La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 11, pp. 137 – 148.

Álvarez, Oneida y Durán, Alejandro (2002): “Las relaciones de las comunidades autónomas españolas y Cuba: contribución a una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana, AIETI, Madrid.

Amara, Denisse (2010): “Los problemas frecuentes de la cooperación de las comunidades autónomas en Colombia”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Ayuso, Anna y Bayo, Francesc (2002): “Entre la promoción económica y la solidaridad: la acción exterior de Cataluña en América Latina”, en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana, AIETI, Madrid.

Badia i Dalmases (2009): *Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña*. Fundación CIDOB. Barcelona.

Badia i Dalmases, Francesc (2009): Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña. Fundación CIDOB. Barcelona.

Bossuyt, Jean (1995): “Cooperación Descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé”, *Documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación*. Mallorca.

Bossuyt, Jean (2008): “Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, núm. 3. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

Cabrero, Patricia (2010): “La cooperación descentralizada canaria: fortaleciendo lazos con África”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

CAD/OCDE (2003): *Declaración de Roma*.

<http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/31451637.pdf> (Última visita: 04/01/2013).

CAD/OCDE (2005): Aid extended by local and state governments, DAC journal, vol. 6, núm. 4.

Camps, Núria et al. (2001): 1er estudi de la cooperació local de Catalunya amb els països del sud: 1998-1999-2000. Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Barcelona.

Carballo, Silvia y Rodríguez, Natalia (2008): Análisis de la Cooperación pública en Gipuzkoa 2005 - 2007: una mirada a la cooperación descentralizada. Coordinadora de Euskadi de ONGD-Diputación Foral de Gipuzkoa. Donostia.

Carbonero, Andrés y Ciriza, Luis (2002): El programa de cooperación al desarrollo del gobierno de Navarra: política pública y marco normativo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 10, pp. 171 – 184.

Comisión Europea (2007): *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas.

Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): Municipalismo y solidaridad: guía sobre la cooperación descentralizada. *Cooperación Municipal al Desarrollo*, núm. 5.

Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2003): Realidad de los fondos de cooperación 2001-2003. *Cooperación Municipal al Desarrollo*, núm. 6.

Dacosta, Lisa; Jadot, Yannick, y Sindzinger, Alice (2004): “Complementarity of European Union Policies on Development Co-operation: First elements of analysis and recommendations for an evaluation”, en Paul Hoebink (ed.): *The Treaty of Maastricht and Europe’s Development Co-operation. Studies in European Development Co-operation*. Triple C Evaluations, núm. 1. Unión Europea. Bruselas.

De la Fuente, Rosa y Fernández, Johanna (2010): “¿Casa común de la cooperación española? Obstáculos y desafíos para las oficinas técnicas de cooperación”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

De Miguel, Santiago (2001): “La deuda externa y la ayuda oficial: ¿qué hacer desde las administraciones locales y autonómicas?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 7, pp. 99 – 111.

Del Huerto, María (2004a): “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada”, en Godínez Zúñiga, Víctor Manuel, y Del Huerto, María: *Tejiendo Lazos entre*

Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Municipalidad de Valparaíso: 19-51.

Del Huerto, María (2004b): “La cooperación descentralizada: nuevos desafíos para la gestión urbana”. *Revista Urbano*, vol. 7, núm. 9, pp. 76 – 85.

Del Huerto, María (2005): “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, pp. 44–63, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Del Olmo, Enrique (2006): Calidad y eficacia de la cooperación descentralizada, en Del Olmo et al.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir espacios nuevos*. Mundu Bat. Bilbao.

Díaz Abraham, Leonardo (2008): *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Libro de la Catarata. Universidad Complutense de Madrid.

Dirección de Servicios de RRII de la Diputación de Barcelona (2005): *Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos*. Diputación de Barcelona.

Euskal Fondoa (1994): *Análisis de la cooperación municipal en Euskadi*. Euskal Fondoa. Bilbao.

Euskal Fondoa (2006): “La cooperación descentralizada. Los municipios, actores de primer orden”, en Del Olmo et al: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Gakoa, Donostia.

FAMSI (2001): *Cooperación internacional de entidades locales en Andalucía: inventario-evaluaciones de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas*. Primera parte: 1999-2001. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional. Córdoba.

