

# La Cooperación al Desarrollo Descentralizada:

una propuesta metodológica para  
su análisis y evaluación

Esta publicación se enmarca en el Proyecto de Investigación 09-CAP3-1728 financiado por la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional), a través de la Convocatoria Abierta y Permanente de 2009.



Koldo Unceta (Director)  
Jorge Gutiérrez  
Irati Labaien  
Maria Jose Martínez

Eduardo Malagón  
Michel Sabalza  
Unai Villena  
Idoye Zabala



# La Cooperación al Desarrollo Descentralizada:

una propuesta metodológica para  
su análisis y evaluación



Koldo Unceta (Director)  
Jorge Gutiérrez  
Irati Labaien  
Maria Jose Martínez

Eduardo Malagón  
Michel Sabalza  
Unai Villena  
Idoye Zabala

El equipo redactor quiere agradecer los comentarios, sugerencias y aportaciones críticas de Iratxe Amiano, Juan Manuel Balerdi, Alejandra Boni, Gema Celorio, Enrique del Olmo, Marian Díez, Aitor Gabilondo, Mari Tere Guzmán, Juan Andrés Ligeró, Ignacio Martínez, Clara Murguialday, Mari Luz Ortega y Natalia Rodríguez.

Queremos agradecer asimismo a las personas del Instituto Hegoa, de las Instituciones de la CAPV, de las Direcciones de Cooperación de las distintas CC. AA., y de las ONGD, su participación en los seminarios celebrados para exponer y debatir los avances de este trabajo.

Edita:



[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  
Carlos Santamaría  
Plaza Elhuyar, 2 • 20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40  
[maribi\\_lamas@ehu.es](mailto:maribi_lamas@ehu.es)

UPV/EHU  
Biblioteca del Campus, Apartado 138  
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87  
[hegoagasteiz@ehu.es](mailto:hegoagasteiz@ehu.es)

Impresión: Lankopi, S.A.  
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.  
Depósito Legal: Bi-2140/2011  
ISBN: 978-84-89916-58-6

 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

# Índice general

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. La Cooperación Descentralizada en el marco de los cambios operados en la globalización y en el sistema de cooperación</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 2. Problemas metodológicos y delimitación del ámbito de investigación</b>	<b>15</b>
2.1. La evaluación en el campo de la Cooperación al Desarrollo: cuestiones generales	17
- Las particularidades de la Cooperación al Desarrollo como Política Pública	17
- Evolución reciente de los estudios y las propuestas sobre evaluación en Cooperación al Desarrollo	19
- La evaluación de las Políticas de Cooperación: principales problemas e interrogantes	22
2.2. La especificidad de la Cooperación Descentralizada y la necesidad de un marco de referencia para su evaluación	23
2.3. Evaluabilidad, tipologías, fuentes de información y criterios de evaluación	25
- Los factores de evaluabilidad	25
- Las tipologías de evaluación	26
- La información disponible y la delimitación de la evaluación	30
- Los criterios de evaluación	32
- Síntesis de problemas	36
<b>Capítulo 3. El Marco de Referencia</b>	<b>37</b>
3.1. Potencialidades y limitaciones de las instituciones subestatales para la Cooperación al Desarrollo	39
3.2. La Cooperación Descentralizada, la agenda internacional del desarrollo, y el debate sobre la eficacia	44
- La Agenda del Desarrollo y los objetivos transversales de la cooperación	46

- La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada	47
- La Cooperación Descentralizada como Política Pública	50
3.3. La identidad de la Cooperación Descentralizada: consideraciones generales	51
3.4. Los temas propios de la Cooperación Descentralizada	53
3.5. Los agentes y los potenciales recursos para la Cooperación al Desarrollo de carácter descentralizado	56
3.6. Las relaciones de cooperación en el ámbito descentralizado	58
3.7. Los diferentes ámbitos o niveles en la Cooperación Descentralizada	59
<b>Capítulo 4. El Sistema de Indicadores: Una propuesta para el ámbito de las Comunidades Autónomas</b>	<b>61</b>
4.1. Consideraciones generales	65
4.2. Evaluación de Diseño	66
4.2.1. Indicadores de Pertinencia	66
4.2.2. Indicadores de Coherencia/Complementariedad	71
4.2.3. Indicadores de Participación	76
4.3. Evaluación de Aplicación	76
4.3.1. Indicadores de Coherencia	77
4.3.2. Indicadores de Armonización	82
4.3.3. Indicadores de Transparencia y Participación	83
4.4. Notas técnicas sobre el uso de los indicadores	83
4.5. Tabla resumen de Indicadores	85
<b>Capítulo 5. Consideración final sobre la utilidad y las limitaciones de la metodología propuesta para el análisis y evaluación de las políticas de Cooperación Descentralizada</b>	<b>93</b>
Bibliografía consultada	99
Planes Directores consultados	109
Leyes de Cooperación consultadas	115
Glosario de Términos	119
Abreviaturas y Siglas	127

# Introducción

El texto que aquí se presenta es el resultado del trabajo llevado a cabo por el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa (UPV/EHU), desde octubre de 2009 hasta junio de 2011. El punto de partida fue la preocupación, largamente compartida, por la escasa fundamentación teórica de la cooperación al desarrollo descentralizada, y por la ausencia de un marco de referencia desde el que poder analizar y evaluar la misma.

La preocupación por la calidad y la eficacia de la cooperación al desarrollo ha ido en aumento durante los últimos años. Tras varias décadas en las que los aspectos cuantitativos de la AOD ocuparon la mayor parte de la atención, las dudas surgidas sobre sus resultados e impacto, unidas a una cierta crisis del propio sistema internacional de cooperación, acabaron por poner en primer plano los aspectos cualitativos de aquella. En este contexto, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE planteó en 1995 la importancia de la evaluación en cooperación considerándola como “una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes”. Desde entonces hasta hoy han sido muchos los esfuerzos desplegados en este ámbito, lo cual ha dado lugar a una amplia literatura sobre evaluación de la cooperación.

Paralelamente al auge de estas preocupaciones, durante las dos últimas décadas ha ido cobrando cada vez más importancia el fenómeno de la cooperación descentralizada, y especialmente aquella que tiene su origen en las instituciones y organizaciones del ámbito subestatal, ya sea éste de carácter regional (Landers, Departamentos, CC. AA.), o

municipal. Esta expresión de la cooperación ha tenido una relevancia especial en el caso español tanto en el número de intervenciones llevadas a cabo como en lo referido a las cantidades aportadas para su financiación, hasta llegar a representar el 15% del total de la AOD española, lo que constituye un caso único en Europa. Ello ha dado lugar a una gran profusión de análisis sobre la evolución de este fenómeno, lo que se ha concretado en numerosas publicaciones que han dado cuenta de las cantidades aportadas por las distintas CC. AA. y Ayuntamientos, de los cambios habidos en el destino de los fondos, de la orientación geográfica de los mismos, etc.<sup>1</sup> Estos trabajos han permitido realizar análisis comparativos tanto entre unas y otras instituciones, como en lo que se refiere a las transformaciones observadas a lo largo del tiempo.

También se han realizado algunos estudios recopilatorios de la legislación producida en unas y otras comunidades autónomas sobre el tema, e incluso sobre documentos doctrinales relativos a las políticas puestas en marcha, tales como Planes Directores, Decretos, etc.<sup>2</sup> Dichos trabajos han permitido conocer aspectos interesantes de la cooperación descentralizada que van más allá de las cifras aportadas y/o de la evolución de las mismas. Sin embargo, sólo recientemente han comenzado a ver la luz diversos trabajos cuyo objetivo se ha centrado específicamente en el análisis crítico de la Cooperación Descentralizada y de sus limitaciones para operar como auténtica política pública<sup>3</sup>. Estos trabajos, han aportado nuevas perspectivas para una mejor comprensión del fenómeno, así como interesantes reflexiones sobre sus limitaciones.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, ninguno de estos distintos tipos de estudios llevados a cabo, y publicados a lo largo de los últimos años, venía a plantearse la cuestión de la evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas, es decir, la posibilidad de examinar de una manera más o menos sistematizada la bondad o la calidad de las mismas. Las escasas referencias existentes a este tema han tendido a subrayar la importancia de algunas pautas generalmente planteadas para el conjunto de la cooperación al desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de los principios contenidos en la Declaración de París y en el Plan de Acción de Accra. Ahora bien, las limitaciones de estos enfoques, excesivamente genéricos, han sido reconocidas incluso por la propia OCDE, subrayándose a este respecto que las normas y estándares generales *“deben ser aplicados de manera razonable y adaptada a cada contexto local y nacional, y a los objetivos de cada evaluación. No deberían ser utilizadas como un manual de evaluación y no sustituyen a las líneas de trabajo específicas de las evaluaciones, o las metodologías más precisas”*<sup>4</sup>. Pero no obstante estas advertencias, lo cierto es que no se ha llegado a plantear la existencia o no de unos requerimientos propios, específicos, para las políticas de Cooperación Descentralizada que

---

<sup>1</sup> Entre estos trabajos se encuentran los Informes anuales de la FEMP, los Informes publicados por Intermón sobre la Realidad de la Ayuda, los Informes de la Coordinadora estatal de ONGD (2006) y de la Coordinadora de ONGD Euskadi (2008); o los textos de Ruiz Seisdedos (2007), Zurita (2007), Hombrado (2008) o Gómez Gil (2008).

<sup>2</sup> Ver a este respecto el texto de Alberdi (2010).

<sup>3</sup> Ver a este respecto Martínez y Sanahuja (2009).

<sup>4</sup> OCDE (2010).

pudieran servir como marco de referencia para evaluar la pertinencia, la coherencia o la eficacia de las mismas.

Lo anterior no es ajeno al hecho de que las propuestas evaluativas llevadas a cabo en nuestro país en el ámbito de la cooperación al desarrollo han estado mucho más próximas al campo de la evaluación de proyectos o de programas, que a la evaluación de políticas, cuestión por otra parte lógica si se tienen en cuenta las dificultades, casi insuperables, para afrontar algunos tipos de evaluación en este terreno, tal como explicamos más adelante en este mismo documento. Finalmente, conviene recordar la escasa investigación realizada en torno a la Cooperación Descentralizada en el ámbito internacional -lo que afecta a las propuestas sobre su evaluación-, sobre todo si se compara con la proliferación de estudios y análisis centrados en otros aspectos de la cooperación al desarrollo.

Sea como fuere, el resultado ha sido la existencia de un fenómeno -la cooperación descentralizada- cuya creciente incidencia no se ha visto acompañada por un avance paralelo en lo referente a su conceptualización, ni mucho menos por el desarrollo de pautas y/o de instrumentos específicos de cara a su análisis y evaluación. Esta constatación, y esta preocupación, son las que están en la base del trabajo que aquí se presenta, cuyo objetivo es trazar un diagnóstico de los problemas específicos que se plantean en la evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas -tomando como base el caso del Estado Español- para, a partir de ahí, proponer unas pautas metodológicas que sirvan para enfrentar las distintas cuestiones suscitadas. Consideramos que una aproximación sistemática a los problemas y características propios de este ámbito de cooperación constituye un punto de partida insoslayable para optar por unas determinadas tipologías o unos criterios concretos de evaluación, así como para desestimar otros. Y, a su vez, ello es inseparable de la necesaria clarificación sobre lo específico o propio de la cooperación descentralizada, de aquello que constituye su valor añadido o su aportación genuina, y que resulta por tanto una referencia obligada para la evaluación.

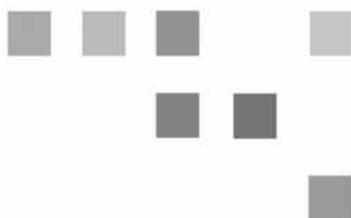
Debemos finalmente advertir que este trabajo se sitúa en un terreno fronterizo entre el ámbito de la evaluación y el del análisis de políticas, ya que en el mismo se abordan tanto aspectos técnicos y metodológicos referidos a la evaluación, como cuestiones subyacentes al diseño de las políticas, vinculadas a su soporte teórico. Por ello, consideramos que, de acuerdo con la distinción planteada por María Bustelo (1999), nos situamos en el área de la *investigación evaluativa*, como campo específicamente orientado a la *investigación sobre evaluación*. En nuestro caso, además, consideramos que la investigación sobre evaluación tiene una relación directa con el propio ejercicio evaluativo, planteándose este último como un test, un estudio de caso, en el que verificar las hipótesis de la investigación y la adecuación de las metodologías propuestas. En cualquier caso, se trata de una propuesta preliminar, cuyo objetivo principal es abrir un debate que consideramos imprescindible tras dos décadas de políticas de Cooperación Descentralizada en España.





## Capítulo 1.

# La Cooperación Descentralizada en el marco de los cambios operados en la globalización y en el sistema de cooperación





El auge experimentado a lo largo de los últimos años por la cooperación al desarrollo descentralizada es inseparable de las transformaciones operadas en la configuración de la economía y la sociedad globales y en las relaciones internacionales. En efecto, hay diversas cuestiones que afectan directamente a la progresiva participación de los entes descentralizados en la cooperación al desarrollo y, más en general, a su irrupción tanto en algunos ámbitos de las relaciones internacionales como en los debates globales. Algunas de las más significativas son: 1) La emergencia de problemas globales -percibidos como asuntos comunes, aunque tengan expresiones parcialmente distintas en unos y otros lugares-; 2) La creciente interdependencia entre los procesos económicos, sociales y ecológicos; 3) La consiguiente transnacionalización de buena parte de las decisiones que afectan a la vida de la gente; y 4) El mayor protagonismo de la sociedad civil en una nueva y compleja articulación entre lo local y lo global.

Durante varias décadas el sistema internacional de cooperación se articuló sobre el protagonismo de los estados y de las instituciones internacionales, y en menor medida de las organizaciones civiles de carácter humanitario y las ONG de desarrollo. Ello respondía en buena parte a una concepción de la cooperación basada en la transferencia de recursos desde los países y sociedades ricos hacia los países y sociedades consideradas pobres o menos desarrolladas, con el objetivo de cerrar lo que se denominaba la “brecha Norte-Sur”. Se trataba de un sistema concebido para lograr un paulatino acercamiento de los países pobres hacia las pautas tecnológicas y productivas de los países ricos, de manera que pudieran satisfacer así las necesidades materiales de sus habitantes; un sistema formado por “donantes” y “receptores” de ayuda, por países que supuestamente ya habían llegado a la meta (desarrollados) y otros que aún tenían un largo camino que recorrer (países en desarrollo); un sistema, en fin, en el que no había lugar para el tratamiento de problemas globales -ni mucho menos para los que pudieran aquejar a los países “ricos”-, pues los problemas de desarrollo se suponía que sólo afectaban a los países pobres.

En ese contexto, las sociedades consideradas desarrolladas -y sus distintas instituciones y agentes sociales- no se sentían concernidas por los debates sobre el desarrollo, más allá de la contribución financiera que pudieran prestar para resolver o encauzar los problemas de los países pobres. Por otra parte, para encargarse de llevar a cabo dicha tarea, estaban los Gobiernos y las Agencias de Desarrollo, los Organismos Internacionales, y las ONG. El resto de la sociedad y de sus organizaciones delegaban en aquellos la tarea de la cooperación internacional al desarrollo, desempeñando el papel de intermediarios financieros, capaces de recaudar -vía impuestos o donaciones- los montos con los que poner en marcha proyectos y actividades de asistencia técnica.

Sin embargo, el avance de la globalización, y la creciente interdependencia de los problemas económicos, sociales y ecológicos ha generado una mayor conciencia global del conjunto de las instituciones y agentes sociales, que se ha visto reforzada por las continuas muestras de vulnerabilidad mostradas por sociedades y territorios que, según la visión

dominante, se suponía que habían llegado ya a la meta del desarrollo. Como consecuencia de esta tendencia, durante los últimos años diversos sectores y organizaciones sociales de los llamados países desarrollados -que habían permanecido relativamente alejados de los problemas de los países pobres (tarea ésta que “correspondía” a las ONGD)- han comenzado a percibir una problemática global, que afecta a unos y a otros, y que condiciona el bienestar de los seres humanos en todos ellos. Así, cuestiones como el medio ambiente, el empleo, las desiguales relaciones de género, la protección de los derechos humanos, o el funcionamiento de los mercados financieros, comienzan a percibirse como problemas que amenazan a todos, y que obligan, de una u otra forma, a cooperar para poder solucionarlos.

Por otra parte, la progresiva transnacionalización de los procesos económicos y sociales ha contribuido a un paulatino desdibujamiento de los marcos de regulación estado-nacionales, en cuyo ámbito se habían venido gestando con anterioridad las estrategias de desarrollo así como la puesta en marcha de las mismas. Dicho desdibujamiento ha tenido una doble consecuencia sobre el impulso y la gestión del desarrollo. Por una parte se ha producido la traslación “hacia arriba” de algunas responsabilidades, difíciles de manejar y gestionar en el ámbito del estado nación. Pero, al mismo tiempo, se ha producido un desplazamiento “hacia abajo” en la manera de enfocar el tratamiento de algunos problemas, con el consiguiente protagonismo de las instituciones y agentes locales<sup>5</sup>, y el avance de procesos de descentralización política y/o administrativa en no pocos países.

Uno y otro fenómeno -de un lado la paulatina transnacionalización de los procesos económicos, sociales, culturales y ecológicos; y de otro el creciente protagonismo de las instituciones locales- están en la base del surgimiento y posterior evolución de la cooperación al desarrollo descentralizada. En efecto, en el contexto señalado, las instituciones y agentes sociales de carácter subestatal, han asumido una creciente responsabilidad, tanto en su propio ámbito de actuación, como a escala general, participando de manera cada vez más activa en algunos de los debates que forman parte de la agenda internacional del desarrollo (el medio ambiente, los derechos humanos, la equidad de género, etc.).

Sin embargo, en el caso específico del Estado español, la manera en que las instituciones y agentes locales han ido irrumpiendo en la cooperación al desarrollo no puede en modo alguno entenderse sin la toma en consideración de un fenómeno de la máxima importancia: el progresivo auge alcanzado por el movimiento de solidaridad internacional y las ONGD desde finales de los años 80, y la presión ejercida por dicho movimiento sobre las instituciones autonómicas y municipales. En ese sentido, existe una amplia coincidencia a la hora de señalar que el origen de la Cooperación Descentralizada en España está indisolublemente ligada al protagonismo y a la presión ejercida desde las ONGD y el movimiento en favor del 0,7%, constituyendo en muchas ocasiones una mera respuesta a dichas peticiones concretada en la dotación de partidas presupuestarias,

---

<sup>5</sup> El término local debe entenderse aquí en un sentido amplio, refiriéndose a espacios y territorios de carácter subestatal.

sin que existiera una reflexión paralela sobre el papel de las administraciones autonómicas o locales en la cooperación al desarrollo.

Es cierto que, desde comienzos de la década de 2000, la mayoría de las comunidades autónomas comenzaron a tratar de ordenar la cooperación al desarrollo con la aprobación de leyes específicas y de planes directores plurianuales. Estas iniciativas introdujeron sin duda algunas mejoras, abriendo, aunque fuese tímidamente, la posibilidad de la participación de agentes no tradicionales de cooperación, o incorporando la visión del desarrollo humano con una perspectiva de largo plazo. Sin embargo, en este conjunto de normas y orientaciones acabó pesando más la preocupación por reflejar la tendencia marcada en años anteriores -incluyendo multitud de países como prioritarios, o estableciendo prioridades sectoriales que en realidad abarcaban todo el espectro de posibles intervenciones-, que la preocupación por definir una verdadera política de cooperación.

Como consecuencia de todo ello, la incorporación y consolidación de las instituciones subestatales a la cooperación se ha ido produciendo de manera relativamente improvisada, respondiendo más a impulsos y demandas externas, que a una previa reflexión sobre el papel específico a desempeñar o sobre los objetivos concretos que se perseguían. Ello ha dado lugar a un desarrollo tan rápido como impreciso de la cooperación descentralizada, llegando a alcanzar una gran relevancia en términos cuantitativos, pero sin dotarse al mismo tiempo de la necesaria solidez conceptual, ni el suficiente arraigo en el tejido social, más allá del sector tradicional de la cooperación. Sin embargo, en las actuales circunstancias de crisis, el asentimiento o el apoyo genérico hasta ahora otorgado por la mayoría de la sociedad a la cooperación al desarrollo, se muestra claramente insuficiente para evitar el descenso de los fondos destinados a la misma.

Así las cosas, tanto el contexto global en el que se ha producido la emergencia de la cooperación al desarrollo descentralizada, como las especiales características del caso español -y el gran protagonismo del trabajo desempeñado en el mismo por las ONGD-, plantean diversos problemas de interpretación sobre el significado y el alcance real de la cooperación descentralizada. Los aspectos más arriba señalados hacen que no sea sencillo establecer unas pautas sobre lo que la misma representa, y delimitar aquellos aspectos específicos que la diferencian de otros ámbitos de la cooperación al desarrollo. Y es que, si atendemos a su realidad, la cooperación puesta en marcha por no pocos gobiernos locales y autonómicos a lo largo de los últimos años, se encuentra en una encrucijada, sometida a distintas tensiones y líneas de fuerza que pugnan en tres direcciones que a veces se confunden y superponen. Por un lado podemos identificar la tendencia a configurar un mero espacio de financiación adicional, una nueva “ventanilla” para presentar proyectos por parte de las ONGD u otros agentes de cooperación, renunciando a constituir una auténtica política pública. En segundo término puede constatarse cierta tendencia por parte de algunas administraciones autonómicas a intentar reproducir a escala más pequeña la lógica de las políticas de cooperación llevadas a cabo por los Estados. Y finalmente, cabe

identificar también algunos interesantes esfuerzos orientados a la búsqueda de un nuevo espacio complementario y más prometedor para la solidaridad, sobre la base de potenciar nuevos recursos y posibilidades, propios de los ámbitos descentralizados.

En este contexto, el papel que juegan las ONGD en la Cooperación Descentralizada constituye uno de los asuntos más relevantes para el análisis. Por una parte, el protagonismo que desempeñan -muy superior al que se da en el caso de la cooperación central- ha tenido una consecuencia claramente positiva en lo relativo a la orientación de las actuaciones de cooperación hacia los sectores más desfavorecidos, y en el mantenimiento de sus valores más característicos. Ello ha supuesto, en general, un freno a las tentaciones de algunos gobiernos descentralizados de utilizar la cooperación como instrumento para proyectarse hacia el exterior, en los planos económico, cultural o político, o como un simple medio para legitimarse ante sus propias sociedades.

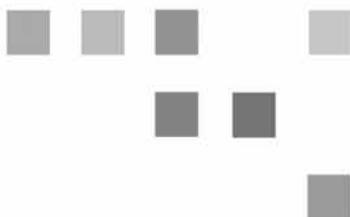
Sin embargo, el excesivo peso alcanzado por las ONGD en muchos ámbitos de la Cooperación Descentralizada ha provocado también algunos resultados negativos, como la indefinición de las políticas o la pérdida de ventajas comparativas derivadas de la puesta en juego de algunos recursos. En efecto, la delegación habida durante años en las ONGD como principales y casi únicos agentes de cooperación, reduciéndose el papel de los gobiernos autonómicos y municipales al papel de meros financiadores, ha dado lugar en algunos casos a la ausencia de políticas públicas claramente definidas, y a la conformación de una estrategia basada casi exclusivamente en las demandas de las ONGD con mayor capacidad de influencia en el sector. Y a su vez, ello ha repercutido en la desconsideración de otros recursos potencialmente importantes para la cooperación y a la ausencia de análisis sobre la singularidad y/o el valor añadido de la propia cooperación. A ello hay que añadir que la noción de Cooperación Descentralizada acoge asuntos parcialmente distintos, generando a veces cierta confusión, especialmente cuando se analiza del mismo modo la cooperación puesta en marcha por gobiernos regionales, estados federados, o comunidades autónomas, y la llevada a cabo por los municipios, ya que una y otra no siempre comparten la misma lógica pese a tener características comunes. Todo ello obliga a trabajar con cierta cautela a la hora de dar contenido a un concepto que requiere un tratamiento más pormenorizado.

En el momento actual, existe un consenso bastante generalizado -aunque algo difuso- sobre el interés de la Cooperación Descentralizada, y sobre la existencia de un espacio importante para la misma, como consecuencia de los cambios inducidos por la globalización, la emergencia de lo local, las nuevas dimensiones del desarrollo, o la incorporación de nuevos agentes. Ahora bien, dicho consenso no ha dado lugar todavía a una caracterización de lo que podría ser ese nuevo espacio a ocupar por la cooperación descentralizada. Y en ausencia de un análisis específico sobre ello, existe el riesgo de que esas expectativas se frustren, como consecuencia de reproducir modelos anteriores, sin aprovechar las ventajas, las potencialidades y el espacio propio de este tipo de cooperación.



## **Capítulo 2.**

### **Problemas metodológicos y delimitación del ámbito de investigación**





Partiendo de las anteriores consideraciones, la elaboración de una metodología específica orientada al análisis y evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas, requiere la consideración de algunas cuestiones centrales que inciden en la problemática que se desea enfrentar. Entre ellas podemos distinguir las siguientes: en primer lugar, los problemas comunes existentes para la evaluación de políticas de cooperación al desarrollo; en segundo término, el marco de referencia para la evaluación de la cooperación descentralizada; y, finalmente, el objeto, la tipología y los criterios a utilizar. Estas tres cuestiones son tratadas en las siguientes líneas.

## **2.1. La evaluación en el campo de la Cooperación al Desarrollo: cuestiones generales**

La búsqueda de una metodología y de un instrumental específico para afrontar el análisis y la evaluación de las políticas de Cooperación Descentralizada se enfrenta a algunos problemas que son comunes al conjunto de las políticas de cooperación al desarrollo y que necesariamente han de ser tenidos en cuenta. En efecto, la política de cooperación constituye una política pública de perfiles un tanto excepcionales, los cuales inciden en la gestión de la misma y también, de forma específica en el campo de la evaluación. Dicha excepcionalidad ha influido sin duda en la ardua tarea de configurar metodologías de evaluación compartidas y en la existencia de diferentes visiones sobre las mismas.

### ***Las particularidades de la Cooperación al Desarrollo como Política Pública***

La discusión sobre la forma más adecuada de enfocar el análisis y evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo no puede plantearse al margen de su consideración o no como política pública. Existen diversos rasgos comúnmente aceptados que caracterizan al conjunto de las políticas públicas y que pueden resumirse en los siguientes aspectos que deben contener las mismas<sup>6</sup> a) Solucionar un problema que haya sido socialmente reconocido como un problema público; b) Existencia de uno o varios grupos-objetivo cuya conducta se quiere modificar para resolver ese problema; c) Coherencia o existencia de un modelo teórico de cambio social, esto es, de relaciones causales entre las decisiones y los cambios previstos; d) Existencia de un conjunto de acciones o intervenciones previstas, más allá de la mera declaración de intenciones; además, esas intervenciones se estructuran en una programación (por lo tanto, una acción aislada no constituye una política pública) y se traducen en actos formales para su implementación; e) La participación de los actores públicos (administraciones públicas u entes y organismos vinculados a éstas) en las decisiones y acciones adoptadas es fundamental para que éstas sean consideradas como parte de una política pública; y f) Las decisiones y acciones realizadas tienen un carácter más o menos coercitivo u obligatorio.

---

<sup>6</sup> En este asunto se ha partido de la caracterización propuesta por Subirats et al. (2008).