FAMSI. (2003). *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas*. Córdoba. FAMSI.

FEMP (años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009): *La cooperación al Desarrollo de las entidades locales*. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.

Fernández de Losada, Agustí (2004): “Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina”, en Godínez et al.: *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea - América Latina*.

Fernández, Gonzalo (2006): ¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?, en Del Olmo et al.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir espacios nuevos*. Mundu Bat. Bilbao.

Freres, Christian y Sanz, Antonio (2002): “Las comunidades autónomas y la política exterior de España” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*. AIETI, Madrid.

Gil Cortés, Roser (2012): *Informe sobre la política de Cooperación al Desarrollo de las CC.AA*. Publicaciones de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo España.

Gómez Gil, Carlos (2001): “La Cooperación Descentralizada en España: ¿Motor de cambio o espacio de incertidumbre?”, *Bakeaz*, núm. 46. Bilbao.

Gómez Gil, Carlos (2008): *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Servicio de Cooperación al Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.

Gómez Gil, Carlos (2010): “La cooperación descentralizada de las entidades locales: evolución y cambios”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

González Martín, Miguel; De la Fuente, Noemí; Sagastagoitia, Jon (2007): *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo a debate*. Serie investigaciones núm. 3. Bilbao.

González Parada, José Ramón y Corral, Jesús C. (1998b): “La cooperación descentralizada en España” en González Parada, José Ramón et al.: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Los Libros de Catarata. Madrid.

González Parada, José Ramón y García Cebolla, Juan Carlos (2004): *Manual de evaluación para la cooperación descentralizada*. Editorial Dykinson. Madrid.

González Pazos, Jesús (2008): “Dimensión política de la cooperación descentralizada”, en Del Olmo et al.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Mundu Bat. Bilbao.

González Pérez, Inmaculada y García-Talavera, Paula (2005): *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde canarias*. Fundación canaria para el Desarrollo Social. Las Palmas de Gran Canaria.

González-Badia, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana (2003): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada.

González, Jesús (2006): “Dimensión política de la Cooperación Descentralizada”, en Del Olmo et al.: *Riesgos y oportunidades en la Cooperación Descentralizada: superar las inercias y construir espacios nuevos*. Mundu Bat. Bilbao.

Grasa, Rafael et al. (2002): *Relaciones Sud-Nord 2001: que fem a Catalunya*. Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament. Barcelona.

Griso, Araya (coord.) et al. (2011): *4t Estudi de la cooperació local de Catalunya amb els països del sud: 2006 - 2007 – 2008*. Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Barcelona.

Gudynas, Eduardo (2010): “El día después del desarrollo” en Esteva, Gustavo et al.: *La agonía de un mito: ¿Cómo reformular el “desarrollo”?*, Cuadernos de Trabajo sobre el Desarrollo, núm. 5. Alai, SODEPAZ, Atrapasueños. Madrid.

Guedan, Manuel y Marcos, Rafael (2005): *La cooperación descentralizada*. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Tama. Madrid.

Gutiérrez, Jorge; Villena, Unai y Malagón, Eduardo (2012): “¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del país Vasco”, *Revista de Economía Crítica*, núm. 14, 37–62.

Haedo, Mariana (2006): *La cooperación internacional descentralizada española en Centroamérica en el área del municipalismo y la descentralización*, en Del Olmo et al.: *Riesgos*

y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir espacios nuevos. Mundu Bat. Bilbao.

Hafteck, Pierre (2003): “An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping”, *Public Administration and Development*, núm. 23, pp. 333–345.

Harris, John, Stokke, Kristian y Törnquist, Olle (2004): *Politicising Democracy. The New Local Politics and Democratisation*. Palgrave Macmillan.

Hernández, Carlos (2008): “Tomar la Cooperación Descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 21, pp. 11–26.

Hocking, Brian (2000): “Vigilando la ‘frontera’: Globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Aldecoa, Francisco y Keating, Michael: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons, Madrid.

Hombrado, Angustias (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. OPEX, Fundación Alternativas. Madrid.

Hombrado, Angustias (2010): “La coordinación entre la cooperación oficial descentralizada y la cooperación de la administración central”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

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 53. OPEX.

Ianni, Vanna (2011): *La cuestión democrática. Descentralización del poder político. Aportes y retos de la Cooperación Descentralizada*. IEPALA. Madrid.

Iborra, Juanjo y Santander, Guillermo (2012): *La cooperación para el desarrollo de la Comunitat Valenciana. 2015 y más*.

IEPALA (1999): *Manual de cooperación descentralizada*. Biblioteca Básica Vecinal. Documentos, núm. 9. Madrid.

Illán Sailer, Carlos (2004): *La Cooperación Descentralizada Española ante los retos de desarrollo del milenio*. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 14, pp. 205 – 223.

Illán Sailer, Carlos (2007): “La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias” en el Monográfico: *Cooperación descentralizada en el mediterráneo*. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº21.

Illán Sailer, Carlos (2008): “La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Monográfico: *Cooperación descentralizada en el mediterráneo*, núm. 21, pp. 28–43.

Intermón-Oxfam (2002 - 2012): *Realidad de la ayuda, diversos años*.

Laborra, Julia y Rodríguez, Natalia (2008): *Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2008. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Coordinadora de ONGD de Euskadi.

Lagares, Nieves (2010): “El caso de Galicia: incorporación a un modelo institucionalizado de la cooperación”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Legarreta, Josu (1998): “Cooperación pública vasca”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 3, pp. 101 – 115.

Malé, Jean-Pierre (2006): *Especificidades de la Cooperación Descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

Malé, Jean-Pierre (2008): “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, pp. 21 – 39. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

Malé, Jean-Pierre (2009): “La cooperación descentralizada UE-AL en perspective: una mirada sobre su evolución (2005-2009)”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, núm. 4. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Marteles, Silvia (2011): “La Cooperación Descentralizada en España, Francia e Italia: un estudio comparativo”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, núm. 6. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina, Barcelona.

Martínez Vazquez, Ricardo (2004): “Cooperación española en el mediterráneo y la cooperación descentralizada: modelos de encuentro y coordinación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 14., pp. 75 – 95.

Martínez, Ignacio (2010): “La cooperación descentralizada española en Perú y Nicaragua: crecimiento, diversidad de actores y limitaciones para la eficacia”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Martínez, Ignacio (2013): “Eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada”, en Agost, M<sup>a</sup> Raquel et al. (coord.): *Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Cooperació i solidaritat, Projectes, 12. Universitat Jaume I.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la Cooperación Descentralizada de España*. Fundación Carolina, documento de trabajo núm. 38. Madrid.

Martínez, Ignacio; Sanahuja, José Antonio (coord.) (2012a): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la Cooperación Descentralizada española*. CEIPAZ, Vol. 1. Madrid.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2012b): “La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo: balance y propuestas de reforma” en Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.): *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. ICEI. Madrid.

Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2009): “La Declaración de París y la cooperación descentralizada” en *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona

Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010): *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

Martínez, Ignacio; Medina, José y Santander, Guillermo (2012): *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. 2015 y más.

Mercader, Núria (coord.) (2007): 3r Estudi sobre la cooperació local de Catalunya amb els països del Sud 2003 - 2004 - 2005. Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Barcelona

Observatorio interuniversitario de la cooperación internacional al desarrollo de Castilla y León (2009): Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo en Castilla y León 2005 - 2007: un proceso en crecimiento. Valladolid.

Observatorio interuniversitario de la cooperación internacional al desarrollo de Castilla y León (2010): Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo en Castilla y León 2008: incertidumbres ante el nuevo escenario. Valladolid.

Observatorio interuniversitario de la cooperación internacional al desarrollo de Castilla y León (2012): Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo en Castilla y León 2009: cooperación y migraciones, una asociación confusa. Valladolid.

Ortega, M<sup>a</sup> Luz y Palacios, M<sup>a</sup> del Mar (1999): “Dos modelos de cooperación descentralizada. La experiencia del ayuntamiento de Córdoba”, en Husson et al.: *Concepts et pratiques de la coopération au développement en régions. Une comparaison franco-espagnole*. Regards. Bordeaux.