En principio, la política de cooperación posee todas estas características, por lo que puede ser objeto de análisis como otras intervenciones públicas. Ahora bien, a diferencia de otras políticas públicas que se plantean en muy diversos campos, las políticas de cooperación al desarrollo presentan algunos rasgos específicos que condicionan la evaluación de las mismas. Entre ellos destacaremos los siguientes:

- Se trata de actuaciones que se desarrollan en distintos países y en muy diversos campos, lo que impide una valoración global de los resultados de la política diseñada. En el ámbito de la cooperación, una misma política pública puede tener componentes muy variados relacionados con sectores y con realidades geográficas y políticas muy diversas. En algunos casos, o para algunas de las líneas de actuación programadas, los resultados pueden haber sido los esperados, mientras en otros casos puede haber ocurrido lo contrario. Además, al tratarse de realidades y sectores muy diferentes, es difícil poder establecer diagnósticos comparados sobre las causas los éxitos o los fracasos y, en definitiva, sobre las fortalezas y debilidades de unas u otras componentes de la política.
- Otra particularidad de las políticas de cooperación es el carácter extraterritorial buena parte de su aplicación. Exceptuando las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, las mismas no tienen como ámbito de aplicación la jurisdicción de la administración que las implementa, sino que se aplican en terceros países. Como consecuencia de ello, las relaciones de causalidad pueden estar condicionadas por factores muy diversos, y ajenos a la administración responsable, los cuales pueden estar vinculados a cuestiones políticas, económicas y sociales de alcance internacional (migraciones, políticas comerciales, flujos de capital, etc.). Esta condición de extraterritorialidad limita las posibilidades de evaluación y análisis de las políticas, ya que gran parte de las necesidades de información para llevarlas a cabo no pueden ser cubiertas por los organismos e instituciones de la administración responsable, lo que afecta especialmente a las evaluaciones de impacto.
- Por otra parte, nos encontramos ante unas políticas públicas que se diseñan y se ejecutan en muy diferentes escalas y niveles de actuación. Por un lado, están los planes y programas diseñados a escala internacional por parte de organismos internacionales del ámbito de la cooperación multilateral (PNUD, Banco Mundial, etc.). Por otro, están las políticas planteadas por los distintos países donantes y agencias gubernamentales, dentro de lo que se conoce como cooperación bilateral. Y finalmente, se encuentran las políticas públicas diseñadas por entidades subestatales (Municipios, Comunidades Autónomas, Estados federados...) las cuales han alcanzado una dimensión significativa en los últimos años.
- Y, finalmente, es preciso señalar la multiplicidad de actores en presencia a la hora de ejecutar y llevar a la práctica las acciones contempladas en los planes y programas de cooperación diseñados por las políticas de cooperación al desarrollo. En este sentido,

cabe recordar que, además de los actores de carácter público ya señalados, existen otros muchos, de muy diversa configuración y naturaleza jurídica (ONGDs, Fundaciones, Empresas consultoras, Universidades, Organizaciones sociales de distinto tipo...), que actúan como ejecutores de la política diseñada mediante programas de financiación o cofinanciación de las actividades llevadas a cabo.

Todos estos aspectos -diversidad de ámbitos sectoriales y geográficos de aplicación de las políticas, extraterritorialidad, multiplicidad de escalas y elementos de complementariedad y/o conflicto entre las mismas, y complejidad de los actores en presencia- condicionan notablemente la posibilidad de establecer metodologías de evaluación de utilización generalizada.

### ***Evolución reciente de los estudios y las propuestas sobre evaluación en Cooperación al Desarrollo***

A lo largo de los últimos años, los estudios y propuestas sobre evaluación de la cooperación al desarrollo han tenido un notable impulso, como consecuencia del auge de las preocupaciones asociadas a la calidad de la misma. Sin embargo, el esfuerzo realizado en esta dirección se ha centrado especialmente en el intento por mejorar la calidad de las intervenciones llevadas a cabo (en forma de proyectos o de programas) y el impacto de las mismas, dejando en un segundo plano el análisis sobre la orientación general de las políticas de cooperación y la consiguiente discusión sobre los objetivos prioritarios de la misma.

Por otra parte, las propuestas realizadas en este ámbito -planteadas en su gran mayoría desde Instituciones y Agencias Gubernamentales e Intergubernamentales- se han centrado exclusivamente en la AOD y en lo que se denomina la Cadena de la Ayuda, es decir, la eficacia en la gestión de los fondos destinados a programas de cooperación, dejando de lado otras consideraciones sobre aspectos que, desde fuera de la mencionada cadena, impiden o dificultan que las intervenciones tengan el alcance e impacto deseados. Dicho de otra forma, los análisis sobre la eficacia de la cooperación se limitan a estudiar lo que se hace, cuando buena parte de la ineficacia de las intervenciones es el resultado de lo que no se hace, es decir, de la ausencia de políticas -en diversos ámbitos- coherentes con los objetivos planteados.

Sea como fuere, lo cierto es que durante los últimos años se han llevado a cabo diversas declaraciones intergubernamentales y publicado distintos trabajos centrados en la mencionada calidad de la cooperación, cuya consideración resulta obligada a los efectos de este trabajo. En ese marco, consideramos la especial relevancia de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el posterior Programa de Acción de Accra; los Documentos sobre Estándares de Calidad de Evaluación del CAD; la Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Unión Europea; y el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. En las próximas líneas comentaremos sucintamente cada una de ellas.

- *La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, aprobada en 2005, continuación de los debates iniciados en Roma (2003) y Marrakech (2004) constituye la principal referencia sobre los principios que deben orientar la Ayuda al Desarrollo en aras a lograr una mayor calidad y eficacia de la misma. Dichos principios se concretan, como es sabido en las nociones de Apropiación, Armonización, Alineamiento, Gestión de Resultados, y Mutua Responsabilidad, para cuya evaluación se plantea un sistema de indicadores ad hoc. Aunque la Declaración de París supuso un avance en la consideración de algunos temas, diversas voces vinieron a subrayar el tratamiento excesivamente técnico dado en la misma a la cooperación, que queda limitado a la gestión de los flujos de ayuda, sin tener en cuenta las importantes implicaciones políticas que tiene el análisis de las causas de la pobreza y la desigualdad (GCISC para el Foro de Accra, 2008; Foro AOD-FRIDE, 2008).

Además de estas cuestiones, desde nuestro punto de vista, consideramos importante señalar la visión estado-nacional de la cooperación al desarrollo que se observa en la Declaración de París y los indicadores propuestos para darle seguimiento<sup>7</sup>. En dichos documentos subyace una filosofía basada en el análisis de las relaciones bilaterales entre gobiernos donantes y receptores sin apenas espacio para la consideración del papel de otros actores y de lo que los mismos puedan aportar a una mejora de la calidad de la cooperación, o al propio avance en los principios básicos de alineamiento y apropiación. A nuestro modo de ver, esta limitación afecta de lleno al ámbito de las políticas de cooperación descentralizadas, y a la manera en que los principios de la Declaración de París pueden ser considerados por las mismas.

Con posterioridad, en la cumbre celebrada en Accra en 2008, se plantearon algunas cuestiones orientadas a profundizar en la Declaración de París, concretadas en el llamado Programa de Acción, en el que se abordaron temas como la transparencia y la previsibilidad de la Ayuda, la necesidad de asociaciones más eficaces e inclusivas, o la importancia del diálogo de políticas como instrumento capaz de avanzar en la coherencia de las mismas. Algunos asuntos planteados en dicha declaración -como los referidos a concertación y coordinación de esfuerzos, a la complementariedad entre autores, o a la necesidad de espacios de asociación para el desarrollo de carácter inclusivo- han sido mencionados en ocasiones como potencialidades y ámbitos de profundización para la cooperación descentralizada<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Las propias notas metodológicas sobre los indicadores propuestos en la Declaración de París señalan expresamente que los mismos están destinados a una medición a escala nacional en estrecha colaboración entre países socios y donantes. Las referencias al ámbito local o subestatal son casi inexistentes en la Declaración, salvo de manera excepcional para reconocer, p. ej., el empleo subsidiario de sistemas de información regionales o no gubernamentales cuando no existieran o no pudieran ser utilizados los del nivel central.

<sup>8</sup> Además de estos aspectos, cabe señalar que en el Programa de Acción de Accra se plantean diversos temas -como la necesidad de una mayor colaboración con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo, o la conveniencia de que los donantes respalden las iniciativas de todos los actores, incluidos los gobiernos locales- que representan un pequeño avance en el reconocimiento del papel que los espacios subestatales pueden jugar en la cooperación al desarrollo. Sea como fuere, estos aspectos contenidos en el Programa de Acción de Accra no suponen la propuesta de indicadores o referencias específicas de cara a evaluar la calidad de los programas.

- Por su parte, el *Documento sobre Estándares de Calidad de Evaluación del CAD*, elaborado en marzo de 2006, planteó la necesidad de identificar aquellos factores que inciden de manera especial en la calidad de los procesos de evaluación, de manera que los mismos se ajustaran lo mejor posible a los principios de la Declaración de París. Para ello se señaló la conveniencia de contar con estándares en los procesos de evaluación; facilitar la comparación de evaluaciones así como la colaboración en evaluaciones conjuntas, o racionalizar los esfuerzos de evaluación llevados a cabo en los países del CAD.

Recientemente, en febrero de 2010, fue aprobado un nuevo documento que actualiza el anterior y define con mayor precisión algunas de las características que debe reunir el trabajo de evaluación en materia de cooperación al desarrollo para que el mismo sea de calidad.

A los efectos que aquí interesan, resaltaremos dos aspectos importantes de estos documentos. El primero se refiere a la necesidad de considerar los estándares y normas propuestas como una guía de carácter general y en ningún caso como un manual de evaluación que sustituya a las líneas y metodologías específicas de diferentes tipos o niveles de evaluación; y el segundo tiene que ver con la utilización del concepto de *Intervenciones en Desarrollo*, como término genérico alusivo a cuestiones de distinta naturaleza como pueden ser actividades, proyectos, programas, estrategias, políticas, temas, o áreas operacionales...

Los dos aspectos anteriores son bien representativos de las limitaciones inherentes a un planteamiento excesivamente genérico de la evaluación, que sólo pretende plantear unas referencias básicas, pero que requieren un desarrollo conceptual y metodológico capaz de adaptarse con la mayor precisión posible, a los diferentes ámbitos de evaluación.

- En la *Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Unión Europea*, publicada en 2006, se plantea como prioridad la evaluación de resultados e impactos, lo que de nuevo deja en un segundo plano el espinoso y complejo asunto de la evaluación de políticas.

Ahora bien dicha metodología considera y analiza la existencia de diferentes tipos de intervenciones en materia de cooperación al desarrollo que van desde las más específicas y puntuales -proyectos- hasta las más complejas, pasando por los programas como eslabón intermedio. De acuerdo a ello, reconoce que las preguntas de investigación y el método de evaluación pueden variar en función del grado de complejidad.

Por otra parte, un aspecto importante recogido en este documento es la consideración de que las intervenciones complejas -que agrupan intervenciones heterogéneas pero complementarias al servicio de un objetivo común- no pueden ser evaluadas como suma ni como síntesis de las evaluaciones de sus distintos componentes. Al contrario, se

plantea la necesidad de concentrar este tipo de evaluaciones en aquellas preguntas que son más pertinentes en el nivel de cada intervención.

- Finalmente, el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* se plantea como objetivo principal el incremento de la calidad de la ayuda, mediante la valoración del diseño, la aplicación, los resultados y los efectos de la Política de Cooperación. Además, la evaluación se concibe como un instrumento cuya finalidad no puede ser otra que la de fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones, así como facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados.

Esta aproximación al tema sugiere la necesidad de entender la evaluación como un proceso, y como parte constituyente del ciclo integrado de la política pública de desarrollo en el que, junto al seguimiento, retroalimenta el proceso de planificación, y facilita un progresivo y continuo análisis de la calidad de la AOD. Sin embargo, a la hora de proponer instrumentos de evaluación, las políticas se mantienen en segundo plano, adquiriendo todo el protagonismo los proyectos o programas específicos.

Por otra parte, y pese a la importancia que, tanto en términos absolutos como relativos, tiene en España la Cooperación Descentralizada el documento referido no plantea ninguna reflexión específica sobre la evaluación en dicho nivel de planificación

### ***La evaluación de Políticas de Cooperación: principales problemas e interrogantes***

Las anteriores consideraciones permiten observar la existencia de dificultades específicas en el ámbito de la cooperación al desarrollo que suponen problemas añadidos a los existentes para cualquier política pública en lo referente a su evaluación. Dichas dificultades han limitado considerablemente los avances en este campo, al tiempo que los esfuerzos de investigación llevados se han venido centrando en la evaluación de proyectos y programas -lo que genéricamente podríamos denominar *intervenciones* de desarrollo- dejando de lado la cuestión de la evaluación de las propias políticas de cooperación.

Esta orientación hacia la evaluación de proyectos y programas en detrimento del análisis y evaluación de políticas ha provocado que la mayor parte de los esfuerzos se hayan centrado en el examen de los problemas surgidos en el seno de la cadena de la ayuda, en la relación entre donantes y receptores, y especialmente en el estudio de los factores que más han podido contribuir al logro de resultados y al mayor o menor impacto de las intervenciones llevadas a cabo. En consecuencia, la evaluación se ha centrado fundamentalmente en el examen de la eficacia, y ésta a su vez en el resultado y el impacto de las intervenciones. Ello ha obstaculizado sin duda una visión más amplia de la evaluación en el campo de la cooperación, capaz de abarcar al examen de la propia consistencia de las políticas puestas en marcha. Como es sabido, una política puede fracasar, aunque buena parte de las intervenciones realizadas bajo sus auspicios arrojen buenos resultados, lo que

obliga a examinar aspectos propios de las políticas como la pertinencia o la coherencia de su diseño e implementación.

En estas circunstancias, resulta obligado plantear específicamente algunas cuestiones que afectan de manera directa a la evaluación en materia de cooperación: ¿Es posible plantear una metodología para evaluar políticas de cooperación, diferente de aquella que se orienta a la evaluación de proyectos? ¿Cuáles serían los elementos diferenciadores? ¿Cuáles serían las referencias documentales a considerar (los planes directores, el marco legal, otros documentos de planificación estratégica...)? ¿Qué tipologías de evaluación son posibles en el campo de la evaluación de políticas? ¿Qué criterios de evaluación? En nuestra opinión, estas y otras preguntas deben ser respondidas con la mayor precisión posible para poder avanzar en un terreno aún no demasiado transitado, como es el de la evaluación de políticas públicas de cooperación al desarrollo. Máxime cuando se trata de estudiar algo tan concreto como la posibilidad de evaluar las políticas de cooperación al desarrollo de carácter descentralizado. A este respecto, es preciso subrayar que no existen referencias previas de carácter específico, y que los propios documentos doctrinales sobre este tema (Planes directores, documentos estratégicos, etc.) suelen aludir a los principios de la Declaración de París o a otras referencias de carácter general, sin plantear ninguna reflexión particular dirigida a la evaluación de la cooperación descentralizada.

## **2.2. La especificidad de la Cooperación Descentralizada y la necesidad de un marco de referencia para su evaluación**

Además de los problemas generales referidos a los instrumentos de evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo, existen dificultades propias en el ámbito de la Cooperación Descentralizada que, como ya se ha señalado, requieren un tratamiento diferenciado. De entre ellas, destaca la ausencia de un consenso claramente definido sobre los objetivos de este tipo de cooperación y la aportación específica que se espera de ella. Desde nuestro punto de vista, el análisis y/o la evaluación sobre la calidad de la Cooperación Descentralizada y sobre la consistencia de las políticas puestas en marcha en este ámbito, necesita de la previa definición de un marco de referencia, de un punto de partida desde el que poder examinar dichas políticas. Consideramos en ese sentido que se precisa una reflexión previa sobre la propia razón de ser de la cooperación descentralizada, y sobre lo que las políticas diseñadas en este ámbito pueden aportar al esfuerzo a favor del desarrollo.

¿Tienen sentido las políticas de cooperación descentralizadas que se llevan a cabo? ¿Están bien fundamentadas? ¿Responden a un diagnóstico adecuado de las capacidades existentes en relación con las metas y objetivos propuestos? ¿Están estos objetivos correctamente definidos? Estas y otras muchas cuestiones son algunas de las interrogantes que se abren cuando se pretende abordar la tarea planteada, y su respuesta es compleja ya que, pese al gran número de estudios descriptivos sobre la cooperación descentralizada, son muy escasos los relativos al análisis de sus potencialidades y limitaciones. Sin embargo, y

aun reconociendo estas dificultades, consideramos que, tanto el análisis de su trayectoria reciente (especialmente la de los últimos años), como el estudio de la literatura existente sobre el tema, pueden arrojar alguna luz sobre aquellos aspectos de la misma que pueden servir de referencia para su evaluación.

La tarea de precisar la naturaleza y los rasgos propios de la Cooperación Descentralizada, al objeto de tener un marco de referencia para su evaluación, nos lleva a considerar la diferencia entre dos enfoques diferentes de cara a ese propósito: uno, de carácter *positivo*, capaz de dar cuenta de lo que es realmente (o ha sido hasta la fecha) dicha cooperación, con sus fortalezas y sus problemas; y otro, de carácter *normativo*, centrado en subrayar aquellos aspectos que representan potencialidades, o cualidades específicas, aunque las mismas no tengan a veces la incidencia real que podrían tener, es decir, un enfoque orientado a resaltar lo que debe ser -o lo que puede aportar o representar- la cooperación descentralizada.

La opción por una u otra vía constituye un asunto complejo, si bien es preciso reconocer que toda evaluación tiene, intrínsecamente, un enfoque normativo, en la medida en que se analiza algo en función de una referencia previa (de un “deber ser”). Ahora bien, para que dicho ejercicio sea realizado con rigor, el mismo requiere de una previa definición o concreción de esa referencia previa que va a servir de guía para la evaluación, incluyendo un esclarecimiento de la misma a partir de los elementos disponibles para ello<sup>9</sup>. En el caso que nos ocupa, consideramos que esto exige un amplio trabajo de análisis sobre la Cooperación Descentralizada, tanto de los documentos relativos a su historia y trayectoria reciente, como de aquellos otros orientados a estudiar e identificar sus potencialidades y rasgos específicos, o a investigar los problemas y contradicciones planteadas en la práctica.

En nuestro análisis nos inclinamos por un doble enfoque, positivo y normativo, capaz de incorporar al marco de referencia aquellos aspectos que constituyen aportaciones conceptuales originales y relevantes para la cooperación descentralizada, ya provengan estos de los propios documentos de política, o de los estudios y análisis realizados en el ámbito social o académico. El resultado de todo ello ha sido, en nuestro caso, la elaboración de un marco de referencia que descansa en cuatro aspectos principales:

- a) Su relación con los requisitos y exigencias comunes, internacionalmente reconocidos, para todos los niveles de la cooperación al desarrollo y para las políticas públicas.
- b) Los objetivos propios y el valor añadido de la cooperación descentralizada.
- c) Los agentes y recursos específicos existentes en este ámbito.

---

<sup>9</sup> Para un tratamiento más amplio del debate sobre enfoques en la evaluación de políticas puede verse el trabajo de Feinstein (2007), en el que se reivindica la necesidad de aclarar el marco orientativo o normativo de las políticas públicas para poder avanzar en su evaluación; por su parte, Vélez (2006) plantea la necesidad de superar el tradicional positivismo y concebir la evaluación de las políticas de cooperación desde un enfoque no constreñido a los objetivos previamente establecidos, basado en una lógica de procesos, y planteado a partir de un marco teórico de referencia.

- d) La particularidad de las relaciones entre contrapartes que son características en la cooperación descentralizada.

Dicho marco de referencia, en el que se explica el sentido de cada una de estas cuestiones, se presenta en el capítulo 3 de este trabajo.

### **2.3. Evaluabilidad, tipologías, fuentes de información y criterios de evaluación**

Además de la necesidad de un marco de referencia que sirva de pauta para la evaluación, el éxito de ésta depende también de otros factores que deben ser tenidos en cuenta. Entre ellos destacan los factores de evaluabilidad, las fuentes de información, las tipologías de evaluación, y los criterios a utilizar para la misma. En nuestro caso, referido a la cooperación descentralizada, hemos analizado estas cuatro cuestiones habiendo llegado a algunas conclusiones que se desarrollan en los siguientes apartados.

#### ***Los factores de evaluabilidad***

La puesta en marcha de un proceso de evaluación requiere considerar algunos aspectos de la misma que inciden de manera especial en las posibilidades de llevarla adelante, e incluso en su propia viabilidad. El conjunto de elementos que condicionan las posibilidades de que una política pública pueda ser evaluada son los que determinan su evaluabilidad. Se trata de circunstancias que afectan tanto al objeto de evaluación como al contexto en el que ésta se pretende llevar a cabo, y que se refieren a temas como la bondad y calidad del diseño, los datos disponibles, o la disposición de los evaluados de cara a introducir modificaciones y/o mejoras.

De manera general, la evaluabilidad puede definirse como *“el análisis previo de la conveniencia de realizar la evaluación posterior de una intervención pública, valorando la existencia de las condiciones óptimas para llevarla a cabo y proponiendo las mejoras necesarias que preparen a dicha intervención para ser evaluada”*<sup>10</sup>. Sin embargo, la evaluabilidad no opera necesariamente como una referencia o una limitación absoluta -en el sentido de imposibilitar la realización de cualquier tipo de evaluación- sino que, en general, representa una cuestión relativa, que viene a determinar el alcance y el tipo de la evaluación que es posible llevar a cabo. Por ello, resulta del máximo interés identificar, con la mayor precisión posible, aquellos factores que inciden en la evaluabilidad, ya que de ellos dependerá tanto la opción por un tipo u otro de evaluación, como la metodología a utilizar.

Refiriéndose al ámbito específico de la cooperación al desarrollo, el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*, publicado en 2007, considera que la evaluabilidad depende de tres factores principales: a) La calidad de la planificación, considerándose

---

<sup>10</sup> Instituto Navarro de Administración Pública (2008).

que cuanto más imperfecta sea la planificación y peor definidos estén los objetivos más dificultades existirán para realizar la evaluación; b) La existencia y disponibilidad de información, subrayándose a este respecto que la ausencia de información en cantidad y calidad suficiente, la falta de sistematización, de homogeneidad y fiabilidad de los datos, etc. constituyen obstáculos importantes para llevar a cabo la evaluación; y c) La implicación de los actores y el contexto sociopolítico, señalándose que la predisposición a colaborar de los “*evaluados*” constituye asimismo un factor importante a la hora de poder o no -y hasta donde- llevar a cabo la evaluación.

En el caso específico del que se ocupa este trabajo -la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las entidades subestatales- dichos factores de evaluabilidad no tienen la misma expresión en unos y otros casos. En primer término, la calidad de la planificación es bastante desigual, existiendo en ocasiones cierta confusión a la hora de establecer los principios, objetivos, e instrumentos de la política. Ello no obstante, resulta significativo que, como ya se ha dicho, en los últimos años se hayan elaborado documentos de planificación estratégica en casi todas las CC. AA. y en algunos Ayuntamientos<sup>11</sup>, lo que permite, en principio, contar con una base documental de carácter doctrinal sobre la que poder fundamentar la evaluación. En segundo lugar, nos encontramos con sistemas de información muy heterogéneos en lo referente a las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la política diseñada, lo que constituye otro factor limitativo de cara a decidir el tipo o los tipos de evaluación posibles. Y, finalmente, la disposición de los “*evaluados*” podemos considerarla como una variable contingente, en la medida en que depende en buena medida de circunstancias muy diversas que van desde lo político hasta lo más estrictamente personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, para nuestro análisis sobre las políticas de Cooperación Descentralizada podemos apreciar que los factores de evaluabilidad deben considerarse en dos ámbitos diferentes: a) Por un lado, desde una perspectiva general que afecta a los tipos de evaluación posibles (viables) en dicho ámbito; y b) desde la perspectiva propia de cada territorio o institución, afectando al alcance y la profundidad de la evaluación, lo que tiene que ver a su vez con los criterios e indicadores a utilizar.

### ***Las tipologías de evaluación***

Abordaremos a continuación el debate sobre el tipo de evaluación que es necesaria, posible, o conveniente, partiendo de las cuestiones más arriba mencionadas sobre el marco de referencia y los factores de evaluabilidad. Para ello tomaremos como punto de partida los siguientes cuatro tipos principales de evaluación descritos en el *Manual de Evaluaciones de la Cooperación Española* más arriba ya referido: evaluación de diseño; de proceso o de gestión; de resultados; y de impacto.

Se entiende por ***Evaluación de diseño*** la que tiene por objetivos “*analizar la racionalidad y la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado,*

---

<sup>11</sup> En el caso del País Vasco, las Diputaciones Forales cuentan también con un Plan Director de Cooperación.

*constatar la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna, como en relación con otras políticas y actuaciones que inciden en los mismos territorios o sobre los mismos colectivos y sectores, así como con los marcos superiores de planificación en los que se enmarca la intervención”.*

La **Evaluación de proceso o de gestión**, de acuerdo al Manual referido más arriba, es aquella cuyo *“objetivo es valorar la forma en que se gestiona y aplica la AOD en sus diferentes formatos y niveles de planificación. Se trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención en relación con su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación, y de examinar la implicación y coordinación de los centros gestores, de donantes y receptores, en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos”.*

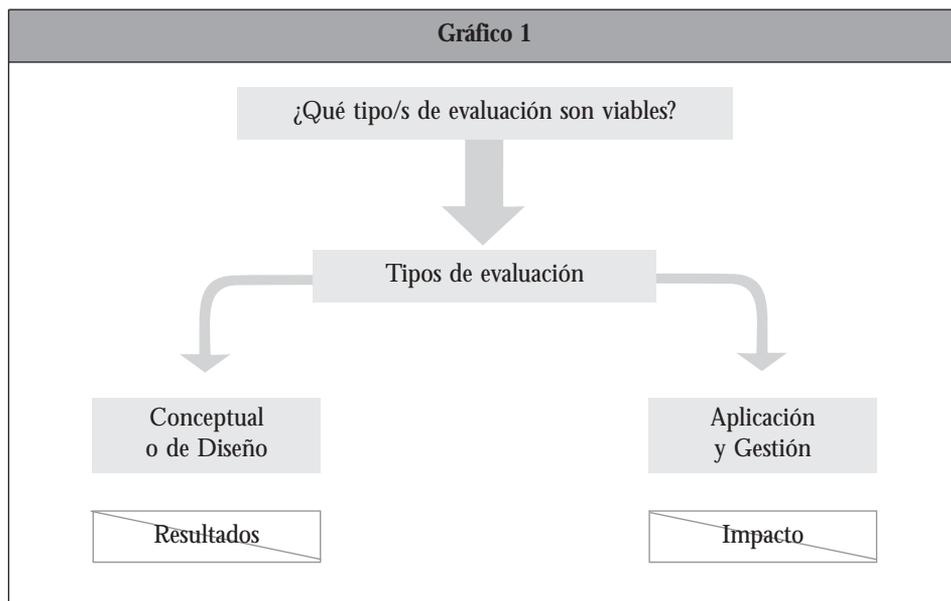
Continuando con esta tipología, la **Evaluación de resultados** viene definida como aquella cuyo *“objetivo principal es analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia), y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia)”.*

Y, finalmente, la **Evaluación de impactos** tendría como objetivo *“valorar los efectos más generales y menos inmediatos de la intervención sobre las necesidades de sus beneficiarios. Es un análisis complejo, pues debe indagar en las relaciones de causalidad entre la intervención y los cambios habidos (efecto neto), deslindándolos de los efectos producidos por intervenciones distintas a la evaluada o por la propia evolución del contexto. Frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, centrada, principalmente en la valoración de resultados, el enfoque integral de la evaluación que se adopta en la Cooperación Española la sitúa desde el primer momento de la formulación y diseño de las actuaciones, con la particularidad de no limitarse exclusivamente a valorar sus efectos una vez finalizadas”.*

Otras aproximaciones a la tipología de las evaluaciones en función de sus contenidos<sup>12</sup> sugieren clasificaciones similares, si bien en algún caso se agrupan de manera diferente. Teniendo en cuenta las distintas clasificaciones estudiadas, consideramos que la denominación más clarificadora es la que distingue entre: *evaluación conceptual o de diseño; evaluación del proceso de aplicación y gestión; evaluación de resultados; y evaluación de impacto.*

Partiendo de las mencionadas tipologías, la tarea de evaluar la política de Cooperación Descentralizada exige una previa opción sobre la utilización de las mismas, que tenga en cuenta la cuestión de los factores de evaluabilidad ya comentada.

<sup>12</sup> Ver por ejemplo los trabajos de Osuna y Márquez, 2000; Pablos, Ortiz, y Pons, 2009.