Padilla, Leonel Eduardo (2002): “Guatemala y las comunidades autónomas: problemática social y cooperación” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Palacios, M<sup>a</sup> del Mar y Ortega, M<sup>a</sup> Luz (2002): “La acción exterior en el Estado descentralizado. Las relaciones de Andalucía con Iberoamerica” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Palacios, María del Mar (2010): “El caso del ayuntamiento de Córdoba: una cooperación participativa y municipalista”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Pérez de Armiño, Karlos y Mendi, Irantzu (2002): “La acción exterior vasca y América Latina: motivaciones, instrumentos y evolución” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Peruzzotti, Enrique (2002): “Recreando vínculos: las relaciones entre Argentina y las comunidades autónomas en la actualidad” en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Piqueras, Abel (2000): “Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 6, pp. 159 – 181.

Restán, Javier (1999): “La cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 5, pp. 163 – 176.

Rhi-Sausi, José Luis (2000): "El papel de las administraciones descentralizadas en la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea (UE)", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, num. 5, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Rodríguez, Natalia et al. (2012) Análisis de la Cooperación pública vasca 2008 – 2010: una mirada a la cooperación descentralizada. Coordinadora de ONGD de Euskadi.

Ruiz Seisdedos, Susana (2006a): "El surgimiento y configuración de una nueva política: La cooperación descentralizada", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociales*, vol. 5.

Ruiz Seisdedos, Susana (2006b): "Un análisis crítico de la Cooperación Descentralizada: el reto de la coordinación interadministrativa". *Revista Tempo Exterior*. Vigo.

Ruiz Seisdedos, Susana (2006c): "Los ayuntamientos y la cooperación para el desarrollo: el papel de los hermanamientos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 18, pp. 149 – 160.

Ruiz Seisdedos, Susana (2007a): "La ayuda al desarrollo en el ámbito descentralizado: el retrato de una política pública emergente", *Revista OIDLES*, Vol.1, núm. 2.

Ruiz Seisdedos, Susana (2007b): Los encuentros y desencuentros entre administraciones: la cooperación descentralizada en España. Congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

Ruiz Seisdedos, Susana (2008a) "La Cooperación Descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España – Nicaragua", *HAOL*, núm. 15, pp. 107–120.

Ruiz Seisdedos, Susana (2008b): La teoría y praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de caso. Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.

Ruiz Seisdedos, Susana (2011): "Avances y retos de la cooperación al desarrollo en Andalucía", *Revista Investigación Políticas y Sociología*, vol. 10, núm. 1, pp. 85 – 98.

Ruiz Seisdedos, Susana (2013): "Aspectos básicos de la Cooperación Descentralizada", en Agost, M<sup>a</sup> Raquel et al. (coord.): *Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Cooperació i solidaritat, Projectes, 12. Universitat Jaume I.

Ruiz Seisdedos, Susana y Saniger Martínez, Nieves (2010a): "Una primera aproximación a la cooperación oficial descentralizada de las comunidades autónomas españolas", en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Ruiz Seisdedos, Susana y Saniger Martínez, Nieves (2010b): "La cooperación descentralizada en Andalucía: la apuesta por la cooperación directa", en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Sanahuja, José Antonio (2002): "Comunidad autónoma, capital del Estado, y 'ciudad global': la comunidad de Madrid y sus relaciones con Iberoamérica" en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Sánchez, Eduardo (coord.) (2003): Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999 – 2002. Coordinadora de ONG para el Desarrollo España.

Sancho i Vendrell, Alfonso (2006): La cooperación local y descentralizada. Análisis crítico y nuevas perspectivas, en Del Olmo et al.: Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada: superar las inercias y construir espacios nuevos. Mundu Bat. Bilbao.

Santander, Guillermo (2010a): “La Comunidad de Madrid: el reto de construir una política pública y eficaz de cooperación”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Santander, Guillermo (2010b): “La cooperación para el desarrollo del ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo”, en De la Fuente, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.

Soldatos, Panayotis (1990): “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.

Tecno-Des (1996): Cooperación descentralizada 1994-1995: volumen I: informe resumen: Volumen II: listados y tablas. Fempress. Madrid.