En el caso que nos ocupa, el del examen de las políticas de cooperación descentralizada, parece obvia la imposibilidad de acometer una evaluación de impacto de la política como tal ya que, como se ha señalado en el apartado 2.1., la misma comprende una gran cantidad de intervenciones que se llevan a cabo en múltiples escalas, en muy diversos lugares, en distintos tipos de sectores, y con objetivos específicos bastante variados. Además, dichos impactos pueden ser de muy diversa naturaleza lo que hace prácticamente imposible la suma de los mismos. Por ello, consideramos inviable evaluar el impacto de la política en su conjunto, más allá del que tengan las diferentes intervenciones o los distintos programas de los que se compone, lo que obliga a desestimar esta tipología de evaluación para un trabajo de estas características.

El debate sobre la evaluación de resultados plantea algunos problemas similares, aunque tiene aspectos que le confieren una mayor complejidad. La idea de resultados se presenta asociada, como ya se ha señalado, al logro de determinados objetivos (eficacia) y a los costes diversos de dicho logro (eficiencia). El problema estriba en que el concepto de *logro* referido a las intervenciones (proyectos o programas) está claramente relacionado con los objetivos planteados para cada una de ellas, mientras que en el caso de las políticas dicho concepto podría contemplarse de dos maneras diferentes. Por un lado, como constatación del conjunto de los logros obtenidos por las distintas intervenciones, mediante un análisis de los mismos en términos agregados<sup>13</sup> (p. ej. mediante el análisis del porcentaje

<sup>13</sup> Según el Manual de Evaluaciones de la Cooperación Española, se podrían realizar evaluaciones de *estrategias* de cooperación "tomando como insumos los resultados de las evaluaciones de las intervenciones de carácter más operativo integradas en la estrategia".

de objetivos cumplidos por el conjunto de las intervenciones partiendo de los planteados por cada una de ellas). Este enfoque tiene sin embargo algunas limitaciones ya que las intervenciones se llevan a cabo muchas veces en el marco de diferentes políticas (especialmente cuando se trata de proyectos financiados conjuntamente desde varias administraciones públicas y llevados a cabo por agentes privados). Además, existe un amplio debate sobre la relación entre los resultados de cada intervención que se realiza en el marco de una política, y los resultados de la política misma<sup>14</sup>.

Por otro lado, algunos resultados de la política pueden considerarse también desde el punto de vista de los avances logrados en los medios dispuestos, en las relaciones desplegadas, y en el mejor aprovechamiento de determinados recursos<sup>15</sup>, lo que sugiere la posible existencia de un campo de análisis sobre la eficiencia de la política parcialmente distinto -aunque superpuesto- al del análisis de la eficiencia de cada intervención por separado, relacionada con los diversos costes asociados a la misma. Ahora bien, la idea de plantear desde esta perspectiva el examen de resultados de la política puede llevar a confusión con la evaluación de proceso o de gestión, en la que se examinan también diferentes temas relativos a los instrumentos y los medios dispuestos, y a la manera en que los mismos han operado. Por ello, y para evitar confusiones con la noción de resultados referida a las intervenciones desplegadas, se ha optado por desestimar la Evaluación de Resultados como tipo concreto, apostando por incluir algunas de las cuestiones anteriormente mencionadas dentro de la Evaluación del proceso de aplicación y gestión.

Una vez descartadas las evaluaciones de resultados y de impacto, es preciso afrontar el debate sobre las otras dos opciones (las evaluaciones de diseño, y de aplicación). En nuestro caso, consideramos que la opción por la *evaluación conceptual o de diseño*, se justifica, en primer lugar, por su plena adecuación a algunos de los objetivos propuestos como el de evaluar la Cooperación Descentralizada considerando la eficiencia y el posible coste de oportunidad de la misma desde el análisis de su valor añadido. Dicho propósito obliga a examinar la manera en que la política ha sido concebida y diseñada, cuáles han sido los principios y las referencias en que se ha inspirado, y cuál es su lógica de intervención. Y, en segundo término, consideramos que la evaluación conceptual o de diseño se adapta a las posibilidades existentes, derivadas del análisis de los factores de evaluabilidad más arriba señalados.

Estas mismas consideraciones pueden hacerse para justificar la opción por la *evaluación del proceso de aplicación y gestión*. Por un lado, la valoración de los medios dispuestos

<sup>14</sup> Autores relevantes en el campo del desarrollo, como Feinstein -ex responsable de evaluación del Banco Mundial-, se han encargado de recordar que *"la política podría fracasar aun si los programas y proyectos con ella relacionados hubieran sido exitosos"* (Feinstein, 2007).

<sup>15</sup> Nos referimos a cuestiones tales como, conseguir que determinados agentes se incorporen a la política, que se produzcan determinadas colaboraciones entre actores, que se avance en la coherencia, o que funcionen adecuadamente los órganos de participación. Dichos asuntos son muchas veces considerados como objetivos de la política e incluso planteados como tales en planes directores y otros documentos.

permite analizar no sólo la coherencia y viabilidad de la política diseñada sino también la existencia de procedimientos y fórmulas de actuación potencialmente más relevantes en el caso de la cooperación descentralizada. Y, por otra parte, no se detectan déficits de información a este respecto que pudieran cuestionar la evaluabilidad. A estas consideraciones es preciso añadir las que ya se han señalado sobre la posibilidad de un examen de resultados enfocado a los instrumentos y los medios dispuestos, y al funcionamiento de los mismos, dentro de una lógica de eficiencia.

### ***La información disponible y la delimitación de la evaluación***

Una vez planteadas las dos cuestiones previas que determinan el marco de la evaluación, el siguiente aspecto a considerar es la delimitación del objeto de evaluación. Para ello es preciso concretar, con la mayor precisión posible lo que se va a evaluar o, si se quiere, aquellos documentos o referencias que van a servir de fundamento para la evaluación. Ello tiene que ver, como ya se ha dicho, con alguno de los factores de evaluabilidad, como la disponibilidad de información y el tipo de documentación disponible. Además, a la hora de abordar esta cuestión hay un elemento ya mencionado que debe ser recordado: el problema al que nos enfrentamos trasciende del ámbito de la evaluación de proyectos concretos para entrar en un terreno algo más ambicioso: valorar o evaluar -en base a determinados criterios de cuya elección nos ocuparemos más adelante- la bondad o la calidad (de conjunto) de la políticas en las que se inscriben dichos proyectos. Esta precisión delimita en cierta forma el tipo de documentos que han de ser tenidos en cuenta en el análisis.

En el caso que nos ocupa, la identificación de los mencionados documentos o referencias resulta una tarea compleja ya que, en principio, obliga a considerar todos aquellos en donde quede reflejada en todo o en parte la política (diagnóstico, principios, objetivos, instrumentos puestos en juego, actores, lógica de intervención...). Ello plantea una serie de problemas específicos entre los que podemos destacar los siguientes: a) la existencia, en el caso español, de diferentes instituciones y actores que, dentro del ámbito de la cooperación descentralizada, han elaborado propuestas programáticas o documentos de planificación (además de las propias administraciones, mucho ayuntamientos de mayor tamaño, fondos intermunicipales de cooperación o, en algunos casos, las propias diputaciones provinciales o forales; b) la existencia de una cierta confusión y/o solapamiento, entre los documentos de política (Planes Directores u otros) y los textos legales elaborados para regular la cooperación en las propias CC AA. que, en algunos casos, entran también en el terreno de los contenidos y los objetivos de aquella.

Partiendo de estas consideraciones, es preciso, en primer lugar, identificar el conjunto de referencias documentales o de otro tipo que forman parte del objeto de evaluación. A este respecto, señalaremos que dichas referencias son, al menos, de cinco tipos:

- Documentos generales de planificación (Planes Directores).
- Documentos específicos de planificación (Planes Anuales, Planes Sectoriales, Planes País...).
- Legislación autonómica sobre cooperación.
- Documentos de baremación de intervenciones a financiar.
- Instrumentos y procedimientos de aplicación diseñados.

Ahora bien, a partir de ahí es necesario determinar el papel que cada una de estas referencias va a jugar en la evaluación. Para ello, debemos poner en relación la anterior diversidad de documentos con los tipos de evaluación que se han planteado. A este respecto consideramos que la evaluación de diseño requiere partir de un conjunto de documentos de política como son los Planes Directores y otros tipos de planes (Planes Anuales, Planes Sectoriales, Planes País...), las normativas legales sobre cooperación promulgadas (especialmente la legislación autonómica sobre cooperación), y aquellos otros documentos centrados en el establecimiento de baremos para seleccionar o priorizar las intervenciones a llevar a cabo. Esta última categoría de documentos resulta muchas veces determinante para poder aplicar el criterio de coherencia, del que hablaremos más adelante, si bien muchas veces aparecen asociados a los instrumentos y procedimientos de aplicación de la política<sup>16</sup>.

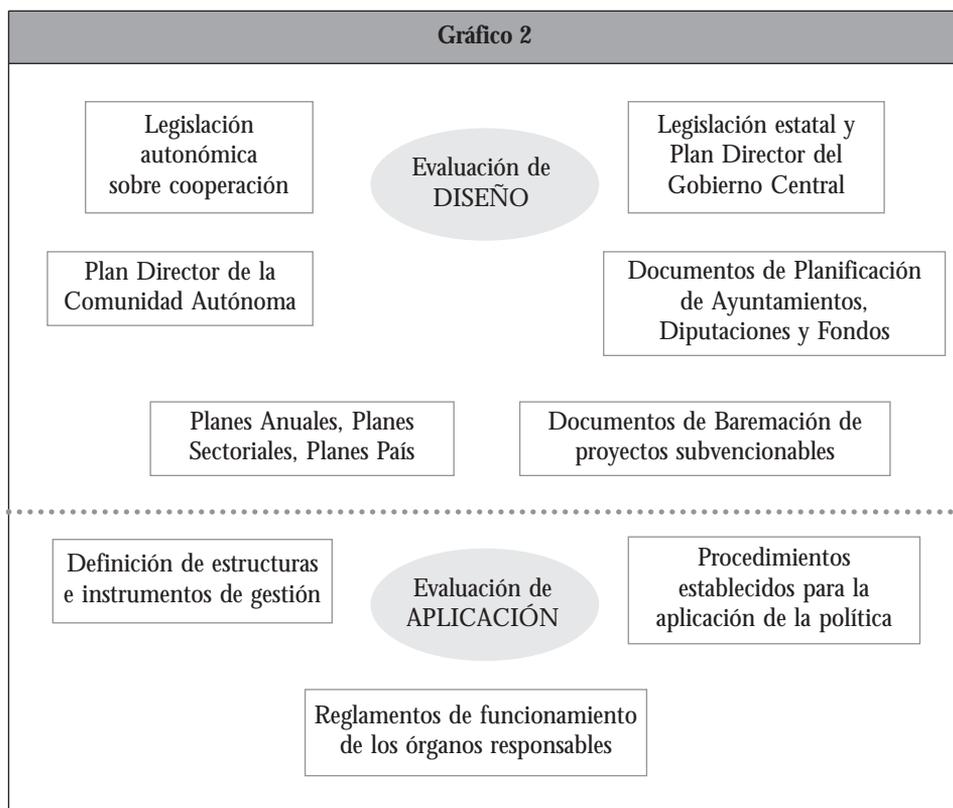
Además de esta batería de referencias, la evaluación de diseño debe tener también en cuenta la legislación y los documentos de política que emanan de otras administraciones con las que se pueden plantear relaciones de complementariedad o conflicto. Ello tiene, lógicamente, una expresión diferente según el nivel de la administración del que se trate<sup>17</sup>.

Por su parte, la evaluación de los procesos de aplicación y gestión requiere considerar otras fuentes de información diferentes de las de carácter doctrinal, centradas en este caso en los recursos e instrumentos disponibles, y en los procedimientos establecidos para la puesta en marcha de la política. El siguiente cuadro permite vislumbrar la diferente significación de unas y otras fuentes de información para los dos tipos de evaluación planteados en el apartado anterior.

---

<sup>16</sup> Es preciso distinguir a este respecto lo que constituye la definición de los baremos (que afecta a propia precisión de objetivos y prioridades), y lo que son los manuales en los que se establecen los procedimientos para aplicar dichos baremos, que efectivamente, forman parte de las referencias para la evaluación de los procesos de aplicación y gestión.

<sup>17</sup> En el caso de las Comunidades Autónomas supone considerar tanto las políticas de cooperación emanadas desde el gobierno central, como las que tienen su origen en los Ayuntamientos u otros niveles inferiores de la Administración, de cara a examinar la coherencia o complementariedad de la propia política.



### ***Los criterios de evaluación***

Llegados a este punto, el siguiente problema a considerar es el de la elección de los criterios de evaluación. Se trata de una cuestión bastante debatida en la literatura sobre evaluación de políticas públicas, sin que exista un claro consenso sobre su significación de cara a algunos tipos de evaluación<sup>18</sup>. Sin embargo, la gran mayoría de los textos que tratan sobre evaluación en el ámbito de la cooperación al desarrollo plantean la cuestión de los criterios como uno de los ejes fundamentales de la metodología. Del análisis de las referencias principales existentes a este respecto cabe deducir la existencia de distintas clasificaciones e incluso de interpretaciones parcialmente distintas sobre la cuestión de los criterios de evaluación. Así por ejemplo, los criterios establecidos por el CAD en 2006 fueron los de *Eficacia, Eficiencia, Pertinencia, Impacto, y Sostenibilidad*. Por su parte, EuropeAid, también en 2006, señalaba los criterios de *Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad, Impacto, Coherencia/Complementariedad, y Valor Agregado Comunitario*. Finalmente, el ya mencionado Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación

<sup>18</sup> Stake (2006).

Española publicado en 2007 establecía los criterios de *Eficacia, Eficiencia, Impacto, Viabilidad, Coherencia, Apropiación, Alineamiento, Armonización, Participación, Cobertura*.



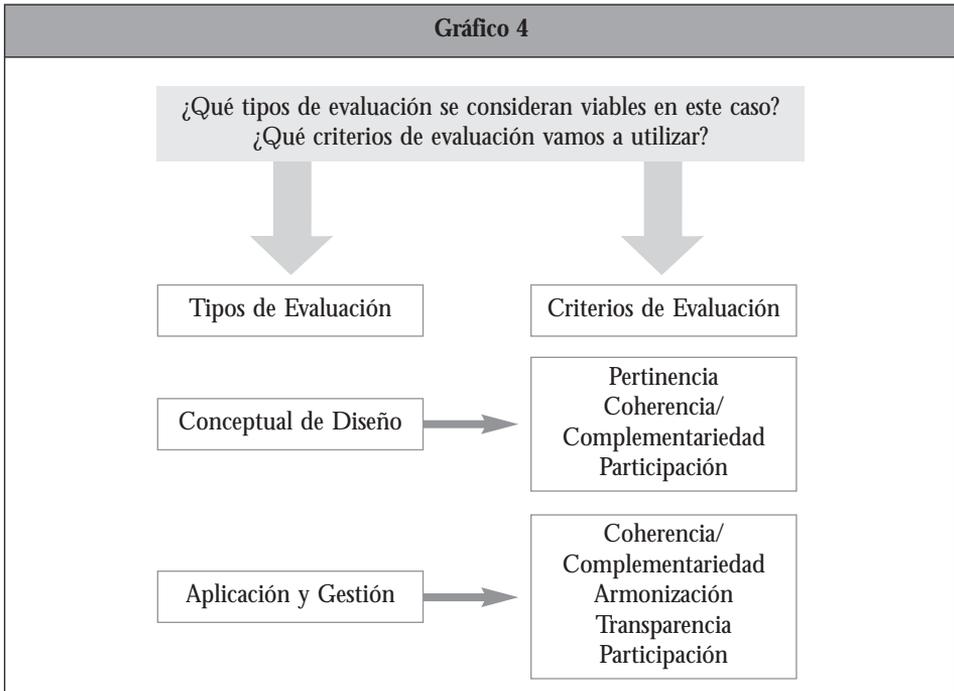
Más allá del ámbito estricto de la cooperación al desarrollo se plantean también múltiples debates sobre el tema de los criterios de evaluación. A los efectos que aquí nos interesan -y especialmente cuando nos referimos a la Evaluación del Proceso de Aplicación y Gestión- consideramos necesario tener en cuenta la cuestión de la *Transparencia* como un aspecto inseparable de la participación. Es más, la existencia de sistemas de información pública transparentes sobre las decisiones que van tomándose en el proceso de aplicación de la política constituye un elemento imprescindible para propiciar una participación real, que vaya más allá de la existencia de órganos formales (como Consejos u otros) orientados a canalizar la opinión de los agentes implicados. La importancia de esta cuestión se acrecienta cuando se trata de la Cooperación al Desarrollo Descentralizada, buena parte de la cual se ha venido llevando a cabo a través de agentes privados, cuyas actividades o propuestas de intervención han sido financiadas desde las instituciones públicas. En este contexto, la información sobre las intervenciones financiadas al amparo de la política, y sobre los procesos de toma de decisiones en este ámbito (baremaciones, procesos de selección, etc.) se convierte en un elemento central de la calidad de aquella que, además, incide de lleno en las posibilidades reales de participación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y partiendo de que no todos los posibles criterios de evaluación presentan el mismo interés para cualquier tipo de evaluación,

ni son aplicables a todo tipo de políticas, hemos considerado necesario ajustar la elección de los criterios a utilizar a las opciones tomadas sobre los tipos de evaluación posibles y sobre el objeto concreto de la evaluación, cuestiones tratadas en los apartados anteriores. El resultado, cuya síntesis puede observarse en el Cuadro 2, se ha plasmado en la elección de los siguientes criterios, por considerar que son los que mejor se adaptan a las necesidades de evaluación planteadas y a las limitaciones existentes para llevarla a cabo:

- **Pertinencia**, entendida como adecuación de la intervención al diagnóstico realizado, su relación con el contexto, la definición de los objetivos que se persiguen, y el análisis global de la lógica de intervención. Se trata en definitiva de examinar la consistencia de la política y su correcta fundamentación, algo que consideramos fundamental para evaluar el sentido mismo de la política e incluso su propia razón de ser como política diferenciada respecto de la que se lleva a cabo desde otros ámbitos. En el caso que nos ocupa, el de las políticas de cooperación descentralizada, el examen de pertinencia resulta importante para valorar incluso su propia consideración como política pública.
- **Coherencia/Complementariedad**, la cual se plantea en tres campos distintos: a) Coherencia interna de la propia política, lo que afecta a la adecuación de las propuestas de actuación y de los medios dispuestos a los objetivos planteados; b) Coherencia/complementariedad con las políticas de otras instituciones que trabajan en el ámbito de la cooperación en diferentes niveles y ámbitos territoriales; y c) Coherencia/complementariedad con otras políticas de la propia administración que pueden afectar positiva o negativamente a los objetivos propuestos y llegar a ser contradictorias con la lógica de las intervenciones propuestas.
- **Armonización**, entendida como coordinación tendente a simplificar y homologar procedimientos y a buscar economías de escala entre instituciones que trabajan en cooperación al desarrollo, especialmente en el ámbito de competencias de la política. La aplicación de este criterio al ámbito de la Cooperación Descentralizada se refiere a la evaluación del Proceso de Aplicación y Gestión, y supone tener en cuenta los instrumentos desplegados por los distintos tipos de agentes e instituciones que participen de la puesta en marcha de la política, o cuyas actuaciones pueden verse favorecidas mediante una mejor coordinación de dichos instrumentos.
- **Transparencia/Participación**, planteadas en una doble dimensión: a) como calidad de la información pública aportada por los órganos responsables de la puesta en marcha y gestión de la política ; y b) como capacidad de los distintos actores implicados de aportar e incorporar sus criterios y puntos de vista en las distintas fases de planificación, seguimiento y evaluación de la política. Consideramos que ambas cuestiones se encuentran íntimamente relacionadas especialmente en todos aquellos aspectos que afectan a la formación de opinión por parte, tanto de los agentes implicados, como del conjunto de la ciudadanía.

Gráfico 4



La desestimación de otros criterios de evaluación enumerados más arriba, obedecería a diferentes consideraciones. Por un lado, es preciso hacer notar que algunos de dichos criterios están concebidos para evaluaciones de resultados o de impactos (caso de los criterios de *sostenibilidad, eficacia, eficiencia, o cobertura*). Y por otra parte, los hay que son de difícil aplicación en la evaluación general de la política, ya que los mismos se refieren sobre todo a su plasmación en un contexto o país determinado (caso de los criterios de *alineamiento o apropiación*).

Respecto del criterio de *Valor Agregado*, entendemos que el mismo merece una consideración especial dado el propósito de nuestro trabajo. Partiendo de la propuesta de la UE de considerar el “Valor Agregado Comunitario”, creemos que resulta del máximo interés juzgar en este caso el valor agregado de la cooperación descentralizada, entendiendo como tal la aportación específica que la misma realiza, y que supone por tanto una ventaja respecto a lo que podría haber sucedido si la intervención se hubiera llevado a cabo desde el nivel central. Sin embargo, consideramos que esta acepción resulta excesivamente estrecha a los efectos de nuestro trabajo, ya que obliga en cierta manera a entrar en el campo de la evaluación de resultados que, como ya hemos dicho, queda fuera de nuestro alcance por razones de evaluabilidad. Ahora bien, pensamos que dicho criterio podría tomarse en un sentido más amplio, que afecte también a la fase de diseño, por lo que consideramos que la preocupación por dar “*valor agregado*” a la cooperación puede constituir una de las fuentes de verificación del criterio de pertinencia. En este sentido, el énfasis

puesto para considerar el valor añadido de las políticas de cooperación descentralizadas, evitando dar por buena a priori la propia existencia de las mismas, es sin duda uno de los rasgos más significativos tanto del marco de referencia como del sistema de indicadores que se exponen más adelante.

### ***Síntesis de problemas***

Teniendo en cuenta las cuestiones suscitadas en los apartados anteriores plantearemos a continuación una síntesis de las mismas.

Creemos necesario subrayar que, aun contando con un marco de referencia preciso para la evaluación, existen determinados factores que influyen -de distinta manera- en la evaluabilidad de las políticas de cooperación descentralizadas. Algunos de ellos afectan al conjunto de las mismas incidiendo principalmente en los tipos de evaluación posibles de realizar. Otros sin embargo, afectan de manera específica a cada territorio o institución promotora o responsable de la política, pues tienen que ver con la información existente en cada caso, lo que influye en los criterios e indicadores a utilizar.

Directamente relacionado con lo anterior debemos señalar que, con carácter general, no es posible plantear cualquier tipo de evaluación en las políticas de cooperación descentralizadas. De acuerdo con nuestros análisis planteamos la opción por las evaluaciones de diseño y de aplicación, a la vez que consideramos que hay importantes argumentos que desaconsejan las evaluaciones de resultados o de impacto como consecuencia de los factores de evaluabilidad comentados.

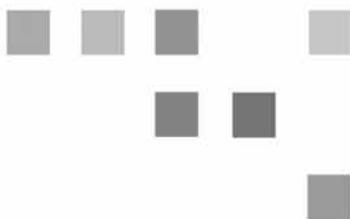
Y finalmente, respecto a los criterios de evaluación se ha optado por utilizar aquellos criterios de evaluación que mejor se ajustan a los objetivos trazados y a las limitaciones existentes lo que, en el caso que nos ocupa, pasa por descartar algunos criterios comúnmente utilizados en otras escalas de evaluación (proyectos o programas), o en otros ámbitos de la misma (cooperación bilateral país a país, etc.) y por adoptar aquellos que mejor se adaptan al ámbito estricto de las políticas de cooperación descentralizadas. Esto último se concreta en la adopción de los criterios de pertinencia, coherencia/complementariedad, y participación, en lo referente a la evaluación de diseño, y la opción por los criterios de coherencia/complementariedad, armonización, y transparencia/participación para el caso de la evaluación del proceso de aplicación y gestión.

En cualquier caso, consideramos imprescindible subrayar que las opciones de tipo metodológico tomadas no representan la apuesta por un esquema rígido que pueda constreñir el trabajo de análisis y evaluación. Por el contrario, creemos que cualquier intento de aportar herramientas metodológicas para la evaluación de políticas de cooperación debe tener en cuenta que, más que en ningún otro sector, dicha evaluación se sitúa en un terreno fronterizo con otros tipos de estudios como pueden ser los relativos al *análisis de políticas*, lo que requiere una aproximación abierta y alejada de planteamientos simples o excesivamente esquemáticos.



## Capítulo 3.

### El marco de Referencia





Como ya se ha planteado más atrás, el análisis y/o la evaluación de las políticas de Cooperación Descentralizada requiere la existencia previa de un planteamiento suficientemente explícito de lo que se espera de dichas políticas, de manera que un examen de las mismas permita contrastar su mayor o menor adecuación al planteamiento establecido. La no existencia de esa clara definición constituye uno de los elementos reiteradamente puestos de manifiesto a la hora de analizar las limitaciones de las políticas de cooperación descentralizadas como políticas públicas pero, además, representa un serio hándicap para poder avanzar en cualquier estudio evaluativo de las mismas. En este sentido, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que aplicar sin matices una metodología de evaluación concebida para otros ámbitos puede resultar un ejercicio inútil, especialmente si nos referimos a evaluaciones de diseño.

Por ello, en este apartado nos proponemos aportar algunas pautas sobre los rasgos principales que pueden servir para delimitar las características de este tipo de cooperación diferenciándola de otras. Sin embargo, antes de presentar de manera más sistemática dichas pautas -relativas a los objetivos, los recursos, y las relaciones de cooperación-, creemos necesario plantear algunas reflexiones previas sobre la cooperación descentralizada, referidas por una parte a sus potenciales ventajas y posibles limitaciones; y por otro lado al contexto general en el que se inserta la cooperación descentralizada, y específicamente en lo concerniente a los debates sobre la Agenda del Desarrollo y sobre la Eficacia de la Ayuda.

### **3.1. Potencialidades y limitaciones de las instituciones subestatales para la Cooperación al Desarrollo**

Como ya ha sido expuesto con anterioridad, un aspecto central de nuestro trabajo ha sido el estudio de sus peculiaridades, de sus potencialidades, y de las posibilidades que tiene de agregar un valor diferenciado al conjunto de la cooperación, aprovechando las ventajas comparativas existentes en este ámbito en lo que se refiere a la promoción y gestión del desarrollo, desde el establecimiento de una adecuada relación de complementariedad con otros niveles o ámbitos de la cooperación.

Ahora bien, más allá de las ventajas comparativas específicas que cada entidad o territorio (Comunidad Autónoma, Municipio, etc.) pueda tener de cara a la cooperación al desarrollo, existen algunos aspectos comunes a todos ellos, que han sido muchas veces citados<sup>19</sup>, y que deben ser tenidos en cuenta. Entre ellos destacaremos los tres siguientes:

- ***Mayor autonomía respecto de cuestiones diplomáticas, o comerciales***

Como ha sido numerosas veces comentado, uno de los principales déficits del sistema de cooperación al desarrollo -y especialmente de la cooperación llevada a cabo por los

<sup>19</sup> Ver, entre otros Bossuyt (2005); Del Olmo et al. (2006); Diaz Abraham (2008); Fernández de Losada et al. (2009); Hafteck (2003); Rhi-Sausi (2000); Tjandradewi et al. (2006).

Estados-, es su excesiva dependencia respecto de intereses geopolíticos, diplomáticos, o comerciales, que han lastrado en muchas ocasiones las posibilidades de la cooperación, y su contribución a una verdadera transformación económica y social capaz de mejorar la vida de millones de seres humanos. Ello ha acabado por convertirse en un problema cuyas repercusiones se han manifestado en dos planos distintos. Por un lado, orientando los programas de cooperación -tanto sectorial como geográficamente- en función de dichos intereses, sin tener a veces en cuenta la verdadera dimensión de los problemas de desarrollo ni los instrumentos disponibles para hacerles frente. Y, por otra parte, en una conflictiva relación entre los objetivos planteados en los documentos sobre cooperación, y otras decisiones de política contradictorias con dichos objetivos.

Lo primero se ha plasmado en la financiación y puesta en marcha de muchas intervenciones en sectores no prioritarios desde el punto de vista del desarrollo humano y la sostenibilidad, vinculados normalmente a intereses geoestratégicos, ya sean éstos de tipo económico o relacionados con la búsqueda de alianzas internacionales para el logro de objetivos ajenos a los problemas del desarrollo. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la historia reciente de la cooperación da muestras de un amplio número de decisiones tomadas por los gobiernos en muy diferentes campos (comercio, venta de armas, derechos humanos, etc.), que son abiertamente contradictorias con los objetivos de desarrollo y en cuyo origen se encuentra la defensa de intereses de los gobiernos o los países donantes.

Frente a estos problemas característicos de la cooperación estatal, ha solido defenderse que las entidades subestatales carecen de muchas de estas limitaciones, o las sufren en mucha menor medida, lo que debería permitir una orientación más decididamente transformadora de la cooperación al desarrollo, basada en el aprovechamiento máximo de las propias capacidades, y en su puesta al servicio de la misma. Esta constatación tiene una base real, pues no en vano estamos hablando de instituciones que no operan en el campo diplomático, ni negocian en los foros internacionales. Sin embargo, como apuntaremos más adelante, ello no significa que no puedan darse problemas de esa naturaleza también en este nivel, o que los gobiernos autonómicos y locales no incurran en la incoherencia de políticas en algunos ámbitos.

- ***Mayor capacidad de implicación directa y de incidencia sobre los procesos locales de desarrollo***

En la actualidad, gran parte de las políticas que inciden directamente en la vida de la gente (promoción de la actividad económica, prestación de servicios públicos, gestión social y medioambiental del territorio, etc.) corresponden o son responsabilidad de entidades subestatales, sean éstas gobiernos municipales, regionales, o departamentales. Mientras las principales decisiones de carácter macroeconómico o las relativas a las grandes infraestructuras corresponden a los Estados -más allá de las consideraciones sobre su margen de maniobra en el actual contexto de globalización-, es sin embargo en el propio territorio donde se despliegan los principales esfuerzos en materia de desarrollo

y bienestar, y allí donde mejor pueden mobilizarse y canalizarse los recursos existentes para promover el progreso humano.

Lo anterior repercute lógicamente en el campo de la cooperación al desarrollo, generándose un amplio campo de actuación para las instituciones subestatales en unos y otros países, y para los lazos que puedan establecerse entre las mismas a través de la cooperación descentralizada. En los denominados países receptores los distintos territorios y administraciones subestatales están adquiriendo crecientes responsabilidades y protagonismo en la promoción del desarrollo local, y este fenómeno abre nuevos caminos y nuevas posibilidades para las administraciones autonómicas y locales que, en nuestro entorno, se plantean la puesta en marcha de programas y proyectos de cooperación al desarrollo. Es evidente que existen algunos ámbitos (como los programas de condonación de deuda, de apoyo presupuestario a gobiernos nacionales, o de asistencia técnica en algunos campos) en los que los gobiernos estatales pueden desempeñar determinadas labores con mayor eficacia. Pero también hay otros, más próximos a la promoción del desarrollo económico local, la prestación de determinados servicios, o el fortalecimiento del tejido social, en los que los Estados (especialmente aquellos de gran tamaño como el caso del Estado español) tienen muchas más dificultades para operar y movilizar recursos que otras administraciones territoriales.

En este contexto, las instituciones subestatales, tanto autonómicas como locales, de nuestro entorno, basándose en sus propias experiencias, se encuentran en una situación privilegiada para participar activamente en las actividades de cooperación al desarrollo, poniendo sus recursos al servicio de la misma, para promover el Desarrollo Local en sus diferentes vertientes y ayudar al fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo en otros países y territorios. Se abre así un amplio margen para compartir experiencias y proyectos, aprovechando las capacidades mutuas y los ámbitos de colaboración más especializados que se correspondan con dichas experiencias.

• ***Mayor cercanía y relación con la población, y posibilidad de movilizar recursos y establecer alianzas interinstitucionales y alianzas público-privadas***

Por otra parte, es preciso subrayar que, frente a la lejanía que caracteriza muchas veces a los órganos del gobierno central<sup>20</sup>, las instituciones subestatales cuentan con la inestimable ventaja de la mayor cercanía respecto de la sociedad y el mayor conocimiento del conjunto de recursos y agentes de desarrollo existentes en el propio territorio. Ello constituye un gran potencial de cara a lograr una mayor implicación de la propia sociedad en la cooperación al desarrollo mediante la movilización de las distintas capacidades presentes en la misma. En efecto, en los ámbitos territoriales más reducidos es más fácil diagnosticar y conocer el conjunto de capacidades y recursos institucionales

<sup>20</sup> De nuevo resulta imprescindible hacer aquí una consideración sobre la cuestión del tamaño. No es lo mismo hablar de cercanía o lejanía de la administración central en un país de grandes dimensiones, como algunos de los que forman parte de la UE, que cuando nos referimos a otros países cuya dimensión o características serían homologables a las regiones de aquellos.

y sociales existentes, y que eventualmente pueden ser movilizados de cara a la cooperación al desarrollo. Por el contrario, en ámbitos administrativos más amplios, no sólo existe un menor conocimiento de la realidad, sino también una menor capacidad relacional a la hora de interactuar con la sociedad y sus organizaciones

Esta observación tiene, al menos, dos importantes implicaciones. La primera, sobre los agentes de cooperación, en el sentido de procurar que las distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil puedan convertirse en agentes de cooperación sin reducir este papel al de los agentes tradicionales (ONGD y Gobiernos). A tal fin, el establecimiento de acuerdos de asociación entre distintas instituciones públicas, así como entre éstas y las diversas organizaciones de la sociedad civil -en el marco de alianzas público-privadas- pueden representar un valor añadido de la Cooperación Descentralizada ya que las mismas son mucho más difíciles de articular operando desde el nivel central. A este respecto, cabe decir que el capital social propio de cada territorio constituye un activo de gran importancia y potencialidad para las relaciones de cooperación al desarrollo.

La segunda implicación se refiere al papel central que la sensibilización y la educación al desarrollo pueden desempeñar en los ámbitos subestatales dada la citada mayor cercanía. En efecto, las posibilidades de articular programas orientados a socializar la solidaridad, y capaces de incrementar la implicación de la gente en la tarea de la cooperación son mucho más amplias en ámbitos territoriales más reducidos, en los que el conocimiento mutuo y los canales de comunicación son mayores. En el caso español, ello tiene también una proyección en el ámbito de la educación formal, dadas competencias políticas y administrativas que, en este ámbito, recaen en los gobiernos autonómicos, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Ahora bien, la constatación de las potencialidades más arriba mencionadas no significa en modo alguno que la Cooperación Descentralizada represente siempre una alternativa mejor que otras, o que las ventajas que los marcos de actuación subestatales ofrecen sean siempre aprovechadas de la manera más apropiada. Es evidente que las mencionadas ventajas o potencialidades pueden, o no, traducirse en un mayor fortalecimiento de la cooperación descentralizada, cuestión que depende de la orientación que ésta adquiera. En este sentido, se plantean algunas cuestiones de especial relevancia que deben ser tenidas en cuenta en el debate, y que se convierten en riesgos y amenazas para la eficacia de este tipo de cooperación. Entre ellas destacaremos las siguientes:

- ***La reproducción de las lógicas de la cooperación bilateral de los Estados***

La experiencia de algunas políticas de Cooperación Descentralizada desplegadas en el Estado español a lo largo de las dos últimas décadas ha puesto de manifiesto algunas tendencias proclives a plantear la cooperación descentralizada reproduciendo algunos esquemas propios de la cooperación de los estados, al tiempo que se renuncia a buscar un perfil específico y complementario, acorde con las capacidades y potencialidades

existentes en el propio ámbito de actuación. Este enfoque tiene dos repercusiones igualmente negativas que están directamente relacionadas con las cuestiones más arriba tratadas. La primera es la puesta en un segundo plano de la lógica solidaria, en línea con los objetivos de desarrollo, priorizándose la propia proyección política en el exterior, la defensa de intereses comerciales, o las relaciones con la población autóctona emigrada a otros países.

Este tipo de lógicas se han visto a veces favorecidas por el hecho de que la cooperación al desarrollo se ha convertido en el principal instrumento de proyección internacional con que cuentan las administraciones territoriales. De ahí que, en ocasiones, la Cooperación Descentralizada haya sido aprovechada para desplegar otro tipo de iniciativas en este campo, lo cual se ha visto favorecido en algún caso por la confusión y la superposición de responsabilidades administrativas existentes en diversos terrenos relacionados con la proyección externa.

• *La dispersión y la apuesta por un modelo de “demanda”*

Un segundo riesgo que puede limitar considerablemente las potencialidades de la cooperación al desarrollo de carácter descentralizado es el que se deriva de concebir la misma de manera clientelista, favoreciendo un modelo de “demanda” disperso e ineficiente, que hace descansar el grueso de la política en las peticiones de las ONGD, y renuncia al papel de las propias instituciones locales en la definición de la política y en la puesta en marcha de la misma. Esta lógica, presente en no pocas administraciones, cuestiona objetivamente la política de cooperación como política pública, capaz de articularse en torno a unos objetivos y unas prioridades, y representa una dejación de las propias responsabilidades a la hora de elaborar y definir los objetivos de la política, limitando las potencialidades de la misma. Se trata de una amenaza presente en bastantes casos, que supone una merma para la consistencia y la continuidad de la política, y que favorece una lógica dispersa, de corto plazo, incapaz de generar sinergias y, en definitiva, menos eficaz.

Pero al mismo tiempo, esta forma de entender la Cooperación Descentralizada representa una renuncia tácita al despliegue de los propios recursos con que cuentan las administraciones territoriales, dejando el grueso de las intervenciones bajo la responsabilidad exclusiva de organizaciones privadas, propiciando que la política seguida sea el resultado de lo que dichas organizaciones han demandado en cada ejercicio presupuestario, y desaprovechando el potencial existente en las propias administraciones, así como el que podría derivarse de la puesta en marcha de alianzas público privadas, auspiciadas para afrontar en mejores condiciones unos objetivos de política, de corto, medio y largo plazo, previamente establecidos.

Estos dos tipos de problemas deben ser tenidos en cuenta, tanto a la hora de definir las características y el marco de actuación de la cooperación descentralizada, como a la hora de analizar y evaluar la pertinencia de la misma desde el punto de vista de los

objetivos de desarrollo. Como ya se ha señalado, durante años la política de cooperación bilateral de muchos países ha estado “bajo sospecha” habiéndose puesto de manifiesto su vinculación con intereses políticos o comerciales en el exterior. Esa pérdida de confianza en la cooperación bilateral se ha traducido en ocasiones en la defensa de un modelo basado en la financiación de actividades realizadas por las ONGD, como depositarias de la esperanza colectiva en una solidaridad más auténtica y desinteresada. Esta contraposición se ha manifestado muy claramente en la trayectoria seguida por buena parte de la cooperación descentralizada, pero ello ha acabado derivando muchas veces en el desaprovechamiento de no pocas potencialidades existentes en diversos ámbitos sociales e institucionales.

¿En que medida la Cooperación Descentralizada puede representar un nuevo espacio para la cooperación, capaz de aprovechar la experiencia y los recursos de las instituciones públicas sin caer por ello en un planteamiento de la misma de carácter instrumental o interesado? ¿Puede la Cooperación Descentralizada representar un espacio de colaboración entre diversos agentes e instituciones, capaz de superar la tradicional desconfianza entre gobiernos y ONGD?

La respuesta a estas preguntas está indisolublemente unida a la posibilidad de establecer algunos consensos básicos sobre lo que representa y, sobre todo, sobre lo que puede representar la cooperación descentralizada. Unos consensos que, como ya se ha dicho, sirvan también para analizar y evaluar la orientación de las políticas de cooperación descentralizada.

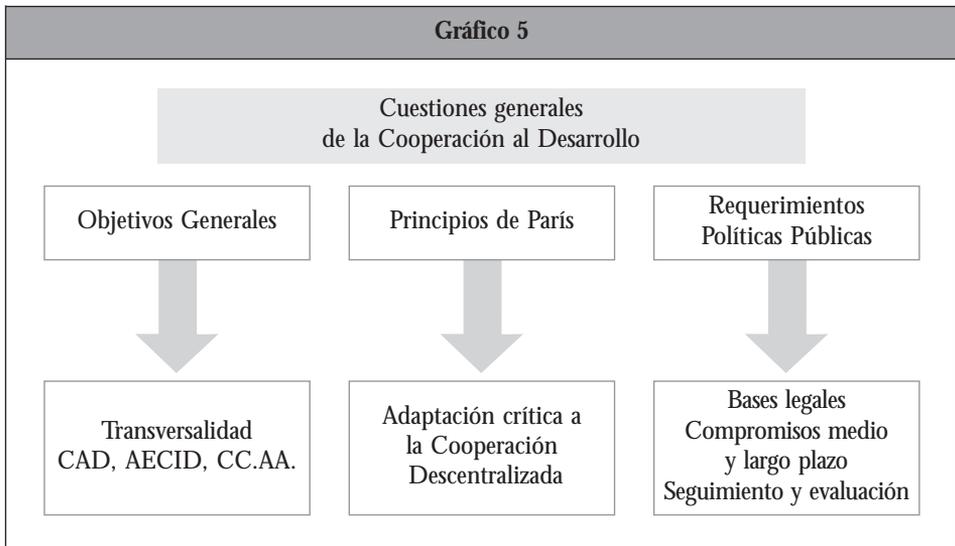
### ***3.2. La Cooperación Descentralizada, la agenda internacional del desarrollo, y el debate sobre la eficacia***

Pese a las consideraciones llevadas a cabo en los anteriores apartados, y al amplio margen existente para desarrollar con toda su potencialidad los instrumentos y recursos específicos que los distintos territorios y administraciones tienen para la cooperación, no podemos perder de vista que la Cooperación Descentralizada no es algo ajeno al sistema internacional de cooperación. Esta constatación tiene importancia a la hora de estudiar las políticas de Cooperación Descentralizada ya que, junto a aspectos propios o característicos de las mismas, deberán ser tenidas en cuenta algunas otras preocupaciones, habitualmente presentes en los estudios y análisis generales sobre la cooperación, y que inciden en la calidad y en la capacidad transformadora de la política llevada a cabo.

A lo largo de la última década, las agencias de desarrollo, los organismos multilaterales, y los gobiernos de los llamados países “donantes” han propiciado un amplio debate sobre algunas cuestiones que conciernen a la orientación de la cooperación y que han girado en torno a tres grandes temas: la “agenda” y las prioridades de la cooperación, concretadas en la Declaración del Milenio y posteriormente en los ODM; los asuntos relativos a la financiación del desarrollo, a partir del denominado Consenso de Monterrey y su reafirmación en

Doha; y finalmente, todo lo relacionado con la eficacia de la ayuda, los principios de París y el Plan de Acción de Accra. Desde nuestro punto de vista, todo ello ha supuesto un intento, escasamente fructífero, de recomponer la maltrecha imagen de la cooperación, sumida en una profunda crisis desde los años 90 del siglo pasado. Consideramos que los llamados consensos internacionales planteados a lo largo de los últimos años no reflejan un diagnóstico de algunos problemas recurrentes, ni adoptan un enfoque integral sobre las cuestiones del desarrollo<sup>21</sup>. Por el contrario, se ha ido imponiendo un enfoque crecientemente tecnocrático en lo referente al análisis de la cooperación, que deja al margen buena parte de los temas que afectan a las políticas de desarrollo y a los factores estructurales que inciden en las mismas. En este contexto, el debate sobre la coherencia de las políticas de desarrollo ha sido generalmente obviado, quedando fuera del campo de estudio muchas cuestiones que han incidido negativamente en los posibles efectos de la cooperación pero que tienen que ver con temas que se sitúan más allá de la cadena de la ayuda y de la gestión de ésta.

Gráfico 5



En cualquier caso, a la hora de analizar la Cooperación Descentralizada consideramos necesario tener en cuenta algunas cuestiones que afectan a todos los niveles o ámbitos de la cooperación: en primer lugar, la llamada agenda de la cooperación y los objetivos transversales de la misma; en segundo término, los debates sobre la eficacia de la ayuda y las referencias contenidas en la Declaración de París; y, finalmente, algunos elementos que deben formar parte de cualquier política pública y, por tanto, también de las políticas de cooperación.

<sup>21</sup> Una reflexión sobre esta cuestión puede verse en Unceta, Martínez Herrero y Zabala (2011).

### *La Agenda del Desarrollo y los objetivos transversales de la cooperación*

A lo largo de los últimos años, tanto los fracasos cosechados por las políticas de desarrollo y los programas de cooperación, como la emergencia de nuevas y graves amenazas para el bienestar y el progreso humanos, han puesto de manifiesto la necesidad de una nueva visión, mucho más amplia y poliédrica sobre la cuestión de desarrollo. Ello se ha concretado en una toma en consideración de diferentes dimensiones del desarrollo (más allá de la tradicional preocupación por el crecimiento económico y la expansión productiva) que necesariamente deben estar presentes en cualquier política de desarrollo o programa de cooperación. Algunas de estas dimensiones han dado cuerpo a un cierto consenso internacional -probablemente más formal que real- en torno a algunas referencias que deberían estar en la base de las políticas de cooperación y formar parte intrínseca de las distintas intervenciones puestas en marcha.

Lo anterior ha acabado por concretarse en los llamados objetivos transversales u horizontales que deberían siempre procurarse, con independencia del tipo de intervención que se realice o el sector en el que se trabaje. En este sentido, y aunque los documentos de política de unas y otras instituciones no siempre dan cuenta exacta de los mismos objetivos transversales, ni tampoco éstos se definen en los mismos términos, consideramos que dichos objetivos pueden resumirse en los siguientes cinco: contribuir a eliminar la **pobreza** y satisfacer las necesidades básicas de la población; contribuir a una mayor **equidad de género** y eliminar la discriminación de las mujeres; contribuir a la **sostenibilidad medioambiental** y al bienestar de las futuras generaciones; contribuir a la defensa y protección de los **derechos humanos**; y contribuir a la defensa de la **diversidad cultural** y al fortalecimiento de las propias potencialidades de desarrollo.

La idea de transversalidad implica la necesidad de que estos temas sean necesariamente tenidos en cuenta en el conjunto de las intervenciones llevadas a cabo, y no sólo en aquellas acciones orientadas específicamente al logro de cada uno de dichos objetivos. Ello implica a priori una apuesta por una cooperación al desarrollo de carácter más integral, al menos en lo que se refiere a la concepción de las intervenciones concretas desplegadas. Ahora bien, la toma en consideración de estos u otros objetivos transversales no implica necesariamente la asunción de una propuesta genuinamente transformadora de la realidad. De hecho, la inclusión de estas dimensiones del desarrollo en la formulación de las políticas de cooperación constituye una condición necesaria, pero no suficiente, si no se acompaña de la imprescindible coherencia de otras políticas, aspecto que, en nuestra opinión, constituye el auténtico talón de Aquiles de la cooperación al desarrollo. En la actualidad, muchas políticas puestas en marcha por los principales gobiernos donantes son abiertamente contradictorias con los objetivos que se pretenden teóricamente alcanzar a través de la cooperación al desarrollo, por lo que la asunción formal de algunos objetivos transversales requiere ser complementada con otras propuestas. Por otra parte, la definición de una serie de objetivos transversales, representativos de aspectos centrales del desarrollo, requiere además de una posterior concreción de criterios operativos para asegurar que los mismos estén realmente

presentes en los programas y las intervenciones llevadas a cabo, lo que se plasmará en una mayor o menor coherencia interna de la política diseñada.

La definición o sistematización de una serie de objetivos transversales como los mencionados no agota en modo alguno la discusión sobre la orientación de las políticas de cooperación hacia un desarrollo más humano, sostenible y equitativo, pues otros muchos aspectos -de distinta naturaleza- forman parte de dicho proceso. En la actualidad son muchas las voces que reclaman una nueva concepción de la cooperación que signifique transitar desde una política basada en la ayuda, hacia una política global de desarrollo. Se trata de debates abiertos, que afectan a un buen número de cuestiones, como la consideración de los bienes públicos globales, la gobernanza global, o la propia idea de un sistema financiero global.

Ahora bien, en el momento actual, los mencionados temas u objetivos transversales constituyen una importante referencia en los debates sobre las políticas de cooperación, considerándose en cierta forma la expresión de su mayor o menor bondad en lo referente a orientación y a los objetivos planteados. El hecho de que, más allá de sus limitaciones, dichos temas se encuentren ampliamente reconocidos a día de hoy por agencias de desarrollo o sectores académicos especializados, hace que, a nuestro modo de ver encarnen, de manera más cabal que otras la centralidad de algunas dimensiones del desarrollo. Por ello, entendemos que son cuestiones que deberían formar parte también del diseño de las políticas de cooperación descentralizadas, constituyendo referencias obligadas en cualquier propuesta metodológica para el análisis o evaluación de las mismas

### *La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada*

Otra de las referencias básicas que, a lo largo de los últimos años, han pasado a formar parte de los análisis sobre la Cooperación al Desarrollo son los principios contenidos en la Declaración de París y el posterior Programa de Acción de Accra, en el marco de los debates llevados a cabo sobre la eficacia de la cooperación. Desde nuestro punto de vista, la filosofía que impregna tanto la Declaración de París como la mayor parte de los debates asociados a la misma, presenta algunos inconvenientes de cara a realizar un diagnóstico realista sobre los problemas que aquejan a la cooperación al desarrollo<sup>22</sup>.

Desde un punto de vista más general, consideramos que la Declaración de París se inspira en una concepción algo estrecha de la cooperación al desarrollo que reduce la misma a las transferencias de recursos que se realizan desde los llamados países ricos hacia los considerados países en desarrollo. Esto es, sitúa el debate sobre la calidad de la cooperación -y el análisis sobre sus éxitos o fracasos- en la denominada “cadena de la ayuda”, es decir en el tipo de relaciones que se establecen entre donantes y receptores, y en la manera en que se planifican, gestionan y evalúan las transferencias de unos a otros. Pero al fijar la

<sup>22</sup> Un amplio tratamiento de estas cuestiones puede verse en Alonso, Garcimartín y Martín (2010).

atención en estas cuestiones, quedan fuera del análisis toda una serie de elementos que condicionan gravemente los procesos de desarrollo y la sostenibilidad de las intervenciones a medio plazo, muchos de los cuales se sitúan más allá de la mencionada “cadena de la ayuda”.

Así, cuestiones esenciales para el desarrollo, que forman parte de los llamados problemas globales y que afectan a las relaciones entre donantes y receptores permanecen fuera de los debates sobre la calidad de la cooperación. El resultado de todo ello es una visión reduccionista de la cooperación internacional, que deja fuera del debate cuestiones esenciales del desarrollo, centrando la atención en las transferencias de recursos, y haciendo recaer las responsabilidades en la mala gestión de las mismas. En este contexto, la ya mencionada cuestión de la **coherencia de políticas** -cuya ausencia ha sido numerosas veces señalada como la causa principal del fracaso de la cooperación- queda clamorosamente al margen de los temas de la Declaración de París. Sin embargo, la cooperación al desarrollo no podrá ser eficaz, mientras no sea coherente ya que, como ya se ha señalado, muchas actuaciones que los gobiernos donantes llevan a cabo en diversos campos son contrarias a los objetivos marcados por la política de cooperación, y acaban socavando por completo las potencialidades de ésta. Por otra parte, la alusión al Diálogo de Políticas contenida en el Plan de Acción de Accra apenas representa una declaración de intenciones que no sirve para modificar en lo sustancial los criterios ni los indicadores de la Declaración de París.

Por otra parte, no deben perderse de vista los problemas referidos a la escasa potencialidad de los principios de París, lo cual constituye un serio problema que hace que, en muchas ocasiones, las recomendaciones derivadas de la mencionada declaración se conviertan en papel mojado. Así la defensa de principios como la Apropiación o el Alineamiento corre el riesgo de quedarse en mera retórica cuando las instituciones de los países socios carecen de capacidad para asumir el liderazgo sobre el proceso, o de representatividad para encarnar las aspiraciones de la mayoría de la población o de sectores de la misma especialmente afectados por las políticas de cooperación. La consecuencia es, como ya se ha señalado, una visión tecnocrática de la cooperación y de la gestión de la ayuda, planteada al margen de las condiciones reales y de la capacidad de los distintos actores para asumir el papel que se les otorga.

Por otra parte, desde el punto de vista de la cooperación descentralizada, la Declaración de París aparece como algo relativamente alejado de su ámbito de actuación, ya que la misma parece estar concebida desde los problemas que más afectan a la cooperación bilateral (entre estados) y a las relaciones que se establecen entre los gobiernos “donantes” y sus socios de los países “receptores”. Todo el texto de la declaración está constantemente referido a gobiernos nacionales, planes nacionales, presupuestos nacionales, países donantes y socios, etc. E incluso el propio capítulo III de la Declaración, dedicado a los Indicadores para evaluar los progresos en su aplicación, señala que los mismos deben medirse “a escala nacional con supervisión internacional”. Esta visión de la cooperación

que contempla a los estados como casi únicos protagonistas de la misma, plantea algunos problemas tanto por el lado de los llamados donantes, como por el de los considerados países receptores.

En lo que respecta a los países donantes, el monopolio otorgado por la Declaración de París a los gobiernos estatales como protagonistas de la nueva asociación que se pretende, y como interlocutores en la aplicación de los principios definidos, deja fuera a otros actores relevantes en la cooperación al desarrollo. Entre ellos destacan las ONG y las entidades subestatales. Las ONG representan una parte significativa de los esfuerzos desplegados por la sociedad en materia de cooperación, especialmente en términos cualitativos y su papel en los denominados países socios por la Declaración de París, es de la máxima importancia. No deben olvidarse las tensiones existentes en muchos países receptores de AOD entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales buscan y encuentran amparo y apoyo en la cooperación internacional. Por ello, el énfasis puesto por la Declaración de París en el papel de los gobiernos y de sus políticas corre el riesgo de convertirse en argumento a favor del control de las ONG y de su subordinación a las estrategias de aquellos, como ha sido reiteradamente señalado<sup>23</sup>.

Por lo que respecta a otros actores -como las entidades públicas de carácter subestatal-, la Declaración de París supuso también una desconsideración de los mismos, al subordinar los principios de la eficacia a la asociación entre los gobiernos de los Estados y el tratamiento en su seno de las cuestiones relativas a la Apropiación, o el Alineamiento. En ese contexto, los planes de desarrollo de carácter local -que pueden ser referencias importantes- quedan fuera del análisis. De manera más general, la pretensión de construir unas relaciones de asociación más horizontales en base al protagonismo de los estados, desconsidera la importancia de las redes tejidas por la sociedad civil y por las entidades subestatales de unos y otros países, incluidos los flujos financieros promovidos y gestionados en su seno. En ese sentido, y aunque en el posterior Plan de Acción de Accra se aluda tímidamente a la necesidad de asociaciones más inclusivas -que puedan dar cabida a distintos agentes- las cuestiones relativas a la Cooperación Descentralizada y al análisis de sus potencialidades se encuentran en general ausentes tanto de la letra como del espíritu de la Declaración de París.

Ello no obstante, consideramos que existen algunos aspectos de los principios contenidos en la mencionada declaración que pueden ser reinterpretados y aplicados a las políticas de cooperación descentralizada, contribuyendo a realizar análisis y valoraciones más certeras sobre el diseño y la aplicación de las mismas. Esto afecta a los principios de **apropiación** por parte de la población local, o de **alineamiento** con las políticas locales de desarrollo de las contrapartes (las cuales, por otra parte, podrían ser contradictorias o estar en conflicto con las de los gobiernos centrales). También afecta a la idea de **mutua**

<sup>23</sup> Un análisis de gran interés sobre estas cuestiones puede verse en Sanahuja (2007).

**responsabilidad**, en la medida en que ello está relacionado con la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas y podría llegar a traducirse en *asociaciones inter-locales para el desarrollo*. Y, evidentemente, afecta a cuestiones como la **evaluación de resultados** o la **armonización** de procedimientos, si bien estos últimos son temas más comunes al conjunto de políticas públicas.