Teijo, Carlos (2004): “El nuevo marco legal del sistema gallego de cooperación al desarrollo: comentarios sobre la Ley 3/2003 de 19 de junio”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 13, pp. 167 – 181.

Teijo, Carlos (2006): “Comentarios al primer plan director de la cooperación gallega para el desarrollo (2006–2009)”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, núm. 18, pp. 137–148.

Tjandradewi, Bernadia Irawati, Marcotullio, Peter J., y Kidokoro, Tetsuo (2006): “Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience”, *Habitat International*, núm. 30, pp. 357–376.

Tomás Carpi, Juan Antonio et al. (1997): *Cooperación Descentralizada al Desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*. Ediciones Cooperación al Desarrollo. AECID. Madrid.

UE (1996): Informe sobre la aplicación de la cooperación descentralizada. Comisión de las comunidades europeas. Bruselas.

Unceta, Koldo (1999a): “La cooperación descentralizada ¿un marco diferente para la cooperación al desarrollo? El caso del País Vasco”, en Husson et al.: *Concepts et pratiques de la coopération au développement en régions. Une comparaison franco-espagnole*. Regards. Bordeaux.

Unceta, Koldo (1999b): “Globalización y Desarrollo Humano”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 1, PP. 149–162.

Unceta, Koldo et al. (2011): *La Cooperación al Desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Hegoa. Bilbao.

Unceta, Koldo et al. (2012): *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi*. Hegoa. Bilbao.

Unceta, Koldo et al. (2013): *Análisis de la Cooperación al Desarrollo de base local en la CAPV*. Euskal Fondoa e Instituto Hegoa. Bilbao.

Unceta, Koldo y Gutiérrez-Goiria, Jorge (2012): "Identidad y legitimidad de la Cooperación al Desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional", *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, Volumen 30–3, pp. 773–799.

Unión Europea (2008): *La carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*. Estrasburgo, Jornadas Europeas del Desarrollo.

Uson, Iker (2006): "Reflexiones sobre la Cooperación Descentralizada. Hacia una estrategia concertada y coordinada", en Del Olmo et al.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Gakoa, Donostia.

Van Ewijk, Edith (2008): *Decentralized cooperation between Dutch municipalities and municipalities in migrant countries. Main developments and main theoretical debates illustrated by several case studies*. Report for NCDO. Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies.

Vázquez-Barquero, Antonio (2001): "Desarrollo endógeno y globalización", en Madoery, Oscar y Vázquez-Barquero, Antonio (eds.): *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Viqueira, María Xosé y Ríos Xulio (2002): "Galicia: acción exterior y Galeguidade en América Latina", en Freres, Christian y Sanz, Antonio (eds.): *Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.

Zurita, Antonio (2007): *La cooperación autonómica*, en Iglesia-Caruncho (coord.): *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*. Fundación Carolina - Siglo XXI. Madrid.

## Documentos de política consultados

### ADMINISTRACIÓN CENTRAL

- LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Planes Directores: años 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012.

### ANDALUCÍA

- LEY 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Plan Director 2008-2011.
- Planes Anuales: años 2009 – 2011.
- 6 Convocatorias de subvenciones.

### ARAGÓN

- LEY 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo.
- Planes Directores: años 2004–2007, 2008–2011, 2012–2015.
- Planes Anuales: años 2004 – 2012.
- 6 Convocatorias de subvenciones.

### ASTURIAS

- LEY 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo.
- Planes directores: años 2004–2007, 2009–2012.
- 6 Convocatorias de subvenciones.

### CANARIAS

- LEY 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Plan Director 2010–2013.
- 6 Convocatorias de subvenciones

### CANTABRIA

- LEY de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Plan Director 2009–2012.
- 17 Convocatorias de subvenciones.

### CASTILLA-LA MANCHA

- LEY 3/2003, de 13 de febrero de 2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Plan Estratégico 2011.
- Plan Anual 2010.
- 10 Convocatorias de subvenciones.

### CASTILLA Y LEÓN

- LEY 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.
- Plan Director 2009–2012.
- Planes Anuales: años 2010 – 2012.
- 8 Convocatorias de subvenciones.

## **CATALUÑA**

- LEY 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo.
- Planes Directores: años 2003–2006, 2007–2010, 2011–2014.
- Planes Anuales: años 2004 – 2012.
- 43 Convocatorias de subvenciones.