Por todo ello, consideramos que, con las necesarias matizaciones y adaptaciones, los principios contenidos en la Declaración de París y, en general, las cuestiones relativas a la eficacia de la cooperación, deberían formar parte también del diseño de las políticas de Cooperación Descentralizada y ser objeto de atención en las propuestas que se elaboren para el análisis y/o evaluación de las mismas.

### ***La Cooperación Descentralizada como Política Pública***

Finalmente, en este apartado relativo a cuestiones generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar las políticas de cooperación descentralizada, no podemos soslayar que éstas deben regirse por algunos principios que afectan a todas las políticas públicas. Ello, que puede parecer una obviedad, no lo es tanto si tenemos en cuenta que, en el caso español, sólo recientemente se ha planteado la necesidad de dar a la Cooperación Descentralizada la solidez y el rigor propios de una política pública, sin que dicho propósito haya sido siempre logrado. Como es sabido, durante bastante tiempo la cooperación impulsada por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos ha sido más el resultado de la presión de algunos sectores de la sociedad, que de una reflexión rigurosa sobre el tema, lo que ha derivado en ocasiones en la ausencia de una política como tal y en la mera formulación de algunos objetivos e instrumentos en clave de respuesta a las demandas planteadas<sup>24</sup>.

Ahora bien, la necesaria consideración de la Cooperación Descentralizada como política pública plantea una serie de requisitos que deben formar parte asimismo del marco de referencia desde el cual analizar o evaluar la misma. Entre ellos deben ser tenidos en cuenta la conveniencia de tener unas **bases legales** que regulen las intervenciones y la participación de los diversos agentes implicados. Ello resulta fundamental para otorgar seguridad jurídica a las actuaciones puestas en marcha y también para regular el papel de los distintos actores o el funcionamiento de los órganos de seguimiento y de participación.

Un segundo aspecto relacionado con la consistencia de la política de cooperación descentraliza como política pública es el que afecta a la necesidad plantear unos **compromisos y objetivos de medio y largo plazo**, que superen la visión de corto plazo y las intervenciones puntuales. La existencia o no de estos compromisos constituye un asunto de la máxima trascendencia a la hora de examinar la previsibilidad de la política y la posibilidad, para los diversos actores implicados, de enmarcar sus actuaciones en una lógica de continuidad.

---

<sup>24</sup> Esta cuestión es ampliamente tratada por Martínez y Sanahuja (2009).

Finalmente, consideramos que, al igual que sucede para cualquier política pública, es exigible que la Cooperación Descentralizada contemple los instrumentos necesarios para un adecuado **seguimiento y evaluación de la política** y para poder avanzar en un análisis de la misma que trascienda el nivel de los proyectos o intervenciones puntuales.

### **3.3. La identidad de la cooperación descentralizada: consideraciones generales**

Más allá de las anteriores consideraciones, relativas a aquellos asuntos de tipo general que deben ser tenidos en cuenta por las políticas de cooperación descentralizadas, y que por lo tanto deben constituir referencias a la hora de plantear su evaluación, existen otros asuntos, propios del ámbito subestatal y de cada territorio, que también deben ser examinados, y que constituyen las señas de identidad de este tipo de cooperación. Es importante a este respecto considerar las posibilidades que tiene la Cooperación Descentralizada de agregar un valor al conjunto de la cooperación, aprovechando las ventajas comparativas existentes en este ámbito en lo que se refiere a la promoción y gestión del desarrollo, desde el establecimiento de una adecuada relación de complementariedad con otros niveles o ámbitos de la cooperación.

En línea con esta premisa, es preciso tener en cuenta que, dentro de los Estados, y muy especialmente en el caso de aquellos de mayor dimensión y diversidad (como es el caso español) los distintos territorios tienen estructuras sociales y económicas parcialmente diferentes, así como experiencias distintas en lo que hace referencia a sus propios procesos históricos de desarrollo. De ahí que sea conveniente y útil que la Cooperación Descentralizada parta de un diagnóstico específico de sus propias potencialidades, relacionándolas con los objetivos que se plantea acometer. Además de recursos que pueden ser comunes (como los financieros) cada territorio tiene cosas distintas que aportar a la cooperación, experiencias y saberes propios que poner al servicio de otros territorios y grupos humanos, en una relación de cooperación entendida más como espacio de encuentro e intercambio que como vínculo entre donantes y receptores.

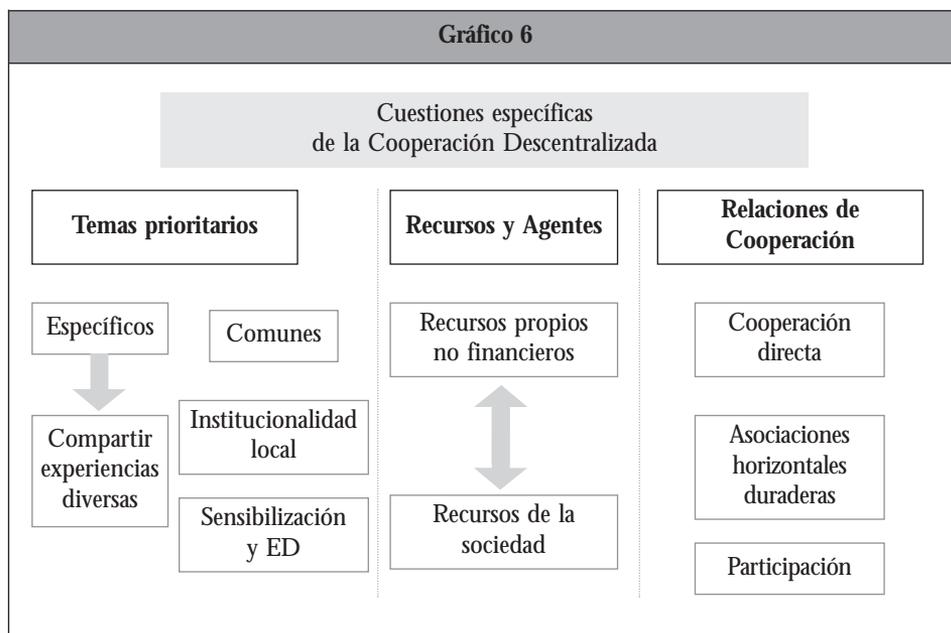
De acuerdo a lo señalado en apartados anteriores, consideramos que, tanto por la especial significación que algunos temas u objetivos de desarrollo tienen para la cooperación descentralizada, como por la manera en que ésta puede operar, existen unos rasgos específicos que la informan<sup>25</sup> y cuya identificación resulta de la máxima importancia a la hora de evaluar la pertinencia de la política. Dicho de otra forma, existen unos perfiles propios de la Cooperación Descentralizada que hacen que ésta sea pertinente, y que tenga sentido impulsarla. Si eso no fuera así, habría que preguntarse sobre el interés de mantener unas políticas y unas estructuras propias para la cooperación descentralizada, en vez de sumar sus fondos a los que se gestionan desde otros ámbitos de la Cooperación.

<sup>25</sup> Es importante aclarar que la identificación de unos rasgos propios o más específicos de la cooperación descentralizada no implica considerar que éstos sean necesariamente exclusivos de la misma.

Esta preocupación está además relacionada con la necesidad de superar la visión de la cooperación centrada en la mera transferencia de recursos, o en el financiamiento de proyectos promovidos por las ONGD, para plantear relaciones crecientemente horizontales y recíprocas entre instituciones más o menos homólogas en cuanto a sus objetivos. En este sentido, cobra especial relevancia la preocupación por dotar a la Cooperación Descentralizada de un plus, de un valor añadido, que debería estar principalmente representado por la aportación diferencial que cada territorio y/o institución pueda llevar a cabo.

El estudio de la literatura existente sobre la Cooperación Descentralizada, así como de los principales documentos programáticos elaborados a ese respecto por diferentes tipos de instituciones, permite avanzar algunos campos de especial interés a la hora de perfilar la identidad de este tipo de cooperación.

Dichos campos son los siguientes:



- **Los temas prioritarios de la cooperación descentralizada**, o lo que es lo mismo, la consideración de aquellos tipos de intervenciones en cooperación que mejor se ajustan a las características propias y a lo que cada territorio puede aportar. Desde esta perspectiva creemos que existen dos tipos de asuntos a tener en cuenta. Por un lado, los temas específicos en los que cada territorio puede aportar una mayor consistencia y potencialidad a las políticas de cooperación al desarrollo. Y, por otra parte, algunos temas que son comunes al conjunto de territorios y entidades subestatales y que pue-

den marcar la diferencia o la especificidad de la Cooperación Descentralizada respecto de la llevada a cabo por el gobierno central.

- *Los agentes y los recursos de la cooperación descentralizada*, lo que lleva a considerar aquellas capacidades que pueden ser movilizadas en cada territorio a favor de la cooperación. Creemos que, en lo relativo a esta cuestión, existen algunos tipos de recursos que están presentes, con mayor o menor intensidad, en los distintos territorios y otros que son propios de algunos. Ahora bien, tanto unos como otros deberían ser contemplados y por lo tanto tenidos en cuenta a la hora de examinar la calidad de las políticas de cooperación descentralizadas, y la capacidad de las mismas de aprovechar sus propias potencialidades.
- *Las relaciones de cooperación establecidas desde los ámbitos descentralizados*, lo que tiene que ver con las formas de trabajo y de asociación planteadas tanto con las contrapartes como entre los agentes de desarrollo del propio territorio. En este orden de cosas, no debe olvidarse que las políticas de cooperación descentralizadas, por su propia naturaleza, permiten poner en juego fórmulas de colaboración y de partenariado que son mucho más difíciles de implementar desde otros ámbitos territoriales y/o administrativos.

El examen de estos tres tipos de asuntos permite avanzar en la definición de los rasgos más sobresalientes que prefiguran la identidad de la Cooperación Descentralizada y la potencialidad de la misma. De ahí que los mismos deban constituir referencias obligadas a la hora de proponer una metodología útil para el análisis y evaluación de este tipo de cooperación. En los próximos apartados abordaremos cada uno de ellos con más extensión.

### 3.4. Los temas propios de la Cooperación Descentralizada

Como ya se ha señalado con anterioridad, existe un creciente consenso sobre la importancia de algunos temas o dimensiones del desarrollo que hacen que los mismos deban formar parte del diseño de las estrategias de cooperación y, además, deban ser tenidos en cuenta en las distintas intervenciones que se promueven. Se trata de lo que hemos denominado líneas o temas transversales, cuya significación está presente en los programas y proyectos de cooperación en cualquier ámbito de la misma. En ese sentido, la cooperación al desarrollo descentralizada forma parte del esfuerzo internacional a favor del desarrollo y, en consecuencia, comparte los objetivos generales de la lucha contra la pobreza, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental, el impulso y protección de los derechos humanos, o la diversidad cultural.

Sin embargo, además de estos objetivos transversales de carácter general, existen otros, que forman parte de lo que la Cooperación Descentralizada puede aportar con más fundamento a la tarea del desarrollo, y que están en relación con la especificidad de las instituciones locales y con las características del territorio en el que operan. De acuerdo a

ello, no puede dejarse de lado que cada ámbito, institución o agente de cooperación tiene capacidades específicas que le confieren una identidad propia y que hacen que pueda contribuir de manera más eficaz a la tarea del desarrollo, proponiéndose determinados objetivos para los cuales está especialmente capacitado. Las CC. AA., o los Ayuntamientos, no pueden ser una excepción a este respecto, por lo que resulta pertinente que, a la hora de elaborar las políticas de cooperación al desarrollo, traten de poner en valor aquellas cuestiones que representan más genuinamente sus capacidades y potencialidades.

Como ya se ha señalado, a la hora de examinar los temas propios de la cooperación descentralizada, aquellos en los que puede tener una mayor potencialidad e incidencia, debemos distinguir dos cuestiones diferentes: por una parte, el necesario diagnóstico que en cada ámbito territorial e institucional debe hacerse sobre la propia experiencia de desarrollo y lo que de específico puede aportarse a la tarea de la cooperación. Y, por otro lado, el reconocimiento de algunos temas, comunes a los distintos territorios, en los que la Cooperación Descentralizada tiene claras ventajas sobre la cooperación que puede desplegarse desde el nivel central.

La primera de estas dos cuestiones, la referida a la propia experiencia de desarrollo, debe analizarse en relación con la historia, la cultura, la sociedad, las instituciones, o la estructura económica existente en cada territorio. Consideramos que la idea de entender la cooperación entre territorios como la posibilidad de compartir una experiencia de desarrollo, aportando los conocimientos y capacidades acumulados a lo largo de la misma, cobra una especial relevancia en el ámbito de la cooperación descentralizada. No es la misma la aportación específica que desde su experiencia puede realizar una gran urbe que un pequeño municipio; la de un territorio especializado en unos sectores productivos que la de otros cuya economía gira en torno a otros sectores; o la de una institución con experiencia en la gestión de determinados temas que la de otra que carece de ella. Por todo ello, una de las referencias principales a la hora de definir y plasmar los objetivos de las políticas de cooperación descentralizadas debería ser, necesariamente, la **consideración de las capacidades propias** -técnicas y humanas- **de cada territorio** y lo que el mismo, desde su propia experiencia de desarrollo, puede aportar. De ahí que sea importante el diagnóstico sobre la propia realidad y sobre las mencionadas capacidades, el cual puede ser mucho más valioso si es compartido por unos y otros actores.

La segunda vertiente del tema es la relativa a aquellos temas que, en mayor o menor medida, están presentes en unos y otros territorios y en el conjunto de las instituciones subestatales. Son aspectos que forman parte del quehacer cotidiano de dichas instituciones o que constituyen objeto de atención preferente por parte de las mismas, lo que determina que sea posible una implicación más eficaz por su parte. Ello les convierte en opciones prioritarias y en referentes esenciales de la cooperación descentralizada. Del estudio llevado a cabo, se deduce la existencia de dos temas principales, que deben ser objeto de especial tratamiento por parte de la cooperación descentralizada:

- En primer lugar, se encuentra la cuestión del **fortalecimiento de las instituciones locales, del tejido social y de la participación** como aspecto central en el que deben fijarse las políticas de cooperación descentralizadas. De la misma manera que existen ámbitos de la cooperación al desarrollo que son consustanciales a los Estados y responsabilidad principal de los gobiernos centrales -en los que las instituciones locales y/o regionales tienen un papel muy limitado-, hay otros ámbitos en los que estas instituciones tienen mucho que aportar. Es el caso del impulso del desarrollo local en sus distintas vertientes, ya que se trata del ámbito natural en el que se desenvuelven tanto las comunidades autónomas, como los ayuntamientos y otros entes territoriales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que operan en el territorio.

Las posibilidades de colaboración en este terreno se plantean tanto en lo relativo a la planificación estratégica a largo plazo como en el quehacer diario, aportando la experiencia y los conocimientos existentes. Ello implica, lógicamente, una apuesta decidida por la participación y por el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y regionales, en concertación con las organizaciones sociales de las zonas en las que se coopera, lo que, a su vez, guarda relación con el apoyo a los procesos de descentralización. Este último aspecto adquiere una especial relevancia de cara a fortalecer tanto las instituciones locales como el propio tejido social de los territorios y las sociedades con las que se establecen lazos de cooperación, en un contexto en el que los estados tienen crecientes dificultades para promover el desarrollo y prestar determinados servicios desde el nivel central. En estas circunstancias, las instituciones locales - CC. AA., Ayuntamientos, u otros- pueden aportar una experiencia y una colaboración mucho más específica y cercana.

- Y en segundo término, debe subrayarse que la Cooperación Descentralizada constituye un ámbito de actuación privilegiado en lo que respecta a la **sensibilización y la educación al desarrollo**, entendidas como la promoción en nuestras sociedades de valores solidarios y del fomento de un pensamiento crítico que cuestione las desiguales relaciones internacionales, favoreciendo la implicación de nuestra sociedad en acciones que contribuyan a superarlas. No es en modo alguno casual que las CC. AA. y los Ayuntamientos sean las instituciones públicas que más contribuyen a la financiación de actividades de sensibilización y educación al desarrollo en España<sup>26</sup>. Ello se encuentra directamente relacionado con dos condiciones propias de los ámbitos autonómicos y locales. En primer lugar, la mayor cercanía entre las instituciones y la ciudadanía, y las consiguientes posibilidades de poner en juego muy diversos recursos existentes para programas de educación al desarrollo y de sensibilización<sup>27</sup>, lo cual no resulta tan fácil de llevar a cabo desde las instituciones de cooperación del gobierno

<sup>26</sup> MAEC: Seguimiento del PACI 2008.

<sup>27</sup> En relación con este asunto, no puede olvidarse que en el ámbito de la cooperación descentralizada existen muchas más posibilidades para socializar la solidaridad e integrar a nuevos agentes, haciendo de la propia experiencia en cooperación una potente herramienta de concienciación y sensibilización.

central. Y en segundo término, es preciso destacar la mayor autonomía existente en el nivel descentralizado para cuestionar determinadas prácticas contrarias al desarrollo e incrementar la incidencia política de la cooperación, sin las limitaciones derivadas de la acción diplomática de los gobiernos centrales.

Además de estos dos asuntos, el caso español presenta una especificidad muy relevante en el campo de la educación al desarrollo y, más concretamente, en la que se realiza en el ámbito de la enseñanza reglada. Nos referimos al hecho de que la competencia sobre el sistema educativo pertenece a las Comunidades Autónomas, lo que convierte a éstas en las principales responsables de promover la educación en valores en el ámbito escolar y, por tanto, de garantizar en este terreno la coherencia de políticas.

De acuerdo a todo lo anterior, consideramos que existen unos temas propios y/o prioritarios de la Cooperación Descentralizada que necesariamente han de ser tenidos en cuenta a la hora de establecer una referencia o unos indicadores desde los cuales poder analizar y evaluar las políticas en este ámbito.

### **3.5. Los agentes y los potenciales recursos para la Cooperación al Desarrollo de carácter descentralizado**

De manera muy relacionada con lo anterior, es preciso tener en cuenta que la Cooperación Descentralizada opera en un ámbito especialmente propicio para movilizar al servicio de la cooperación toda una amplia gama de recursos y agentes de desarrollo, mucho más difíciles de poner en juego cuando se trata de cooperaciones de ámbito superior (bilateral o multilateral). Ello tiene que ver con dos tipos de asuntos. Por una parte, con el hecho de que las instituciones subestatales cuentan, en general, con una amplia gama de recursos técnicos y humanos, y con una trayectoria propia relacionada con la gestión del desarrollo local en sus más variadas facetas. Y por otro lado, tiene que ver también con una cuestión de cercanía, asociada al mejor conocimiento de las capacidades existentes en la propia sociedad y sus diversas organizaciones. Por unas y otras razones consideramos que existe un conjunto de factores que resultan también especialmente relevantes en el ámbito de la cooperación descentralizada:

- En primer término, es preciso destacar la importancia de poner en juego los **recursos propios no financieros (tanto técnicos como humanos) de las propias administraciones** en los programas y proyectos de desarrollo a impulsar. Ello implica la necesidad de asumir un mayor protagonismo y responsabilidad en la cooperación, renunciando al papel de meros financiadores del trabajo llevado a cabo por organizaciones privadas (generalmente las ONGD) las cuales tienen a veces dificultades y limitaciones para encarar determinados objetivos de desarrollo. Nos referimos aquí a una amplia variedad de agentes y recursos institucionales, y a un importante caudal de conocimientos y experiencias acumuladas, existentes en distintos ámbitos de las CC. AA, las Diputaciones, los Ayuntamientos, las Mancomunidades de Servicios, las Agencias

de Desarrollo Local o, de manera más general, los Organismos Autónomos y Empresas Públicas de carácter local. Se trata de capacidades existentes en las propias administraciones o en organismos dependientes de las mismas, cuya aportación podría ser muy relevante y cuyo aprovechamiento en programas y proyectos de cooperación puede ser realizada de manera más sencilla, flexible, y rápida que cuando se trata de recursos del gobierno central.

- En segundo lugar, cabe subrayar la ventaja de la Cooperación Descentralizada a la hora de identificar y movilizar a favor de la cooperación al desarrollo **distintos tipos de agentes y recursos de la sociedad**, existentes en los más diversos ámbitos y relacionados con muy distintas facetas (educación, emprendizaje, asistencia social, medio ambiente, equidad de género, etc.). La importancia que para la cooperación representan estos recursos y estas energías presentes en la sociedad se ha incrementado en los últimos años al evidenciarse que los problemas de desarrollo, aunque de diferente manera, afectan a unos y otros tipos de países, los llamados donantes, y los considerados receptores, haciendo que un mayor número de colectivos sociales se interesen por las llamadas cuestiones globales. Además, la experiencia demuestra que universidades, sindicatos, colectivos de mujeres, asociaciones de emigrantes, colegios profesionales, etc., cuando son adecuadamente tratados e incorporados a la tarea de la cooperación, aportan a ésta nuevas perspectivas, nuevas ideas y nuevas posibilidades de actuación. En este sentido, las instituciones locales y regionales pueden potenciar y fortalecer dicha incorporación, contribuyendo a la vez a extender y socializar la solidaridad. Además, las características de estos ámbitos territoriales más pequeños, propios de la cooperación descentralizada, favorecen notablemente el conocimiento de estos amplios recursos sociales, permitiendo la puesta en marcha de estrategias proactivas destinadas a sumarlos más fácilmente a la cooperación, tarea que sería casi imposible de plantear desde las políticas del gobierno central
- Y finalmente, en tercer término, es preciso llamar la atención sobre la posibilidad existente en el ámbito de la Cooperación Descentralizada de **generar sinergias entre unos y otros tipos de agentes y recursos**, planteando objetivos y acciones capaces de aprovechar la complementariedad de esfuerzos y las aportaciones de los mismos, algo que de nuevo sería mucho más difícil de lograr en ámbitos como la cooperación bilateral o multilateral. En efecto, los sistemas de información, el conocimiento recíproco acumulado y las redes sociales de todo tipo existentes en cada ámbito territorial permiten el establecimiento de colaboraciones muy diversas y el aumento de la eficacia y la eficiencia de las intervenciones realizadas, sin los costes y las dificultades generados cuando no existe ese conocimiento y deben buscarse los recursos mediante otros cauces. Un aspecto particular en este terreno es el relativo al impulso de **alianzas interinstitucionales y alianzas público-privadas** para la puesta en marcha de programas y proyectos, algo en lo que las instituciones subestatales tienen bastante experiencia en otros sectores distintos al de la cooperación, como es el caso de la

prestación de algunos servicios sociales. También aquí resulta importante la cuestión del conocimiento previo de los recursos institucionales y sociales existentes, lo cual es mucho más sencillo en territorios más pequeños y especialmente en el ámbito local.

Las anteriores reflexiones nos llevan a considerar la necesidad de que este conjunto de temas deban ser examinados cuando se trata de analizar o evaluar las políticas de cooperación al desarrollo descentralizadas, pues forman parte esencial de su identidad y pueden dotar a dichas políticas de un plus, de un valor añadido respecto de las que se llevan desde otros ámbitos.

### 3.6. Las relaciones de cooperación en el ámbito descentralizado

Apuntaremos por último un tercer campo de asuntos que confieren personalidad a la Cooperación Descentralizada y que, al incrementar su potencialidad, debe ser también tenido en cuenta a la hora de analizarla y/o evaluarla. Nos referimos a las posibilidades que, a diferencia de otros ámbitos, presenta este tipo de cooperación para desplegar diversos tipos de relaciones de cooperación con los socios o contrapartes, relaciones capaces de otorgar a la misma una mayor profundidad y fortaleza. Y si bien no se trata de asuntos exclusivos de la cooperación descentralizada, es en ese ámbito en el que resulta más fácil implementarlos. Dentro de este apartado señalaremos tres cuestiones diferentes:

- En primer lugar, la Cooperación Descentralizada se caracteriza por su mayor capacidad de establecer **relaciones eficaces de cooperación directa con instituciones y organizaciones de otros países**, dadas las posibilidades de adaptación a las necesidades concretas de desarrollo local, y la flexibilidad y autonomía existentes para la toma de decisiones. En este sentido, tanto las distintas consejerías, departamentos, o concejalías, como los organismos o empresas públicas dependientes de ellas, pueden implicarse en tareas de cooperación directa, sin las limitaciones propias de la administración central, donde la intervención directa tiene que estar sujeta a la política exterior del Estado y por lo tanto se encuentra condicionada en buena medida por la misma. Además, la mayor cercanía y conocimiento de la realidad institucional, hace que la participación de la propia administración en la puesta en marcha de la política sea una posibilidad mucho más al alcance, por lo que no resulta comprensible la escasa implicación directa de muchas administraciones en este campo.
- En segundo término, la Cooperación Descentralizada presenta una gran potencialidad para **establecer vínculos y acuerdos de asociación y cooperación horizontales y duraderas**, entre instituciones y agentes contraparte (sean de carácter público, privado, o mixto), y para dotar a los mismos de una perspectiva de mayor reciprocidad. En esta línea, la Cooperación Descentralizada permite más fácilmente el establecimiento de acuerdos entre contrapartes del mismo rango o del mismo nivel de especialización (lo que afecta tanto a instituciones y organismos vinculados a la administración pública como a organismos y colectivos sociales) así como la inserción de estos acuerdos

en la estrategia general de la cooperación descentralizada. Ello tiene que ver asimismo con la posibilidad de acciones a largo plazo, insertas en acuerdos de asociación y mutua colaboración entre instituciones y organismos de diversa índole, que puedan ir más allá de la financiación o la puesta en marcha de proyectos más o menos puntuales, y que se orienten hacia una cooperación estable y recíproca. En ese sentido, las intervenciones concretas en forma de proyectos pueden insertarse más fácilmente en propuestas de colaboración de largo plazo entre instituciones y organizaciones de unos y otros territorios, evitando la dispersión y el carácter puntual de muchas de ellas.

- Y en tercer lugar, señalaremos la especificidad que presenta la Cooperación Descentralizada en cuanto a las posibilidades de hacer de la misma **una política más participativa**, poniendo en marcha mecanismos e instrumentos orientados a que los distintos agentes de la cooperación puedan participar activamente tanto en el diseño de aquella, como en el seguimiento y evaluación de la misma. La Cooperación Descentralizada dispone, en este sentido, de posibilidades claramente superiores a los de otras cooperaciones en las que, dada la lejanía entre la administración y la sociedad, la participación y el control sobre las políticas resulta mucho más difícil de canalizar de manera eficaz. Ello permite, en principio, dotar tanto a la política de cooperación como a las normas legales que la regulan de una mayor diversidad de instrumentos y opciones a través de las cuales canalizar las preocupaciones de la ciudadanía y las inquietudes de los agentes de cooperación. Dentro de este campo, adquieren una especial relevancia los sistemas de información y la transparencia de la misma, pues ello constituye la base desde la que poder impulsar una participación real y efectiva.

Por todo ello, consideramos que este tercer campo de asuntos, referidos a las formas de colaboración y las relaciones de cooperación que pueden desarrollarse en el ámbito territorial constituye asimismo una de las señas de identidad de la Cooperación Descentralizada, lo que plantea la necesidad de que el mismo sea tenido en cuenta para su análisis y evaluación

### 3.7. Los diferentes ámbitos o niveles en la Cooperación Descentralizada

Las observaciones llevadas a cabo en los apartados anteriores, referidas a los temas propios de la Cooperación Descentralizada, a la cuestión de los recursos y los agentes, y finalmente, al tipo de relaciones de cooperación, son producto de una visión global sobre este tipo de cooperación que, sin embargo, no se corresponde del todo con la realidad. En efecto, a la hora de analizar la identidad de la cooperación descentralizada es preciso tener en cuenta la diferencia existente entre unas y otras instituciones, entre unos y otros ámbitos territoriales. En este sentido, durante el trabajo llevado a cabo hemos podido constatar la necesidad de profundizar en algunos aspectos de la identidad de la Cooperación Descentralizada que adquieren especial relevancia en algunos ámbitos. En lo que se refiere a instituciones de carácter subestatal existe en España una amplia y variada trayectoria que afecta no sólo a la Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, sino también a

las Diputaciones, los Fondos Insulares, y los Fondos de Solidaridad de naturaleza intermunicipal. Cada una de estas instituciones presenta sus propias particularidades que deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar el marco de referencia.

Ahora bien, más allá de esta observación general, consideramos que es preciso ahondar específicamente en la conceptualización y caracterización de la cooperación de carácter local o municipal, estableciendo un marco de referencia para la misma que, compartiendo la mayoría de los rasgos del conjunto de la cooperación descentralizada, permita vislumbrar algunas características y potencialidades que son propias de ese ámbito.

Se trata de una cuestión que excede las posibilidades de este trabajo y los objetivos trazados con el mismo, pero sobre la que consideramos necesario llamar la atención. Del examen de toda la literatura y la documentación analizadas se deduce que existe un campo de investigación específico en el ámbito municipal que requiere ser explorado para poder avanzar criterios de evaluación ad hoc. Especialmente relevante nos parece todo lo relativo a la cooperación directa, el contenido concreto de los hermanamientos, y todo lo relativo al intercambio de experiencias, lo cual requiere a su vez tener en cuenta las diferentes realidades que representan municipios y ayuntamientos de muy diverso tamaño.

Por ello, creemos que un catálogo de buenas prácticas en este campo, que permitiera avanzar hacia un marco de referencia teórico, debería considerar dichas diferencias. No obstante, es importante recordar que la esfera municipal constituye un ámbito de gestión del desarrollo que recoge problemas de similar naturaleza en unos y otros países, lo que abre un campo de posibilidades para la colaboración y el intercambio de experiencias difícil de encontrar en otros terrenos.



**Capítulo 4.**  
**El sistema de indicadores: una propuesta  
para el ámbito de las Comunidades Autónomas**





Partiendo de la metodología y del marco de referencia expuestos en los apartados anteriores, el último eslabón del trabajo realizado ha consistido en la elaboración, con carácter preliminar, de un sistema de indicadores que pueda servir para analizar y en su caso evaluar la calidad de las políticas de cooperación descentralizadas.

De acuerdo a lo ya señalado, dicho sistema de indicadores se limita a dos posibles tipos de evaluaciones:

- A) La evaluación de diseño o de carácter conceptual, en cuyo caso los indicadores propuestos están reagrupados de acuerdo a los criterios de evaluación aceptados, es decir, pertinencia, coherencia / complementariedad y participación, y estableciendo para cada uno de dichos criterios, una serie de indicadores con los posibles valores que pueden adoptar.

**Gráfico 7**

Sistema de indicadores Evaluación de diseño			
	Pertinencia	Coherencia/ Complementariedad	Participación
Objetivos y transversalidad	Adecuación a los objetivos generales de la Cooperación al Desarrollo	Adecuación a los objetivos generales de la Cooperación al Desarrollo	Dentro de la propia administración  Interinstitucional  Social
Requerimientos Calidad	Adecuación a requerimientos de calidad y eficacia	Adecuación a requerimientos de calidad y eficacia	
Especificidad Valor añadido	Definición objetivos específicos y valor añadido	Definición objetivos específicos y valor añadido	
Movilización recursos	Capacidad movilización y coordinación recursos disponibles	Capacidad movilización y coordinación recursos disponibles	
Relaciones de cooperación	Establecimiento de relaciones de cooperación horizontales y estables	Establecimiento de relaciones de cooperación horizontales y estables	

B) La evaluación de aplicación y de gestión, en donde los criterios elegidos son los de coherencia / complementariedad, armonización y transparencia / participación y de la misma forma que en el caso anterior, se establece una batería de indicadores a los que a su vez se han adjudicado diferentes posibles valores.

**Gráfico 8**

Sistema de indicadores Evaluación de aplicación		
Coherencia/ Complementariedad	Armonización	Transparencia/ Participación
Coherencia interna, referida a los medios dispuestos	Procedimientos de diseño y formulación	Instrumentos de información
Coherencia interna, referida a las intervenciones impulsadas		
Coherencia externa, referida a la búsqueda de sinergias y complementariedades	Procedimientos de seguimiento y evaluación	Instrumentos de interacción
Coherencia entre la política de cooperación y otras políticas	Sistemas de información	Órganos de participación

El sentido de esta propuesta no es otro que el de abrir un debate sobre la manera de avanzar en la operatividad de la evaluación de las políticas de cooperación. Para ello, se han realizado diversos test aplicando el sistema de indicadores al examen de diversas políticas de cooperación descentralizadas<sup>28</sup>. Este ejercicio ha permitido calibrar el grado de adaptación de los distintos indicadores a las características de la información existente sobre dichas políticas. Mediante estos test se ha desechado un buen número de indicadores, se

<sup>28</sup> Para la realización de estos test se han tenido en cuenta todos los Planes Directores y Leyes de Cooperación de las diversas Comunidades Autónomas, así como más de un centenar de Planes, Documentos Doctrinales, Decretos y Convocatorias realizados por las diversas instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi que intervienen en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Se han mantenido asimismo entrevistas, entre abril y diciembre de 2010, con la totalidad de Directores/as de Cooperación al Desarrollo de las distintas CC.AA., a excepción de la Comunidad Valenciana donde ello no fue posible. En el caso de la CAE se han mantenido además reuniones y entrevistas con responsables y personal técnico tanto del Gobierno Vasco, como de las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos de las tres capitales, y Euskal Fundazioa.

han modificado otros, se han incorporado algunos, y se han podido ajustar algo más los valores a adjudicar.

El sistema de Indicadores está elaborado tomando como referencia las Comunidades Autónomas, por considerar que se trata de un ámbito de características más homogéneas y de unas políticas de cooperación para cuyo análisis pueden ser introducidas un mayor número de variables, especialmente en lo referido a la evaluación del proceso de gestión y aplicación. Ello no obstante, consideramos que se trata de una propuesta que, con los matices y consideraciones planteados en el apartado 3.6. (relativo a las relaciones de cooperación en el ámbito descentralizado), puede ser adaptada para trabajar en otros ámbitos territoriales y administrativos.

Sea como fuere, se trata de una propuesta preliminar que, sin embargo, creemos que puede servir para interpretar mejor el sentido y la utilidad del marco de referencia en el que se inserta y del que deriva este sistema de indicadores. En este sentido, se ha tratado de proponer un instrumento capaz de servir de conexión entre las reflexiones generales sobre la orientación seguida por las políticas de cooperación descentralizadas, y la posibilidad de analizar o verificar dicha orientación en concreto, de una manera más sistemática.

#### **4.1. Consideraciones generales**

El sistema de indicadores que aquí se presenta se enmarca en la metodología expuesta en el apartado segundo de este trabajo. Allí se planteaban las limitaciones de diverso tipo existentes para abordar la evaluación de las políticas de cooperación descentralizada, y la necesidad de plantear propuestas que fueran operativas, teniendo en cuenta dichas limitaciones. Por ello, conviene recordar ahora, siquiera brevemente, las opciones metodológicas tomadas en las que se inscribe esta propuesta de indicadores.

En este sentido, debemos señalar que los indicadores están agrupados en función del criterio de evaluación para el que han sido concebidos. Y a su vez, los criterios se plantean específicamente para cada uno de los dos tipos de evaluación seleccionados (Conceptual o de Diseño; y de Gestión y Aplicación). En el caso de la Evaluación Conceptual o de Diseño, cada uno de los criterios adoptados (pertinencia, coherencia, etc.) se valora de acuerdo a una serie de referencias previamente establecidas, lo que da lugar a la tabla de indicadores ordenada en base a dichas referencias. En el caso de la Evaluación del Proceso de Gestión y Aplicación, la tabla de indicadores sigue un orden diferente ya que aunque parte del mismo marco de Referencia, la agrupación se realiza teniendo también en cuenta distintos tipos de aspectos relacionados con la puesta en marcha de la política. Todo ello puede verse en el gráfico nº 9.

En todo caso, al final del capítulo se presentan unas notas técnicas con la idea de que sirvan para una mejor comprensión del sistema de indicadores propuestos, y de sus posibles usos y aplicaciones.

**Gráfico 9**

Sistema de indicadores Evaluación de aplicación		
Tipo de evaluación	Criterio de evaluación	Indicadores
<b>Evaluación Conceptual o de Diseño de la Política</b>	Pertinencia	Agrupados en base al Marco de Referencia Conceptual
	Coherencia/ Complementariedad	Agrupados en base al Marco de Referencia Conceptual
	Participación	Agrupados en base al Marco de Referencia Conceptual
<b>Evaluación del Proceso de Aplicación y Gestión de la Política</b>	Coherencia/ Complementariedad	Agrupados en base al Marco de Referencia y mecanismos de gestión
	Armonización	Agrupados en base al Marco de Referencia y mecanismos de gestión
	Transparencia/ Participación	Agrupados en base al Marco de Referencia y mecanismos de gestión

## 4.2. Evaluación de Diseño

Se presentan a continuación los indicadores elaborados para la evaluación conceptual o de diseño de la política. Como ya se ha señalado, dichos indicadores están agrupados, para cada criterio, de acuerdo a los temas planteados en el Marco de Referencia Conceptual.

### 4.2.1. Indicadores de Pertinencia

**Adecuación de la política a los objetivos generales de carácter transversal de la Cooperación al Desarrollo.**

**DPE1: Se considera la lucha contra la pobreza como referencia u objetivo general o transversal de la política. Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se**

hace referencia alguna a la lucha contra la pobreza; “1” si hay alguna referencia al tema como elemento inspirador u objetivo genérico de la política; “2” si se plantea dentro de un listado concreto de objetivos transversales de la política.

**DPE2: Se considera la equidad de género como referencia u objetivo general o transversal de la política.** Este indicador puede tomar cuatro valores: “0” si no se hace referencia alguna a la equidad de género, ni al trabajo con mujeres; “1” si hay alguna referencia al tema como elemento inspirador u objetivo genérico de la política; “2” si la equidad de género se plantea dentro de un listado concreto de objetivos transversales de la política; “3” si se plantea el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en las prioridades sectoriales

**DPE3: Se considera la sostenibilidad medioambiental como referencia u objetivo general o transversal de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se hace referencia alguna a la sostenibilidad medioambiental; “1” si hay alguna referencia al tema como elemento inspirador u objetivo genérico de la política; “2” si se plantea dentro de un listado concreto de objetivos transversales de la política.

**DPE4: Se considera el impulso y la protección de los DD. HH. como referencia u objetivo general o transversal de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se hace referencia alguna a la defensa de los DD. HH.; “1” si hay alguna referencia al tema como elemento inspirador u objetivo genérico de la política; “2” si se plantea dentro de un listado concreto de objetivos transversales de la política.

**DPE5: Se considera la diversidad cultural como referencia u objetivo general o transversal de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se hace referencia alguna a la importancia de la diversidad cultural o de los factores culturales; “1” si hay alguna referencia al tema como elemento inspirador u objetivo genérico de la política; “2” si se plantea dentro de un listado concreto de objetivos transversales de la política.

#### **Adecuación de la política a los requerimientos de eficacia de las políticas públicas en general y de la Cooperación al Desarrollo en particular.**

**DPE6: Existen referencias a la participación, el dialogo, y la concertación como principios rectores de las intervenciones** (relación con Apropiación). Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se hace ninguna alusión a dichos principios; “1” si se hace alusión a los mismos.

**DPE7: Se reconoce la necesidad de enmarcar las intervenciones en los planes de desarrollo locales** (relación con Alineamiento). Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se hace ninguna alusión a dicha necesidad; “1” si se hace alusión a la misma.

**DPE8:** Se reconoce la necesidad de procedimientos orientados al seguimiento y evaluación de la política de acuerdo al criterio de gestión de resultados. Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no hay alusiones a la necesidad de dar seguimiento y evaluar la política; “1” si hay alusiones a dicha necesidad.

**DPE9:** Se plantea la necesidad de coordinación y/o complementariedad de la política con la llevada a cabo por otras instituciones de cooperación (relación con Coordinación y Armonización). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no hay ninguna referencia a la necesidad de complementariedad con otros ámbitos o niveles de la administración; “1” si se alude a las relaciones de complementariedad con la política de cooperación estatal y/o europea; y “2” si se alude a las relaciones de complementariedad con la política de cooperación de otras instituciones de la propia CA.

**DPE10:** Existe un marco legal propio y/o específico sobre la cooperación al desarrollo, como soporte jurídico de la misma. Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no existe una ley autonómica específica de cooperación; “1” si existe una ley autonómica específica de cooperación que regula la política.

**DPE11:** Se precisa el ámbito de aplicación de la política y de las instituciones y agentes concernidos por la misma. Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se define el ámbito institucional de aplicación de la política; “1” si dicho ámbito queda reducido a la propia administración autonómica; “2” si el ámbito de aplicación definido se extiende a los Ayuntamientos, Diputaciones y otras instituciones públicas de la CA.

**DPE12:** Se plantea un objetivo presupuestario específico como compromiso con la cooperación al desarrollo (expresión de previsibilidad, relación con Mutua Responsabilidad). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se establece un objetivo presupuestario específico para el periodo de diseño de la política; “1” si se plantea alguna declaración para avanzar hacia un objetivo presupuestario; “2” si existen compromisos de objetivos presupuestarios explícitos.

**DPE13:** Se plantea la necesidad de garantizar la coherencia de otras políticas de la administración autonómica con la política de cooperación. Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no existen referencias a la necesidad de la coherencia de políticas; “1” si se plantean referencias genéricas a dicha necesidad; “2” si se mencionan ámbitos específicos en los que plantear dicha coherencia.

#### **Definición de los objetivos específicos de la política de cooperación y del valor añadido de la misma.**

**DPE14:** Se plantean referencias a la aportación específica que se desea realizar, a la “identidad” o al valor añadido de la política diseñada, por referencia a otras

**políticas de cooperación. Reivindicación de la propia cooperación como algo diferente.** Este indicador puede tomar cinco valores: “0” si no se menciona ningún tipo de referencia; “1” si se plantean referencias a los lazos históricos o culturales (incluida la existencia de comunidades locales en el exterior); “2” si se plantean referencias a la trayectoria de cooperación preexistente; “3” si se alude a las comunidades de inmigrantes existentes en la propia CA; “4” si se plantean referencias a la complementariedad de estructuras económico-sociales o a la existencia de problemáticas compartidas.

**DPE15: Se plantea el impulso de la participación, y el fortalecimiento de las instituciones locales y/o los procesos de descentralización como aspectos prioritarios de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si estas cuestiones no figuran como objetivos de la política de cooperación; “1” si se contempla el impulso de la participación política como objetivo de la política; “2” si se contempla el apoyo a los procesos de descentralización y/o el fortalecimiento institucional local como objetivo de la política.

**DPE16: Se plantea la sensibilización y la educación al desarrollo como aspectos prioritarios de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no existe consideración alguna sobre la sensibilización y la educación al desarrollo como objetivos de la política; “1” si la sensibilización y la educación al desarrollo se consideran objetivos prioritarios de la política de cooperación en general; “2” si se contempla expresamente la necesidad de intervenir a este respecto en el sistema educativo.

#### Capacidad de movilización y puesta en juego de los recursos disponibles en el ámbito de la Cooperación Descentralizada.

**DPE17: Se analizan y/o definen los Agentes de Cooperación de la CA vinculados a la puesta en práctica de la política.** Este indicador puede tomar seis valores: “0” si no se define ningún Agente de Cooperación; “1” si la definición menciona a las ONGD; “2” si la definición incluye a la propia administración y entidades vinculadas; “3” si la definición incluye a las universidades; “4” si la definición incluye a los sindicatos; “5” si la definición incluye a otros agentes (especificar cuales).

**DPE18: Se otorga prioridad a los Agentes de Cooperación de la propia CA en la puesta en marcha de las intervenciones.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se plantea la prioridad de los agentes de la propia CA a la hora de poner en práctica las intervenciones derivadas de la política; y “1” si se contempla expresamente dicha prioridad.

**DPE19: Se considera la necesidad de movilizar personal y recursos no financieros (equipos, etc.), de la propia administración autonómica, potencialmente útiles para la cooperación al desarrollo.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si

no se prevé la posibilidad de movilizar personas o recursos no financieros de las propias administraciones públicas; “1” si se prevé la posibilidad de movilizar personal; “2” si se prevé la posibilidad de movilizar recursos técnicos o equipamientos.

**DPE20: Se analizan y/o definen los recursos específicos presentes en la CA orientados a la promoción del desarrollo local, la descentralización, y el fortalecimiento de las instituciones locales.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se definen recursos específicos existentes en el ámbito de la CA de cara a estos objetivos; “1” si se mencionan sólo los de las propias administraciones; “2” si se mencionan otros agentes (especificar cuáles, p. ej. Agencias de Desarrollo Local, Mancomunidades de Servicios, Empresas Públicas Locales).

**DPE21: Se analizan y/o definen los recursos específicos presentes en el propio ámbito de la CA orientados a la sensibilización y la educación al desarrollo.** Este indicador puede tomar cuatro valores: “0” si no se definen recursos específicos existentes en el ámbito de la CA de cara a estos objetivos; “1” si se mencionan ONGD especializadas en el ámbito de la ED; “2” si se mencionan las instituciones del sistema educativo de enseñanza primaria y secundaria; “3” si se menciona a las universidades.

#### Relaciones de cooperación desplegadas por la política.

**DPE22: Se reconoce expresamente el papel de la propia administración autonómica (bien directamente o en alianzas interinstitucionales o público-privadas) en la ejecución y puesta en marcha de la política.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se contempla la participación directa de la propia administración en la ejecución de la política de cooperación; “1” si se recoge dicha posibilidad.

**DPE23: Se reconoce la necesidad y/o interés del trabajo a medio y largo plazo, y de facilitar o posibilitar la continuidad de las acciones y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contraparte** (relación con Mutua Responsabilidad). Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no hace consideración alguna sobre la necesidad de acciones a medio y/o largo plazo; “1” si ofrece alguna consideración sobre ello.

**DPE24: Se reconoce la importancia y/o el interés de establecer acuerdos de asociación permanentes (hermanamientos, etc.) entre organizaciones e instituciones homólogas de la propia CA y de los países o zonas con los que se coopera** (relación con Mutua Responsabilidad). Este indicador puede tomar dos valores: “0” si los documentos de política no ofrecen ninguna consideración sobre la importancia de establecer acuerdos horizontales y permanentes con instituciones de los países o zonas con los que coopera; y “1” si existe alguna consideración o referencia a la misma.

#### 4.2.2. Indicadores de Coherencia/Complementariedad

##### Adecuación de la política a los objetivos generales de carácter transversal de la Cooperación al Desarrollo.

**DCO1:** Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la lucha contra la pobreza en la política de cooperación. Este indicador puede obtener tres valores: “0” no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la transversalidad de la lucha contra la pobreza; “1” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; “2” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**DCO2:** Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la equidad de género en la política de cooperación. Este indicador puede tomar cuatro valores: “0” no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la transversalidad de la equidad de género; “1” se establecen baremos para asegurar la transversalización del género en las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; “2” se establecen baremos para asegurar la transversalización del género en las intervenciones conveniadas o realizadas por la propia administración; “3” se establecen baremos para asegurar que las intervenciones fortalecen las capacidades de las mujeres en las prioridades sectoriales.

**DCO3:** Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la sostenibilidad medioambiental en la política de cooperación. Este indicador puede tomar tres valores “0” no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la transversalidad de la sostenibilidad medioambiental; “1” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; “2” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**DCO4:** Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la defensa de los DD.HH. en la política de cooperación. Este indicador puede tomar tres valores: “0” no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la transversalidad de la defensa de los DD.HH.; “1” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; “2” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del tema en las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**DCO5:** Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la defensa de la diversidad cultural en la política de cooperación. Este indicador puede

tomar tres valores: “0” no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la transversalidad de la diversidad cultural; “1” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del contexto cultural en las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; “2” se establecen baremos para asegurar la adecuada consideración del contexto cultural en las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**Adecuación de la política a los requerimientos de eficacia de las políticas públicas en general y de la cooperación al desarrollo en particular.**

**DCO6: Se prevén mecanismos que garanticen la participación, el diálogo, y la concertación de las intervenciones realizadas al amparo de la política** (relación con Apropiación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar la participación y el diálogo con las contrapartes; “1” si el previo acuerdo de la contraparte es requisito formal para las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; y “2” si dicho acuerdo es requisito para las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**DCO7: Se prevén mecanismos que garanticen la adecuación de las intervenciones a los planes de desarrollo locales** (relación con Alineamiento). Este indicador puede tomar cuatro valores: “0” si no se contempla ningún tipo de procedimiento para garantizar dicha adecuación; “1” si se contemplan dentro de la política instrumentos de planificación, de carácter territorial o geográfico, que tengan en consideración las estrategias locales de desarrollo; “2” si existen baremos para valorar la inserción en el marco local de desarrollo de las intervenciones subvencionadas mediante convocatorias públicas; y “3” si existen baremos para valorar la inserción en el marco local de desarrollo de las intervenciones conveniadas o llevadas a cabo por la propia administración.

**DCO8: La política se adecúa al marco legal existente al respecto.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si en el diseño de la política no se hace referencia alguna a una ley autonómica aunque ésta exista; “1” si dicho diseño señala expresamente la inserción de la política en ese un marco legal.

**DCO9: Existen dotaciones presupuestarias para la cooperación al desarrollo acordes con los compromisos de política establecidos al respecto.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si las cantidades consignadas en los documentos anuales de planificación son menores que las cantidades presupuestarias contempladas en el diseño de la política; “1” si las cantidades consignadas en los documentos anuales de planificación son acordes a los objetivos presupuestarios planteados en el diseño de la política.

**DCO10: Se contemplan instrumentos orientados al seguimiento y evaluación de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no existen instrumentos previstos orientados al seguimiento y evaluación de la política; “1” si se contempla expresamente su realización; y “2” si se establece un marco de referencia en base a indicadores para ello.

**DCO11: Se contemplan instrumentos de coordinación y/o complementariedad con la política de cooperación de otras CC. AA.** (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contemplan fórmulas de coordinación con el Gobierno Central u otras CC.AA.; “1” si se contempla la necesidad de participar en el Consejo Interterritorial de Cooperación; “2” si se contempla la necesidad de participar en otros órganos de debate y/o coordinación de la política de cooperación de las CC.AA.

**DCO12: Se contemplan instrumentos de coordinación y/o complementariedad de las estrategias o las intervenciones en materia de cooperación de las distintas instituciones de la propia CA** (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contemplan órganos de coordinación con otras instituciones de la propia CA; “1” si se contemplan órganos de coordinación con las administraciones municipales; “2” si se contemplan órganos de coordinación con los Fondos Intermunicipales de Cooperación cuando éstos existen; “3” si se contemplan órganos de coordinación con las diputaciones forales (sólo para el caso de la CAE).

**DCO13: Se contemplan mecanismos tendentes a propiciar el diálogo con otros ámbitos de la propia administración, de cara a evitar, dificultar, o corregir las políticas o las actuaciones concretas contradictorias con los objetivos de la política de cooperación al desarrollo diseñada** (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contemplan mecanismos de diálogo y/o corrección; “1” si se contemplan mecanismos en el ámbito de la educación formal; “2” si se contemplan mecanismos de ese tenor para otros ámbitos o sectores.

**Definición de los objetivos específicos de la política de cooperación y del valor añadido de la misma.**

**DCO14: La prioridades sectoriales o geográficas se definen de acuerdo con la identidad y/o el valor añadido de la propia cooperación.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se plantean prioridades sectoriales o geográficas; “1” si las prioridades establecidas no se relacionan con el valor añadido que se pretende aportar y con las referencias específicas señaladas a tal fin; y “2” si las prioridades establecidas se relacionan con dichas referencias.

**DCO15: Existen programas o instrumentos específicos orientados a promover la participación, y a fortalecer las instituciones locales y/o los procesos de descentralización.** Este indicador puede tomar cuatro valores: “0” si no se contemplan fórmulas que favorezcan las intervenciones orientadas a apoyar la participación democrática, el fortalecimiento institucional local y los procesos de descentralización; “1” si se contemplan líneas de actuación preferentes (con dotación presupuestaria específica) orientadas a tal fin; “2” si se barema positivamente la presencia de estos objetivos en la decisión sobre las intervenciones de cooperación a financiar o poner en marcha mediante convocatorias públicas; “3” si se barema positivamente la presencia de estos objetivos en la decisión sobre las intervenciones de cooperación directas o conveniadas.

**DCO16: Existen programas o instrumentos específicos orientados a promover la sensibilización y/o la educación para el desarrollo.** Este indicador puede tomar cinco valores: “0” si no existen líneas de actuación/programas específicos orientados a promover la sensibilización y/o educación para el desarrollo; “1” si se contemplan líneas de actuación preferentes (con dotación presupuestaria específica) orientadas a tal fin; “2” si se contempla la exigencia de acciones de sensibilización complementarias de las intervenciones sobre el terreno como requisito para la financiación de acciones a través de convocatorias; “3” si se contempla la exigencia de acciones de sensibilización complementarias de las intervenciones sobre el terreno llevadas a cabo de forma directa o conveniada; “4” si se contemplan mecanismos o instrumentos orientados a promover la sensibilización y/o educación para el desarrollo en el sistema educativo.

**Capacidad de movilización y puesta en juego de los recursos disponibles en el ámbito de la cooperación descentralizada.**

**DCO17: Se contemplan mecanismos para incorporar a los distintos agentes en la puesta en marcha de la política de cooperación.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si la política se lleva a cabo mediante convocatorias públicas abiertas únicamente a ONGD o similares (religiosas...); “1” si la política se lleva a cabo mediante convocatorias públicas abiertas a distintos agentes sociales; “2” si la política contempla la existencia de convenios para incorporar a distintos tipos de agentes públicos o privados.

**DCO18: Se contemplan mecanismos para priorizar el papel de los agentes de cooperación de la propia CA en la puesta en marcha de la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si las convocatorias de carácter público no establecen ningún requisito al respecto; “1” si las convocatorias exigen la existencia de un domicilio social en la CA; y “2” si las convocatorias exigen la existencia de un período previo de trabajo con incidencia en la propia CA.

**DCO19: Se contemplan mecanismos para incorporar a personal de las administraciones públicas a programas y proyectos de cooperación al desarrollo** (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se contemplan las condiciones específicas de incorporación de personal técnico de las administraciones públicas a programas y proyectos de cooperación; “1” si se especifican las condiciones para dicha incorporación.

**DCO20: Se contemplan mecanismos o instrumentos orientados a incorporar a los agentes de desarrollo local en la política de cooperación.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contempla ningún mecanismo a este respecto; “1” si se contempla específicamente la posibilidad de convenios orientados a tal fin; “2” si se contempla algún otro instrumento (especificar cuál).

**DCO21: Se contemplan mecanismos o instrumentos orientados a incorporar a agentes especializados en el ámbito de la sensibilización y/o educación para el desarrollo.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contempla ningún mecanismo a este respecto; “1” si se contempla específicamente la posibilidad de convenios orientados a tal fin; “2” si se contempla algún otro instrumento (especificar cuál).

#### Relaciones de cooperación desplegadas por la política.

**DCO22: Se contemplan fórmulas o mecanismos que contemplen la participación de la administración (directamente o en alianzas interinstitucionales o público-privadas) en la puesta en marcha de programas y/o proyectos de cooperación.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se contempla nada al respecto; “1” si se limita expresamente la financiación destinada a dicha participación; “2” si se proponen ámbitos concretos de participación (p. ej. para determinados sectores, u objetivos...).

**DCO23: Se contemplan fórmulas o mecanismos que favorezcan el trabajo a medio y largo plazo, y que faciliten o posibiliten la continuidad de las acciones y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contraparte.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no existe ningún mecanismo o instrumento específico que facilite o estimule la continuidad de acciones a medio y largo plazo; y “1” si se ofrece algún programa o mecanismo que facilite esta continuidad (p. ej. realización de proyectos o programas plurianuales).

**DCO24: Se contemplan fórmulas o instrumentos que permitan y/o favorezcan el establecimiento de acuerdos de asociación permanentes (hermanamientos, etc.) entre organizaciones e instituciones homólogas de la propia CA y de los países o zonas con los que se coopera.** Este indicador puede tomar dos valores: “0” si

no existe ningún mecanismo o instrumento para favorecer acuerdos horizontales entre instituciones de la CA y de los países o zonas con los que se coopera; y “1” si existe algún mecanismo o instrumento específico orientado a tal fin (especificar cuál).