## **EXTREMADURA**

- LEY 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.
- Planes Generales: años 2004–2007, 2008–2011, 2010–2013.
- Planes Anuales: años 2004 – 2012.
- 14 Convocatorias de subvenciones.

## **GALICIA**

- LEY 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo.
- Planes Directores: años 2006–2009, 2010–2013.
- Planes Anuales: años 2006 – 2012.
- 12 Convocatorias de subvenciones.

## **ISLAS BALEARES**

- LEY 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo.
- Plan Director 2008–2011.
- Planes Anuales: años 2009 – 2011.
- 24 Convocatorias de subvenciones.

## **LA RIOJA**

- LEY 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo.
- Planes Directores: años 2004–2008, 2008–2011.
- Plan Anual 2007.
- 1 Convocatoria de subvenciones.

## **MADRID**

- LEY 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.
- Planes Generales: años 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012.
- Planes Anuales: años 2000 – 2012.
- 30 Convocatorias de subvenciones.

## **MURCIA**

- LEY 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- 4 Convocatorias de subvenciones.

## **NAVARRA**

- LEY Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo.
- Planes Directores: años 2007–2010, 2011–2014.
- Planes Anuales: años 2007 – 2012.
- 17 Convocatorias de subvenciones.

## **PAÍS VASCO**

- LEY 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.
- Planes Directores: años 2005–2008, 2008–2011.
- 84 Convocatorias de subvenciones.

## **VALENCIA**

- LEY 6/2007, de 9 de febrero, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.
- Planes Directores: años 2004–2007, 2008–2011.
- Planes Anuales: años 2007, 2009 y 2011.
- 23 Convocatorias de subvenciones.



## NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

### Envío de originales

El Consejo de Redacción examinará todos los trabajos relacionados con el objeto de la revista que le sean remitidos. Los artículos deberán ser inéditos y no estar presentados para su publicación en ningún otro medio.

Los trabajos deberán enviarse por correo electrónico a la dirección hegoa@ehu.es. Se mantendrá correspondencia con una de las personas firmantes del artículo (primer autor/a, salvo indicación expresa) vía correo electrónico, dando acuse de recibo del trabajo remitido.

### Evaluación de los trabajos presentados

Para que los artículos recibidos comiencen el proceso de evaluación, deben cumplir todas las normas de edición de los *Cuadernos de Trabajo Hegoa*. El proceso de evaluación tiene por objetivo elegir los de mayor calidad, ya que dada la naturaleza de la revista sólo pueden publicarse un número limitado de originales. Este proceso incluye una selección inicial por parte del Consejo de Redacción y una revisión posterior de un/a experto/a miembro/a integrante del Consejo Editorial o designado/a por este, que eventualmente podrá incluir su revisión por pares. El Consejo de Redacción informará a los/as autores/as de los artículos sobre la aceptación, necesidad de revisión o rechazo del texto.

### Normas de publicación

Se insta a los/as autores/as a revisar cuidadosamente la redacción del texto así como la terminología utilizada, evitando formulaciones confusas o una jerga excesivamente especializada. Se aconseja, asimismo, el uso de un lenguaje no sexista.

El texto se presentará con letra Arial nº 12 y tendrá aproximadamente 35.000 palabras (máximo 60 páginas tamaño DIN-A4), a excepción de notas y referencias bibliográficas, que no superarán las 5 páginas, las primeras, y las 7 páginas, las segundas. Las notas se situarán a pie de página y deberán ir numeradas correlativamente con números arábigos volados. Se entregará en formato *doc* (Microsoft Office Word) o *odt* (OpenOffice Writer).

No se utilizarán subrayados o negritas, a excepción de los títulos que irán en negrita y tamaño 14, numerados de acuerdo con el esquema 1., 1.1., 1.1.1., 2... En el caso de querer destacar alguna frase o palabra en el texto se usará letra cursiva. Para los decimales se utilizará siempre la coma.

Los artículos enviados deberán presentar en la primera página, precediendo al título, la mención del autor o de la autora o autores/as: nombre, apellidos, correo electrónico y filiación institucional o lugar de trabajo. Se incorporará un resumen en castellano, inglés y euskera, así como un máximo de cinco palabras clave representativas del contenido del artículo también en castellano, inglés y euskera.