#### 4.2.3. Indicadores de participación

**DPA1:** Se contemplan fórmulas que permitan la participación de distintos ámbitos de la administración autonómica en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se prevé ninguna fórmula a este respecto; “1” se contemplan Consejos interdepartamentales u otros órganos similares; “2” si se prevé dicha participación a través de órganos que incluyen también a otros agentes de cooperación.

**DPA2:** Se contemplan fórmulas que permitan la participación de las distintas administraciones territoriales de la CA en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se prevé ninguna fórmula a este respecto; “1” si se contemplan Consejos interterritoriales u otros órganos similares para la participación de los ayuntamientos, diputaciones u otros organismos de la administración local (cabildos insulares, fondos de solidaridad intermunicipales...); “2” si se prevé dicha participación a través de órganos que incluyen también a otros agentes de cooperación.

**DPA3:** Se contemplan fórmulas que permitan la participación de los distintos agentes no gubernamentales de cooperación en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política (relación con Leyes de Cooperación). Este indicador puede tomar cinco valores: “0” si no se prevé ninguna fórmula a este respecto “1” si existen Consejos de Cooperación u otros órganos que contemplen la participación de ONGDs; “2” si existen Consejos de Cooperación u otros órganos que contemplen la participación expresa de agentes especializados en el ámbito de la educación; “3” si existen Consejos de Cooperación u otros órganos que contemplen la participación de agentes especializados en desarrollo local; “4” si en dichos órganos se contempla la participación de otros agentes (grupos de mujeres, de ecologistas, de defensa de los DD. HH., otros a especificar...).

#### 4.3. Evaluación de Aplicación

Se presentan a continuación los indicadores elaborados para la evaluación del proceso de aplicación y gestión de la política. En este caso, dichos indicadores están agrupados, para cada criterio, de acuerdo a los temas planteados en el Marco de Referencia Conceptual, y a los distintos tipos de aspectos que intervienen en la puesta en marcha de la política.

### 4.3.1. Indicadores de Coherencia

#### Coherencia interna, referida a los medios dispuestos.

**ACO1: Existen criterios de interpretación de los baremos, de carácter público, que permiten valorar las intervenciones propuestas.** Este indicador puede tomar tres valores: "0" si no existen criterios de interpretación de los baremos; "1" si existen criterios pero no son públicos; y "2" si existen criterios y además son públicos.

**ACO2: Existen recursos humanos en número adecuado para llevar a cabo la aplicación de la política diseñada.** Este indicador puede obtener tres valores: "0" si no existe personal propio para gestionar la política de cooperación; "1" si el ratio personal/presupuesto en cooperación es menor de una persona por millón de euros; "2" si el ratio personal/presupuesto en cooperación es igual o mayor de una persona por millón de euros.

**ACO3: Existen recursos humanos cualificados para llevar a cabo la aplicación de la política diseñada.** Este indicador puede obtener cuatro valores: "0" si no existe personal técnico propio cualificado<sup>29</sup>; "1" si el personal técnico cualificado representa un porcentaje menor del 30%; "2" si el personal técnico cualificado representa un porcentaje comprendido entre el 30% y el 60%; "3" si el personal técnico cualificado representa un porcentaje mayor del 60% (especificar los casos en que se subcontrata el servicio)

**ACO4: Existe continuidad en la dotación de los recursos humanos encargados de la aplicación de la política.** Este indicador puede obtener cuatro valores: "0" si el índice de rotación<sup>30</sup> supera el 75%; "1" si está comprendido entre el 50% y 75%; "2" si está comprendido entre el 25% y 50%; y "3" si el índice es menor de 25%.

**ACO5: Existencia de marcos organizativos y de gestión específicos para llevar a cabo la política diseñada.** Este indicador puede obtener cinco valores: "0" si no existen unidades administrativas específicas para gestionar la política de cooperación; "1" si existen unidades administrativas específicas, incluidas dentro del organigrama general de la administración, para gestionar la política de cooperación; "2" si existen Agencias u Organismos Autónomos para gestionar la política de cooperación; "3" si existe una sección específica de género en la unidad administrativa de cooperación o en la Agencia que gestiona la política de cooperación; "4" si existe una sección específica para la Educación para el Desarrollo en la unidad administrativa de cooperación o en la Agencia que gestiona la política de cooperación.

<sup>29</sup> Se entenderá por cualificación contar con estudios especializados en cooperación, en los sectores transversales y/o experiencia previa en terreno sobre cooperación y áreas transversales.

<sup>30</sup> Se entenderá por índice de rotación el porcentaje de variación de personas en un año respecto al anterior.

**ACO6: Existen mecanismos para aprovechar capacidades existentes en otros ámbitos de la administración para llevar a cabo la política diseñada.** Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no se contempla ningún mecanismo de esta naturaleza; “1” si se contempla la participación de personal cualificado en diferentes áreas de la administración para valorar o asesorar en aspectos técnicos de las intervenciones propuestas.

**ACO7: Existen sistemas de información integrados (bases de datos) sobre las intervenciones impulsadas por las distintas instituciones de la CA.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no existen bases de datos sobre las intervenciones llevadas a cabo; “1” si existen bases de datos referidas únicamente a las intervenciones impulsadas por la administración autonómica; “2” si existen bases de datos inclusivas de las intervenciones impulsadas por otras administraciones de la CA.

**ACO8: Existen aplicaciones para propuestas on line en las intervenciones llevadas a cabo en el marco de la política.** Este indicador puede obtener tres valores: “0” si no existen aplicaciones de dicha naturaleza; “1” si existen aplicaciones informáticas no asociadas a la generación de bases de datos; “2” si existen aplicaciones informáticas generadoras de bases de datos.

**ACO9: Existen mecanismos de información sobre los potenciales agentes de cooperación.** Este indicador puede obtener tres valores: “0” si no existe ningún registro específico de agentes de cooperación; “1” si existe un registro sólo para ONGD; “2” si existe un registro que incluya al resto de potenciales agentes de cooperación.

**ACO10: Existen recursos financieros específicos para la evaluación de la política.** Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no existen partidas presupuestarias destinadas a la evaluación de la política; “1” si existen partidas presupuestarias destinadas a ese fin (especificar cuantía o porcentaje).

#### **Coherencia interna, referida a las intervenciones realizadas.**

**ACO11: La distribución de los fondos responde a las prioridades sectoriales establecidas.** Este indicador puede obtener cinco valores: “0” si menos del 20% de los fondos responde a las prioridades sectoriales establecidas; “1” si entre el 20% y el 40% de los fondos responde a las prioridades sectoriales establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de los fondos responden las prioridades sectoriales establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de los fondos responde a las prioridades sectoriales establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO12: La distribución de los fondos responde a las prioridades geográficas establecidas.** Este indicador puede obtener cinco valores: “0” si menos del 20% de los

fondos responde a las prioridades geográficas establecidas; “1” si entre el 20% y el 40% de los fondos responde a las prioridades geográficas establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de los fondos responde a las prioridades geográficas establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de los fondos responde a las prioridades geográficas establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO13: Las intervenciones directas de la propia administración responden a las prioridades sectoriales establecidas.** Este indicador puede obtener cinco valores: “0” si menos del 20% de las intervenciones directas de la administración responden a las prioridades sectoriales establecidas; “1” si entre el 20% y el 40% de las intervenciones directas responde a las prioridades sectoriales establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de las intervenciones directas responden las prioridades sectoriales establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de las intervenciones directas responde a las prioridades sectoriales establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO14: Las intervenciones directas de la propia administración responden a las prioridades geográficas establecidas.** Este indicador puede tomar cinco valores: “0” si menos del 20% de las intervenciones directas de la administración responden a las prioridades geográficas establecidas; “1” si entre el 20% y el 40% de las intervenciones directas responde a las prioridades geográficas establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de las intervenciones directas responde a las prioridades geográficas establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de las intervenciones directas responde a las prioridades geográficas establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO15: Los convenios suscritos con agentes de cooperación responden a las prioridades sectoriales establecidas.** Este indicador puede obtener seis valores: “0” si no existen convenios; “1” si, en el caso de que existan, menos del 20% de los convenios responden a las prioridades sectoriales establecidas; “2” si entre el 20% y el 40% de los convenios responde a las prioridades sectoriales establecidas; “3” si entre el 40% y el 60% de los convenios responde a las prioridades sectoriales establecidas; “4” si entre el 60% y el 80% de los convenios responde a las prioridades sectoriales establecidas; y “5” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO16: Los convenios suscritos con agentes de cooperación responden a las prioridades geográficas establecidas.** Este indicador puede obtener seis valores: “0” si no existen convenios; “1” si, en el caso de que existan, menos del 20% de los convenios responden a las prioridades geográficas establecidas; “2” si entre el 20% y el 40% de los convenios responde a las prioridades geográficas establecidas; “3” si entre el 40% y el 60% de los convenios responde a las prioridades geográficas establecidas; “4” si entre el 60% y el 80% de los convenios responde a las prioridades geográficas establecidas; y “5” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO17: Los programas puestos en marcha a través de convocatorias públicas responden a las prioridades sectoriales establecidas.** Este indicador puede obtener seis valores: “0” si no existen programas; “1” si, en el caso de que existan, menos del 20% de los convenios responden a las prioridades sectoriales establecidas; “2” si entre el 20% y el 40% de los programas responde a las prioridades sectoriales establecidas; “3” si entre el 40% y el 60% de los programas responde a las prioridades sectoriales establecidas; “4” si entre el 60% y el 80% de los programas responde a las prioridades sectoriales establecidas; y “5” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO18: Los programas puestos en marcha a través de convocatorias públicas responden a las prioridades geográficas establecidas.** Este indicador puede obtener seis valores: “0” si no existen programas; “1” si, en el caso de que existan, menos del 20% de los convenios responden a las prioridades geográficas establecidas; “2” si entre el 20% y el 40% de los programas responde a las prioridades geográficas establecidas; “3” si entre el 40% y el 60% de los programas responde a las prioridades geográficas establecidas; “4” si entre el 60% y el 80% de los programas responde a las prioridades geográficas establecidas; y “5” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO19: Los proyectos aprobados a través de convocatorias públicas responden a las prioridades sectoriales establecidas.** Este indicador puede obtener cinco valores: “0” si menos del 20% los proyectos aprobados responden a las prioridades sectoriales establecidas; “1” si entre el 20% y el 40% de los proyectos aprobados responde a las prioridades sectoriales establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de los proyectos aprobados responde a las prioridades sectoriales establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de los proyectos aprobados responde a las prioridades sectoriales establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO20: Los proyectos aprobados a través de convocatorias públicas responden a las prioridades geográficas establecidas.** Este indicador puede obtener cinco valores: “0” si menos del 20% los proyectos aprobados responden a las prioridades geográficas; “1” si entre el 20% y el 40% de los proyectos aprobados responde a las prioridades geográficas establecidas; “2” si entre el 40% y el 60% de los proyectos aprobados responde a las prioridades geográficas establecidas; “3” si entre el 60% y el 80% de los proyectos aprobados responde a las prioridades geográficas establecidas; y “4” si el porcentaje supera el 80%.

**ACO21: Las intervenciones llevadas a cabo tienen en cuenta la continuidad de las acciones.** Este indicador puede obtener tres valores: “0” si el porcentaje de las intervenciones llevadas a cabo de carácter plurianual (compromiso > 2 años) es menor del 10% (especificar número de años); “1” si el porcentaje de intervenciones de carácter plurianual (compromiso > 2 años) se sitúa entre el 10% y el 50% (especificar número de años); y “2” si el porcentaje de intervenciones de

carácter plurianual (compromiso > 2 años) es mayor que el 50% (especificar número de años).

**ACO22: La distribución de los fondos tiene en cuenta la continuidad de las acciones.**

Este indicador puede obtener tres valores: “0” si el porcentaje de financiación plurianual (compromiso > 2 años) es menor del 10% (especificar número de años); “1” si el porcentaje de financiación plurianual (compromiso > 2 años) se sitúa entre el 10% y el 50% (especificar número de años); y “2” si el porcentaje de financiación plurianual (compromiso > 2 años) es mayor que el 50% (especificar número de años).

**ACO23: Las intervenciones llevadas a cabo tienen en cuenta el fortalecimiento de los lazos entre contrapartes.**

Este indicador puede tener 4 valores: “0” si el número de intervenciones llevadas a cabo por la misma institución local y contraparte que en el ejercicio anterior es inferior al 5% del total de las mismas; “1” si está entre el 5% y el 10%; “2” si está entre el 10% y el 20%; y “3” si supera el 20%.

**ACO24: La distribución de los fondos tiene en cuenta el fortalecimiento de los lazos entre contrapartes.**

Este indicador puede tener 4 valores: “0” si el porcentaje de financiación de intervenciones llevadas a cabo por la misma institución local y contraparte que en el ejercicio anterior es inferior al 5% del total; “1” si está entre el 5% y el 10%; “2” si está entre el 10% y el 20%; y “3” si supera el 20%.

**Coherencia externa, referida a la búsqueda de sinergias y complementariedades.**

**ACO25: Se participa en los Consejos Interterritoriales de cooperación o en otros órganos de coordinación entre CC.AA.**

Este indicador puede obtener cuatro valores: “0” si no ha participado en los Consejos Interterritoriales de cooperación; “1” si ha participado esporádicamente; “2” si ha participado habitualmente; “3” si se ha participado en otros foros de coordinación entre las propias CC. AA.

**ACO26: Se celebran reuniones para coordinar las políticas y/o las intervenciones con el resto de las instituciones de la CA (Ayuntamientos, Diputaciones, Fondos Intermunicipales...).**

Este indicador puede tomar dos valores: “0” si no se ha participado en ningún órgano de coordinación de las políticas de cooperación en el seno de la CA; y “1” si ha participado en algún órgano de coordinación (especificar cuál).

**ACO27: Se llevan a cabo intervenciones conjuntas (más allá de la aportación financiera a terceros) con otras instituciones de la propia CA.**

Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no se ha llevado a cabo ninguna intervención conjunta con otras instituciones de la CA; y “1” si se ha llevado a cabo alguna intervención conjunta (especificar cuáles).

**ACO28: Se llevan a cabo intervenciones conjuntas (más allá de la aportación financiera a terceros) con otras instituciones de fuera de la CA.** Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no se ha llevado a cabo ninguna intervención conjunta con otras instituciones de fuera de la CA; y “1” se ha llevado a cabo alguna intervención conjunta (especificar cuál).

#### **Coherencia entre la política de cooperación y otras políticas públicas.**

**ACO29: Se han utilizado, o activado, mecanismos tendentes a propiciar el diálogo con otros ámbitos de la propia administración de cara a evitar, dificultar, o corregir las políticas o actuaciones concretas, contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados por la política.** Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no se han utilizado mecanismos para propiciar el diálogo con otros ámbitos de la propia administración de cara a evitar, dificultar, o corregir, la adopción de políticas, o de actuaciones concretas, contradictorias con los objetivos generales de la cooperación al desarrollo; “1” si se han utilizado mecanismos en el ámbito educativo; y “2” si se han utilizado en otros ámbitos (especificar cuáles).

#### **4.3.2. Indicadores de Armonización**

**AAR1: Se armonizan los procedimientos de diseño y/o presentación de las intervenciones, con los de otras instituciones.** Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no existen procedimientos armonizados para el diseño y propuesta de intervenciones por parte de las distintas instituciones de la CA y “1” si existen procedimientos armonizados a tal efecto.

**AAR2: Se armonizan los procedimientos para la identificación, seguimiento, o evaluación de las intervenciones, con los de otras instituciones de la CA.** Este indicador puede obtener dos valores: “0” si no se han llevado a cabo actividades conjuntamente con otras instituciones de cara a la identificación, seguimiento, o evaluación de proyectos; y “1” si se han llevado a cabo actividades conjuntamente con otras instituciones para ese objetivo (especificar cuáles).

**AAR3: Se armonizan los sistemas de información (bases de datos) sobre las intervenciones impulsadas por las distintas instituciones de la CA.** (Relacionado con ACO7) Este indicador puede tomar tres valores: “0” si no existen bases de datos sobre las intervenciones llevadas a cabo; “1” si existen bases de datos referidas únicamente a las intervenciones impulsadas por la administración autonómica; “2” si existen bases de datos inclusivas de las intervenciones impulsadas por otras administraciones de la CA.

### 4.3.3. Indicadores de Transparencia y de Participación

**ATR1: Existen instrumentos de información públicos sobre la política de cooperación.**

Este indicador puede obtener cuatro valores: “0” si no existe ningún instrumento de información que favorezca el conocimiento, la investigación y la participación social; “1” si existen memorias periódicas de carácter público sobre la actividad desarrollada; “2” si existe acceso público *parcial* a las bases de datos referidas a las intervenciones llevadas a cabo, “3” si existe acceso público *total* a las bases de datos referidas a las intervenciones llevadas a cabo.

**APA1: Existen herramientas de comunicación para conocer y canalizar la opinión sobre la política de cooperación.** Este indicador puede obtener tres valores: “0” si no existe ninguna herramienta de comunicación orientada a este fin; “1” si existen buzones de sugerencias a través de los cuales se pueden hacer llegar opiniones críticas o sugerencias, “2” si existen páginas web 2.0 (webs orientadas a la interacción que actúan como puntos de encuentro de los usuarios).

**APA2: Funcionan regularmente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política (convocatoria).** Este indicador puede obtener tres valores: “0” si no existen órganos de participación; “1” si los órganos de participación previstos han sido convocados con menor frecuencia de la contemplada en la norma; “2” si los órganos de participación previstos han sido convocados de acuerdo a la frecuencia contemplada en la norma.

**APA3: Funcionan adecuadamente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política (implicación).** Este indicador puede obtener cuatro valores: “0” si no existen órganos de participación; “1” si en las reuniones de los órganos de participación previstos han participado habitualmente menos del 50% de la representación contemplada; “2” si en las reuniones de los órganos de participación previstos han participado habitualmente entre el 50% y el 75% de la representación contemplada; y “3” si en las reuniones de los órganos de participación previstos han participado habitualmente más del 75% de la representación contemplada.

**APA4: Funcionan adecuadamente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política (eficacia).** Este indicador puede obtener cuatro valores: “0” si no existen órganos de participación; “1” si los acuerdos adoptados mayoritariamente en las reuniones de los órganos de participación previstos no han sido trasladados a la política; “2” si lo han sido ocasionalmente; y “3” si son habitualmente trasladados.

### 4.4. Notas técnicas sobre el uso de los indicadores

Para la mejor interpretación de los indicadores propuestos, se detallan a continuación algunas notas que pueden ser de utilidad:

**1. Códigos:** La codificación de los indicadores pretende facilitar su identificación de acuerdo a los siguientes códigos:

- Primera letra:

“D” indica que se trata de un indicador referido al Diseño de la política.

“A” indica que se está analizando la Aplicación de la política.

- Segunda y tercera letras:

“PE” responde a indicadores de Pertinencia.

“CO” para indicadores de Coherencia/Complementariedad.

“PA” en el caso de indicadores de Participación.

“AR” en el caso de indicadores de Armonización.

“TR” para indicadores de Transparencia y de Participación.

- Número: identifica los indicadores de cada tipo de forma correlativa.

Así, por ejemplo, el indicador DPE6 es el sexto indicador de la pertinencia en el diseño de la política.

**2. Valores:** Debe advertirse que, si bien los valores asignados (0, 1, 2, 3...) tienen una vocación general de graduación, no responden sistemáticamente a una jerarquización de peor a mejor. Se ha juzgado conveniente la utilización de esta notación -que permitirá tratamientos estadísticos y un seguimiento más sencillo en algunos casos-, pero al mismo tiempo se ha considerado que imponer la graduación en todos los casos supondría más una limitación que una ventaja, y por ello se han mantenido algunas excepciones, para no perder la necesaria flexibilidad. Así, en primer lugar, algunos indicadores permiten marcar más de una opción. Además, en otros casos encontramos alternativas que no necesariamente son más deseables, sino que reflejan situaciones diferentes. Por último, y pese a las ventajas de una uniformización en cuanto a los valores (especialmente para tratamientos agregados) debe remarcarse que se está contemplando una evaluación de tipo cualitativo, en la que resulta complicado ponderar la importancia de cada indicador, lo que haría difícil su mera agregación. Por todos estos motivos, se ha optado por mantener la notación numérica ascendente, que resultará indicativa, reconociendo que su interpretación exacta precisa de un estudio detallado y desagregado, y que mantiene algunas excepciones.

**3. Formulario:** En relación directa con el punto anterior, en los test realizados durante la investigación se ha considerado conveniente introducir, además del valor del indicador, anotaciones de diversos tipos que contribuyen a su explicación o detalle. Para ello se ha elaborado una sencilla herramienta a modo de formulario que, con opcio-

nes desplegadas y espacio para notas, está a disposición de cualquier interesado que se ponga en contacto con el equipo.

**4. Fuentes de verificación y contraste:** Los indicadores de esta propuesta se contrastan a partir de fuentes diferentes en función de los casos. Documentación como las leyes y planes directores supone un insumo fundamental para muchos indicadores de diseño, lo que deberá complementarse con otra documentación como los decretos, memorias, planes anuales etc. que ayudarán a juzgar otros aspectos de diseño y aplicación. Además, para completar adecuadamente el análisis será necesario concertar entrevistas con los responsables de las administraciones o bien con otros agentes (como en el caso de los indicadores de participación).

#### 4.5. Tabla Resumen de Indicadores

A	Indicadores para la evaluación de diseño
A.1	Indicadores de pertinencia
A 1.1	<b>Indicadores relacionados con la adecuación de la política a los objetivos generales de carácter transversal de la cooperación al desarrollo.</b>
DPE1	Se considera la lucha contra la pobreza como referencia u objetivo general o transversal de la política.
DPE2	Se considera la equidad de género como referencia u objetivo general o transversal de la política.
DPE3	Se considera la sostenibilidad medioambiental como referencia u objetivo general o transversal de la política.
DPE4	Se considera el impulso y la protección de los DD.HH como referencia u objetivo general o transversal de la política.
DPE5	Se considera la diversidad cultural como referencia u objetivo general o transversal de la política.
A 1.2	<b>Indicadores relacionados con la adecuación de la política a los requerimientos de eficacia de las políticas públicas en general y de la cooperación al desarrollo en particular.</b>
DPE6	Existen referencias a la participación, el diálogo y la concertación como principios rectores de las intervenciones.
DPE7	Se reconoce la necesidad de enmarcar las intervenciones en los planes de desarrollo locales.
DPE8	Se reconoce la necesidad de procedimientos orientados al seguimiento y evaluación de la política de acuerdo al criterio de gestión de resultados.

<b>DPE9</b>	Se plantea la necesidad de coordinación y/o complementariedad de la política con la llevada a cabo por otras instituciones de cooperación.
<b>DPE10</b>	Existe un marco legal propio y/o específico sobre la cooperación al desarrollo, como soporte jurídico de la misma.
<b>DPE11</b>	Se precisa el ámbito de aplicación de la política y de las instituciones y agentes concernidos por la misma.
<b>DPE12</b>	Se plantea un objetivo presupuestario específico como compromiso con la cooperación al desarrollo.
<b>DPE13</b>	Se plantea la necesidad de garantizar la coherencia de otras políticas de la administración autonómica con la política de cooperación
<b>A 1.3</b>	<b>Indicadores relacionados con la definición de los objetivos específicos de la política de cooperación y del valor añadido de la misma.</b>
<b>DPE14</b>	Se plantean referencias a la aportación específica que se desea realizar, a la “identidad” o al valor añadido de la política diseñada, por referencia a otras políticas de cooperación. Reivindicación de la propia cooperación como algo diferente.
<b>DPE15</b>	Se plantea el impulso de la participación y el fortalecimiento de las instituciones locales y/o los procesos de descentralización como aspectos prioritarios de la política.
<b>DPE16</b>	Se plantea la sensibilización y la educación al desarrollo como aspectos prioritarios de la política.
<b>A 1.4</b>	<b>Indicadores relacionados con la capacidad de movilización y puesta en juego de los recursos disponibles en el ámbito de la cooperación descentralizada.</b>
<b>DPE17</b>	Se analizan y/o definen los Agentes de Cooperación de la CA vinculados a la puesta en práctica de la política.
<b>DPE18</b>	Se otorga prioridad a los Agentes de Cooperación de la propia CA en la puesta en marcha de las intervenciones.
<b>DPE19</b>	Se considera la necesidad de movilizar personal y recursos no financieros (equipos, etc.) de la propia administración autonómica, potencialmente útiles para la cooperación al desarrollo.
<b>DPE20</b>	Se analizan y/o definen los recursos específicos presentes en la CA orientados a la promoción del desarrollo local, la descentralización, y el fortalecimiento de las instituciones locales.
<b>DPE21</b>	Se analizan y/o definen los recursos específicos presentes en el propio ámbito CA orientados a la sensibilización y la educación al desarrollo.

<b>A 1.5</b>	<b>Indicadores relacionados con las relaciones de cooperación desplegadas por la política.</b>
<b>DPE22</b>	Se reconoce expresamente el papel de la propia administración autonómica (bien directamente o en alianzas interinstitucionales o público-privadas) en la ejecución y puesta en marcha de la política.
<b>DPE23</b>	Se reconoce la necesidad y/o interés del trabajo a medio y largo plazo, y de facilitar o posibilitar la continuidad de las acciones y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contraparte.
<b>DPE24</b>	Se reconoce la importancia y/o el interés de establecer acuerdos de asociación permanentes (hermanamientos, etc.) entre organizaciones e instituciones homólogas de la propia CA y de los países o zonas con los que se coopera.
<b>A.2</b>	<b>Indicadores de coherencia / complementariedad</b>
<b>A 2.1</b>	<b>Indicadores relacionados con la adecuación de la política a los objetivos generales de carácter transversal de la cooperación al desarrollo.</b>
<b>DCO1</b>	Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la lucha contra la pobreza en la política de cooperación.
<b>DCO2</b>	Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la equidad de género en la política de cooperación.
<b>DCO3</b>	Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la sostenibilidad medioambiental en la política de cooperación.
<b>DCO4</b>	Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la defensa de los DD.HH. en la política de cooperación.
<b>DCO5</b>	Se contemplan procedimientos para garantizar la transversalidad de la defensa de la diversidad cultural en la política de cooperación.
<b>A 2.2</b>	<b>Indicadores relacionados con la adecuación de la política a los requerimientos de eficacia de las políticas públicas en general y de la cooperación al desarrollo en particular.</b>
<b>DCO6</b>	Se prevén mecanismos que garanticen la participación, el diálogo y la concertación de las intervenciones realizadas al amparo de la política.
<b>DCO7</b>	Se prevén mecanismos que garanticen la adecuación de las intervenciones a los planes de desarrollo locales.
<b>DCO8</b>	La política se adecua al marco legal existente al respecto.
<b>DCO9</b>	Existen dotaciones presupuestarias para la cooperación al desarrollo acordes con los compromisos de política establecidos al respecto.
<b>DCO10</b>	Se contemplan instrumentos orientados al seguimiento y evaluación de la política.