Para los textos escritos en euskera o inglés, serán los autores/as de los mismos quienes proporcionen la traducción al castellano.

Los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan deberán integrarse en el texto, debidamente ordenados por tipos con identificación de sus fuentes de procedencia. Sus títulos serán apropiados y expresivos del contenido. En caso de utilizar colores, se ruega incluir anexos los mismos en escala de grises y diferenciar las líneas con símbolos o trazados diferentes. Todos ellos deberán enviarse, además, de forma independiente en formatos *pdf* y *xls* (Microsoft Office Excel) o *ods* (OpenOffice Calc). En los gráficos deberán adjuntarse los ficheros con los datos de base.

Las fórmulas matemáticas se numerarán, cuando el autor/a lo considere oportuno, con números arábigos, entre corchetes a la derecha de las mismas. Todas las fórmulas matemáticas, junto con cualquier otro símbolo que aparezca en el texto, deberán ser enviadas en formato *pdf*.

Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto con un paréntesis indicando el apellido del autor o autora seguido (con coma) del año de publicación (distinguiendo a, b, c, etc. en orden correlativo desde la más antigua a la más reciente para el caso de

que el mismo autor/a tenga más de una obra citada el mismo año) y, en su caso, página.

Ejemplos:

(Keck y Sikkink, 1998)

(Keck y Sikkink, 1998; Dobbs et al., 1973)

Nota: *et al.* será utilizado en el caso de tres o más autores.

(Goodhand, 2006: 103)

(FAO, 2009a: 11; 2010b: 4)

(Watkins y Von Braun, 2003: 8-17; Oxfam, 2004: 10)

Al final del trabajo se incluirá una relación bibliográfica completa, siguiendo el orden alfabético por autores/as y con las siguientes formas según sea artículo en revista, libro o capítulo de libro. Si procede, al final se incluirá entre paréntesis la fecha de la primera edición o de la versión original.

Artículo en revista:

SCHIMDT, Vivien (2008): "La democracia en Europa", *Papeles*, 100, 87-108.

BUSH, Ray (2010): "Food Riots: Poverty, Power and Protest", *Journal of Agrarian Change*, 10 (1), 119-129.

Libro:

AGUILERA, Federico (2008): *La nueva economía del agua*, CIP-Ecosocial y Los libros de la catarata, Madrid.

LARRAÑAGA, Mertxe y Yolanda Jubeto (eds.) (2011): *La cooperación y el desarrollo humano local. Retos desde la equidad de género y la participación social*, Hegoa, Bilbao.

Capítulo de libro:

CHIAPPERO-MARTINETTI, Enrica (2003): "Unpaid work and household well-being", en PICCHIO, Antonella (ed.): *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londres, 122-156.

MINEAR, Larry (1999), "Learning the Lessons of Coordination", en CAHILL, Kevin (ed.): *A Framework for Survival. Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, Routledge, Nueva York y Londres, 298-316.

En el caso de los recursos tomados de la Web, se citarán los datos según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Se incluirá la fecha de publicación electrónica y la fecha en que se tomó la cita entre paréntesis, así como la dirección electrónica o url entre <>, antecedida de la frase "disponible en". Por ejemplo:

FMI (2007): "Declaración de una misión del personal técnico del FMI en Nicaragua", *Comunicado de Prensa*, núm. 07/93, 11 de mayo de 2007 (consultado el 8 de agosto de 2007), disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/esl/pr0793s.htm>>.

OCDE (2001), *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Development Assistance Committee (DAC), París (consultado el 10 de septiembre de 2010), disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>>

Al utilizar por primera vez una sigla o una abreviatura se ofrecerá su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se empleará.

### NOTA DE COPYRIGHT

Todos los artículos publicados en "Cuadernos de Trabajo Hegoa" se editan bajo la siguiente Licencia Creative Commons:



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Los documentos que encontrará en esta página están protegidos bajo licencias de Creative Commons.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Los autores/as deben aceptarlo así expresamente.

Más información en la web de la revista:

<http://www.ehu.es/ojs/index.php/hegoa>