<b>DCO11</b>	Se contemplan instrumentos de coordinación y/o complementariedad con la política de cooperación de otras CC AA.
<b>DCO12</b>	Se contemplan instrumentos de coordinación y/o complementariedad de las estrategias o las intervenciones en materia de cooperación de las distintas instituciones de la propia CA.
<b>DCO13</b>	Se contemplan mecanismos tendentes a propiciar el diálogo con otros ámbitos de la propia administración, de cara a evitar, dificultar, o corregir las políticas o actuaciones concretas contradictorias con los objetivos de la política de cooperación al desarrollo diseñada.
<b>A 2.3</b>	<b>Indicadores relacionados con la definición de los objetivos específicos de la política de cooperación y del valor añadido de la misma,</b>
<b>DCO14</b>	Las prioridades sectoriales o geográficas se definen de acuerdo con la identidad y/o el valor añadido de la propia cooperación.
<b>DCO15</b>	Existen programas o instrumentos específicos orientados a promover la participación y a fortalecer las instituciones locales y/o los procesos de descentralización.
<b>DCO16</b>	Existen programas o instrumentos específicos orientados a promover la sensibilización y/o educación para el desarrollo.
<b>A 2.4</b>	<b>Indicadores relacionados con la capacidad de movilización y puesta en juego de los recursos disponibles en el ámbito de la cooperación descentralizada.</b>
<b>DCO17</b>	Se contemplan mecanismos para incorporar a los distintos agentes en la puesta en marcha de la política de cooperación.
<b>DCO18</b>	Se contemplan mecanismos para priorizar el papel de los agentes de cooperación de la propia CA en la puesta en marcha de la política.
<b>DCO19</b>	Se contemplan mecanismos para incorporar a personal de las administraciones públicas a programas y proyectos de cooperación al desarrollo.
<b>DCO20</b>	Se contemplan mecanismos o instrumentos orientados a incorporar a los agentes de desarrollo local en la política de cooperación.
<b>DCO21</b>	Se contemplan mecanismos o instrumentos orientados a incorporar a agentes especializados en el ámbito de la sensibilización y/o educación para el desarrollo.
<b>A 2.5</b>	<b>Indicadores para las relaciones de cooperación desplegadas por la política .</b>
<b>DCO22</b>	Se contemplan fórmulas o mecanismos que contemplen la participación de la administración (directamente o en alianzas interinstitucionales o público-privadas) en la puesta en marcha de programas y/o proyectos de cooperación.
<b>DCO23</b>	Se contemplan fórmulas o mecanismos que favorezcan el trabajo a medio y largo plazo, y que faciliten o posibiliten la continuidad de las acciones y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contraparte.

<b>DCO24</b>	Se contemplan fórmulas o instrumentos que permitan y/o favorezcan el establecimiento de acuerdos de asociación permanentes (hermanamientos, etc.) entre organizaciones e instituciones homólogas de la propia CA y de los países o zonas con los que se coopera.
<b>A.3</b>	<b>Indicadores de participación</b>
<b>DPA1</b>	Se contemplan fórmulas que permitan la participación de distintos ámbitos de la administración autonómica en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política.
<b>DPA2</b>	Se contemplan fórmulas que permitan la participación de las distintas administraciones territoriales de la CA en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política.
<b>DPA3</b>	Se contemplan fórmulas que permitan la participación de los distintos agentes no gubernamentales de cooperación en la elaboración, seguimiento y evaluación de la política.
<b>B</b>	<b>Indicadores para la evaluación de aplicación</b>
<b>B.1</b>	<b>Indicadores de coherencia / complementariedad</b>
<b>B 1.1</b>	<b>Indicadores relacionados con la coherencia interna referidos a los medios dispuestos.</b>
<b>ACO1</b>	Existen criterios de interpretación de los baremos, de carácter público, que permiten valorar las intervenciones propuestas.
<b>ACO2</b>	Existen recursos humanos en número adecuado para llevar a cabo la aplicación de la política diseñada.
<b>ACO3</b>	Existen recursos humanos cualificados para llevar a cabo la aplicación de la política diseñada.
<b>ACO4</b>	Existe continuidad en la dotación de los recursos humanos encargados de la aplicación de la política.
<b>ACO5</b>	Existencia de marcos organizativos y de gestión específicos para llevar a cabo la política diseñada.
<b>ACO6</b>	Existen mecanismos para aprovechar capacidades existentes en otros ámbitos de la administración para llevar a cabo la política diseñada.
<b>ACO7</b>	Existen sistemas de información integrados (bases de datos) sobre las intervenciones impulsadas por las distintas instituciones de la CA.
<b>ACO8</b>	Existen aplicaciones para propuestas on line en las intervenciones llevadas a cabo en el marco de la política.
<b>ACO9</b>	Existen mecanismos de información sobre potenciales agentes de cooperación.
<b>ACO10</b>	Existen recursos financieros específicos para la evaluación de la política.
<b>B 1.2</b>	<b>Indicadores relacionados con la coherencia interna, referida a las intervenciones realizadas.</b>

<b>ACO11</b>	La distribución de los fondos responde a las prioridades sectoriales establecidas.
<b>ACO12</b>	La distribución de los fondos responde a las prioridades geográficas establecidas.
<b>ACO13</b>	Las intervenciones directas de la propia administración responden a las prioridades sectoriales establecidas.
<b>ACO14</b>	Las intervenciones directas de la propia administración responden a las prioridades geográficas establecidas.
<b>ACO15</b>	Los convenios suscritos con agentes de cooperación responden a las prioridades sectoriales establecidas.
<b>ACO16</b>	Los convenios suscritos con agentes de cooperación responden a las prioridades geográficas establecidas.
<b>ACO17</b>	Los programas puestos en marcha a través de convocatorias públicas responden a las prioridades sectoriales establecidas.
<b>ACO18</b>	Los programas puestos en marcha a través de convocatorias públicas responden a las prioridades geográficas establecidas.
<b>ACO19</b>	Los proyectos aprobados a través de convocatorias públicas responden a las prioridades sectoriales establecidas.
<b>ACO20</b>	Los proyectos aprobados a través de convocatorias públicas responden a las prioridades geográficas establecidas.
<b>ACO21</b>	Las intervenciones llevadas a cabo tienen en cuenta la continuidad de las acciones.
<b>ACO22</b>	La distribución de los fondos tiene en cuenta la continuidad de las acciones.
<b>ACO23</b>	Las intervenciones llevadas a cabo tienen en cuenta el fortalecimiento de los lazos entre contrapartes.
<b>ACO24</b>	La distribución de los fondos tiene en cuenta el fortalecimiento de los lazos entre contrapartes.
<b>B 1.3</b>	<b>Indicadores relacionados con la coherencia externa, referida a la búsqueda de sinergias y complementariedades.</b>
<b>ACO25</b>	Se participa en los Consejos Interterritoriales de cooperación o en otros órganos de coordinación entre CC.AA.
<b>ACO26</b>	Se celebran reuniones para coordinar las políticas y/o las intervenciones con el resto de las instituciones de la CA (Ayuntamientos, Diputaciones, Fondos Intermunicipales...).
<b>ACO27</b>	Se llevan a cabo intervenciones conjuntas (más allá de la aportación financiera a terceros) con otras instituciones de la CA.
<b>ACO28</b>	Se llevan a cabo intervenciones conjuntas (más allá de la aportación financiera a terceros) con otras instituciones de fuera de la CA.
<b>B 1.4</b>	<b>Indicadores relacionados con la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas públicas.</b>

<b>ACO29</b>	Se han utilizado, o activado, mecanismos tendentes a propiciar el diálogo con otros ámbitos de la propia administración de cara a evitar, dificultar, o corregir, las políticas o actuaciones concretas, contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados por la política.
<b>B 2</b>	<b>Indicadores de armonización</b>
<b>AAR1</b>	Se armonizan los procedimientos de diseño y/o presentación de las intervenciones, con los de otras instituciones.
<b>AAR2</b>	Se armonizan los procedimientos para la identificación, seguimiento o evaluación de las intervenciones con los de otras instituciones de la CA.
<b>AAR3</b>	Se armonizan los sistemas de información (bases de datos) sobre las intervenciones impulsadas por las distintas instituciones de la CA.
<b>B 3</b>	<b>Indicadores de transparencia y de participación</b>
<b>ATR1</b>	Existen instrumentos de información públicos sobre la política de cooperación.
<b>APA1</b>	Existen herramientas de comunicación para conocer y canalizar la opinión sobre la política de cooperación.
<b>APA2</b>	Funcionan regularmente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política.
<b>APA3</b>	Funcionan adecuadamente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política (implicación).
<b>APA4</b>	Funciona adecuadamente los órganos de participación previstos para el diseño, seguimiento y evaluación de la política (eficacia).





## **Capítulo 5.**

**Consideración final sobre la utilidad  
y las limitaciones de la metodología propuesta  
para el análisis y evaluación de las políticas  
de Cooperación Descentralizada**





Antes de concluir la presentación de este trabajo quisiéramos plantear, a modo de resumen, algunos temas referidos, tanto a la problemática general tratada, como a la cuestión más concreta del sistema de indicadores y su utilización.

Desde el punto de vista general, creemos necesario insistir en la dificultad que plantean el análisis y la evaluación de políticas en el campo de la cooperación al desarrollo, como consecuencia de las especiales características de las mismas, que les diferencian del resto de las políticas públicas. En este sentido, las políticas de cooperación descentralizada no son ajenas a esta dificultad de carácter general. En nuestra opinión, la escasa trayectoria existente en este terreno, sobre todo si la comparamos con la proliferación de evaluaciones referidas a proyectos y programas de cooperación, constituye una buena muestra de la mencionada dificultad.

Ello no obstante, consideramos que es preciso examinar la validez y la consistencia de la Cooperación Descentralizada después de más de dos décadas de presencia de la misma en España, donde ha llegado a alcanzar una proyección no igualada en ningún otro país de nuestro entorno. Como ya se ha señalado, nos parece imprescindible una aproximación sistemática a los problemas y a las características, a las potencialidades y a las limitaciones de la Cooperación Descentralizada como punto de partida para poder analizar el alcance y la propia pertinencia de la misma. Y ello, a nuestro modo de ver, es indisoluble de la necesaria clarificación sobre los objetivos específicos y sobre la propia razón de ser de este tipo de cooperación. Sin este ejercicio, consideramos que es difícil avanzar en un examen crítico de las políticas de cooperación descentralizadas.

Sin embargo, llegados a este punto, creemos necesario llamar la atención sobre las limitaciones encontradas para la realización de nuestro trabajo que, como ya se ha comentado, se sitúa en un terreno fronterizo entre el ámbito de la evaluación y el del análisis de políticas ya que, en el mismo, se abordan tanto aspectos técnicos y metodológicos referidos a la evaluación, como cuestiones subyacentes al diseño de las políticas, vinculadas a su soporte teórico. Por ello, y pese a tratarse de un trabajo bastante exhaustivo en cuanto a la casuística analizada, consideramos que las propuestas que aquí se plantean deben ser debatidas, matizadas y enriquecidas a través del contraste y puesta en práctica de las mismas.

Desde esta perspectiva, queremos subrayar que el conjunto de cuestiones planteadas en los anteriores apartados representan, más que cualquier otra cosa, una referencia, que en nuestra opinión puede ayudar en la compleja tarea de analizar las políticas de cooperación descentralizadas. De esta manera, el abanico de temas propuestos puede operar a modo de guía, o de hoja de ruta, para abordar el examen crítico dichas políticas, o de parte de ellas. Ahora bien, consideramos que, en determinadas circunstancias, puede darse un paso más, llevándose a cabo análisis evaluativos que permitan valorar algunos aspectos más específicos de la política de cooperación llevada a cabo en unos u otros territorios, por unas u otras instituciones, a lo largo de un período concreto. Para esta tarea, situada

más claramente en el campo de la evaluación, puede ser de ayuda la definición de algunos indicadores que permitan sistematizar mejor el trabajo y, al mismo tiempo, poder eventualmente llevar a cabo análisis comparados entre diversas propuestas de política planteadas desde distintos ámbitos o en diferentes períodos.

En este contexto, la propuesta de contar con un sistema de indicadores responde a la preocupación por hacer más operativo el marco conceptual elaborado, identificando con mayor precisión aspectos concretos que forman parte de la política y en los que puede expresarse o verse reflejada su pertinencia, coherencia, u otras cuestiones referidas a los criterios de evaluación. Se trata, en suma, de contar con una batería de asuntos (concretada en los indicadores) en los que fijarse especialmente a la hora de aplicar el marco de referencia. Por su parte, la idea de otorgar diversos valores a cada indicador -superando un enfoque binario (cumplimiento o incumplimiento de un requisito u objetivo)- pretende hacer visible, de cara al análisis, la variada casuística que puede abrirse en cada caso.

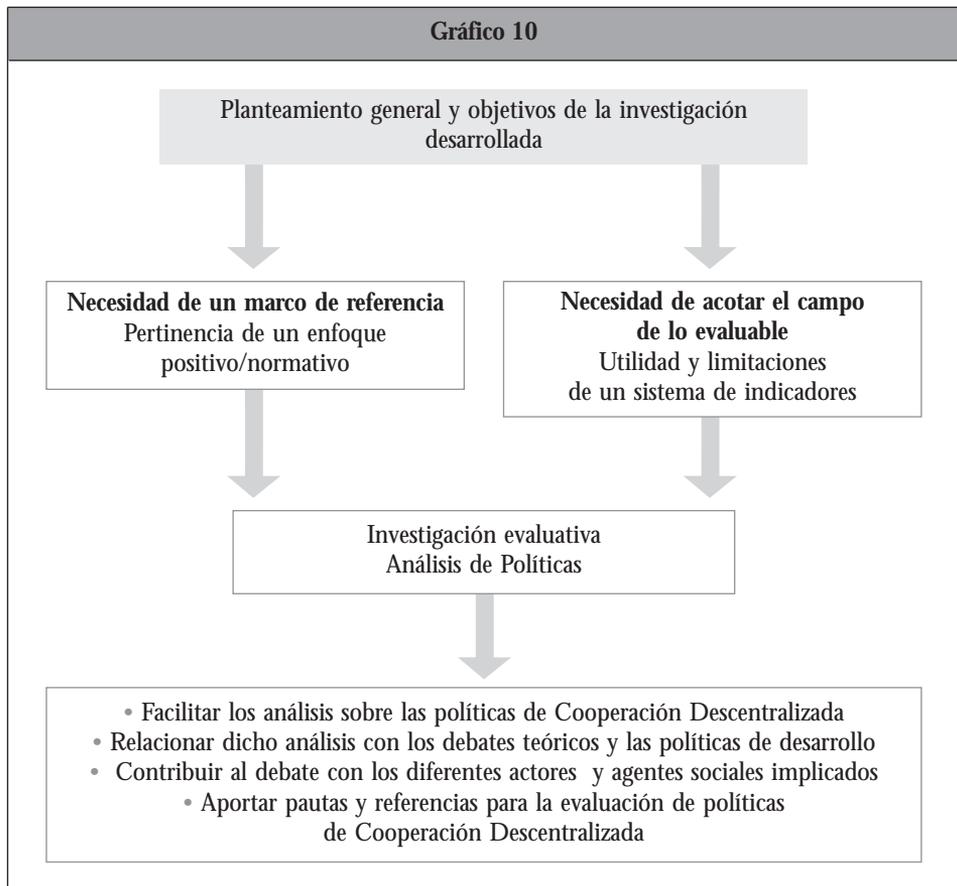
En cualquier caso, el diseño y posterior aplicación de cualquier sistema de indicadores para una cuestión como el análisis de políticas de cooperación constituye una tarea compleja, que requiere de ciertas cautelas. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la cantidad y variedad de matices que rodean a un tema como el de la cooperación al desarrollo (y que por lo tanto pueden influir en la calidad de las políticas de cooperación) no pueden ser recogidas a través de ningún sistema de indicadores por bien diseñado que esté. En segundo término, es preciso reconocer que la evaluabilidad de las políticas de cooperación presenta importantes límites, derivados de las propias características de la cooperación al desarrollo en relación con otro tipo de políticas. En este sentido consideramos que la evaluación en este nivel solo es posible refiriendo la misma al diseño o a los procesos de aplicación, descartándose la posibilidad de acometer, desde esta perspectiva, evaluaciones de resultados o impacto las cuales -en el ámbito de la cooperación- son más viables para planes, programas y proyectos claramente delimitados en el tiempo y en el espacio. Y en tercer lugar, no puede obviarse que existen grandes diferencias entre unos y otros aspectos contenidos en las políticas de cooperación en lo que se refiere a la posibilidad de encontrar indicadores (y valores de los mismos) capaces de dar cuenta de las bondades o las limitaciones observadas.

Sin embargo, y pese a estas dificultades, consideramos que proponer un sistema de indicadores puede contribuir positivamente a la tarea planteada, es decir, al análisis y eventual evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas. Para ello, es imprescindible limitar la aplicación de la propuesta a aquellos ámbitos que son razonablemente evaluables. Y al mismo tiempo, es también necesario subrayar que los indicadores no pueden representar más que un instrumento de apoyo, una herramienta capaz de ayudar en la tarea de interpretar y analizar la consistencia de una política, identificando sus puntos fuertes y sus debilidades. Desde ese punto de vista, creemos que las diversas

instituciones implicadas pueden valerse del sistema de indicadores que se propone tanto para examinar la política de cooperación -fijando la atención en algunos asuntos-, como para realizar análisis más generales sobre la misma. Por su parte, las personas que trabajan en el campo de la evaluación, pueden servirse de dichos indicadores para -adaptándolos a cada caso y circunstancia-, llevar a cabo algunos trabajos en el ámbito de las políticas, más allá del tradicional examen de proyectos y programas.

Finalmente, debemos insistir en que la metodología y el sistema de indicadores propuestos parten de un enfoque específico sobre la cooperación descentralizada, de una mirada concreta sobre la misma que trata de incorporar al análisis sus potencialidades y sus limitaciones, y ello en un contexto como el actual en el que se abren muchos interrogantes sobre el futuro de la cooperación al desarrollo. Por ello dicha metodología no puede ser adoptada, siquiera parcialmente, al margen del marco de referencia conceptual del cual deriva y que es el que, en definitiva, constituye una pauta para el examen crítico de las políticas de cooperación descentralizadas.

**Gráfico 10**







## Bibliografía consultada





- Alberdi, J. (2010): **El futuro de la Cooperación Autonómica al Desarrollo**. IVAP.
- Aldecoa, F. y Keating, M. (2001): **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Marcial Pons, Madrid.
- Alonso, J.A. (2005): “*Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones*”, en **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, nº 72, pp. 17-39. Barcelona.
- Alonso, J. A. y Mosley, P. (1999): **La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo**. Ed. Civitas. Madrid.
- Alonso, J. A. y Sanahuja, J. A. (2006): “*Un mundo en transformación. Repensar la Agenda del Desarrollo*”. **Intermón Oxfam. La Realidad de la Ayuda 2006-2007**. Barcelona.
- Alonso, J. A.; Aguirre, P.; Madrueño R. y Millán, N. (2010). **Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español**. Fundación Carolina. Documento de trabajo nº 42.
- Alonso, J. A.; Garcimartin, C. y Martin, V. (2010): **Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional**. Conference on Development Cooperation in times of crisis and on achieving the MDGs. Madrid.
- Alvira Martín, F. (2000): “Metodología de la evaluación: la lógica de la Evaluación”. En AA.VV: **Evaluación y calidad de las Organizaciones Públicas**, pp. 231-238. INAP Madrid.
- Arguibay, M, Celorio, G. y Celorio, J. J. (1997): **Educación para el Desarrollo, el espacio olvidado de la Cooperación**. Cuadernos de Trabajo de Hegoa nº 19. Bilbao.
- Badia i Dalmases, F. (2009): **Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña**. Fundación CIDOB. Barcelona.
- Boni, A. (coord.) (2009): **Los discursos de la “Accountability” en el sistema de cooperación español**. Resumen de Investigación. [www.upv.es/contenidos/GEDCE/info/web/gedce/info/U0496055.pdf](http://www.upv.es/contenidos/GEDCE/info/web/gedce/info/U0496055.pdf)
- Boni, A. y Cerezo, S. (2008): **La Educación para el Desarrollo (EpD) como motor de cambio transformador en los actores de la cooperación para el desarrollo**. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano.
- Bontenbal, M. (2009): “*Understanding North-South municipal partnership conditions for capacity development: A Dutch-Peruvian example*”. **Habitat International**, nº 33, pp. 100-105.
- Bossuyt, J. (2005): “*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.
- Bustelo, M. (1999): “*Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas*”, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación** nº 4, pp. 9-29.

- Bustelo, M. (2004): **La evaluación de las políticas de género en España**. Los libros de la Catarata, Madrid.
- Bustelo, M. (2006): *“The potencial role of standards and guidelines in the development of an evaluation culture in Spain”*, en *Evaluation* nº 12, pp. 437-453.
- Celorio, G. y Lopez de Muniain, A. (2007): **Diccionario de Educación para el Desarrollo**. Hegoa. Bilbao
- Cirera, A. (2006): **La evaluación de la política de cooperación: el impulso de los organismos internacionales**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala. 7-10 noviembre.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD (1995). “Participatory Development and Good Governace”. **Development Co-operation Guidelines Series**. París.
- CAD/OCDE (2005): *“Aid Extended by Local and State Governments”*. **DAC Journal 2005**, vol. 6, No. 4.
- CAD/OCDE (2005): **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**.
- CAD/OCDE (2006): **Estándares de Calidad de Evaluación del CAD**. Red de evaluación del CAD. OCDE.
- CAD/OCDE (2008). **Programa de Acción de ACCRA**.
- CAD/OCDE (2010). **Quality Standards for Development Evaluation**. DAC Guidelines and References Series.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (2009): **Documento de posición sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales**. Barcelona.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006): **Programa temático “Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo”**. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2008): **Autoridades Locales: agentes del desarrollo**. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001): **Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada**. Cooperación Municipal al desarrollo, nº 5.
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (2006): **AOD hoy: Discurso y Realidad**.
- Coordinadora de ONGD Euskadi (2008): **Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2005-2007. Una mirada a la cooperación descentralizada**.

- Chen, H.T. (1996): "*A Comprehensive Typology for Program Evaluation*", en **Evaluation Practice** n° 17, 2, 121-130.
- Dahler-Larsen, P. (2007): "*Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación*", en **Información Comercial Española** n° 836, Mayo-Junio, pp. 93-104.
- Del Olmo, E.; Sancho Vendrell, A.; Fernandez, G.; Haedo, M.; Uson I., González J. y Euskal Fondoa (2006): **Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada**. Mundu Bat, Bilbao.
- Del Olmo, E. (2008): "*El programa MUNICIPIA: una nueva forma de hacer cooperación municipal*". **Revista Española de Desarrollo y Cooperación** n° 21.
- Díaz Abraham, L. (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.
- Diez, M. A. (2001): **La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales**. Servicio Editorial UPV/EHU.
- Diez, M. A., Malagón, E. e Izquierdo, B. (2002): **Increasing the social utility of evaluation: the example of the sustainable plan in the Basque Country 2000-2006**. Conference of the Regional Studies Association on Evaluation and Europe Regional Policy. Aix-en Provence.
- Diputación de Córdoba (2007): **Memoria de actividades 1997-2007**. Oficina de Cooperación Internacional.
- Eguizabal, I. (2011): **La cooperación descentralizada en un contexto de crisis. Un enfoque desde las ONGD**. Alboan.
- EuropeAid (2006): **Metodología de evaluación de la Ayuda Exterior de la Unión Europea**. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Federación Española de Municipios y Provincias, varios años. **La cooperación al desarrollo de las entidades locales**.
- Feinstein, O. (2007): "*Evaluación pragmática de políticas públicas*", en **Información Comercial Española** n° 836, Mayo-Junio, pp. 19-31.
- Fernandez Losada, A. (2009): "*Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París*", en Fernández de Losada A., Godínez V. y Rimez M., **De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local**, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, número 7.
- Foro AOD-FRIDE (2008): **La Cooperación Descentralizada en España**. [www.fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada\\_Backgrounder\\_ES.pdf](http://www.fride.org/uploads/Cooperacion.descentralizada_Backgrounder_ES.pdf).

- Freres, C. y Sanz, A. (2002): **Las Comunidades Autónomas Españolas y América Latina. Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana.** AIETI. Madrid.
- GCISC para el Foro de Accra (2008): **De París 2005 a Accra 2008: ¿podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable?**
- Godínez, V. y Aimez, M. (2009): “*Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París*”, en Fernández de Losada, A.; Godínez, V. y Rimez, M., **De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local**, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, nº 7.
- Gómez Gil, C. (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.
- González Parada, J. R. (1998): **Cooperación Descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?** Libro de la Catarata. Universidad Complutense de Madrid.
- Gonzalez Martín, M. (2008): **¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?** FRIDE. <http://www.fride.org>.
- Guedán, M. y Aranda, M. (2005): **La cooperación descentralizada.** CICODE, Universidad de Alcalá. Trama Editorial, Madrid.
- Gutierrez, J., Villena, U. y Malagón, E. (2011): **Especificidad y potencialidad de la cooperación al desarrollo descentralizada: la experiencia de la CAPV.** Actas de la XIII Reunión de Economía Mundial. San Sebastián.
- Guzmán, M. T. (2011): **La Cooperación Descentralizada que proponemos las ONGD.** Alboan.
- Hafteck, P. (2003): “*An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping*”. **Public Administration and Development**, nº 23, pp. 333-345.
- Hazel, J. y Wilson, G. (2006): “*North - South/South - North partnerships: closing the `mutuality gap`*”. **Public Administration and Development**, Dev. nº 26, pp. 71-81.
- Hombrado, A. (2008): **Coordinación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas: asignatura pendiente de la Cooperación española.** Documento de trabajo 20/2008, OPEX. Fundación Alternativas.
- Hombrado, A. y Hernandez, C. (2010): **Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislación: nuevas oportunidades y riesgos.** OPEX Observatorio. Documento de Trabajo nº 53/2010. Fundación Alternativas - AECID.
- Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007): **Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década.** Fundación Carolina - Siglo XXI. Madrid.

- Iglesia-Caruncho, M. (2011): **The Politics and Policy of Aid in Spain**. Research Report, Vol. 2011, nº 65. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton.
- Illan Sailer, J. C. (2006): **Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional**. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.
- Illan Sailer, J. C. (2007). *“La planificación en la cooperación descentralizada española”*, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**. IUDC. Madrid.
- Instituto Navarro de Administración Pública (2008): **Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra**. Gobierno de Navarra.
- Krishna, A. (2003): *“Partnerships between local governments and community-based organizations: exploring the scope for synergy”*. **Public Administration and Development**. Dev. nº 23, pp. 361-371.
- Laborra, J. y Rodríguez, N. (2008): **Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2008. Una mirada a la cooperación descentralizada**. Coordinadora de *ONGD Euskadi*.
- Lämmlin, B. y Wilhelmy, S. (2009): *“Cooperación descentralizada alemana del desarrollo -el rol de los gobiernos locales-”*. **Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina**.
- Larru, J. M. (2009): **La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza? Eficacia y evaluación en la cooperación al desarrollo**. Biblioteca Nueva. Madrid.
- Ligero, J. A. (2001): *“Propuesta de un nuevo criterio de evaluación: la cobertura”*, en **Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 8**, pp. 167-181. IUDC. Madrid
- MAEC (2007): **Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española**. DGPOLDE.
- MAEC. **Seguimiento PACI**. Diferentes años.
- MAEC. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2010): **Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento. Informe de Evaluación**. DGPOLDE. Madrid.
- Malé, J. P. (2008): **Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública**. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Malé, J.P. (2009): *“La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios”*, en Fernández de Losada, A.; Godínez, V. y Rímez, M., **De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local**, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, número 7.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009): **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España**. Documento de trabajo nº 38. Fundación Carolina.

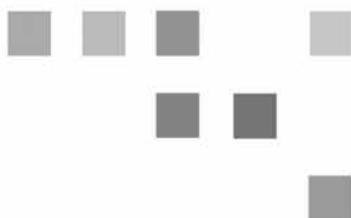
- Martínez, M.J. y Zabala, I. (2010): *“Economic crisis, gender repercussions, and Oficial Development Aid”* en K. Unceta y A. Arrinda (Eds): **Development cooperation facing the challenges of global change**. Current Research nº 3, pp.75-92. University of Nevada. Reno.
- Merino, M. (2007): **La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas**. Papeles nº 7. Agencia de Evaluación y Calidad. Ministerio de Administraciones Públicas
- Monnier, E. (1992): **Evaluación de la acción de los poderes públicos**. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Murguialday, C.; Vazquez, N.; Gonzalez L. (2008): **Un paso más: Evaluación del impacto de género**. Colección Cooperación, Barcelona.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2003): **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo (2009): **Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo en Castilla y León 2005-2007**. Valladolid.
- Ortega, M. L. (2007): **Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española**. MAEC.
- Ortega, M. L. (2008): **La Educación para el Desarrollo, una dimensión estratégica de la cooperación española**. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (2000): **Guía para la evaluación de políticas públicas**. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- Osuna, J.L., Velez, C., Cirera, A. y Murciano, J. (2005): *“Programación y evaluación pública: un triángulo complejo”*, en *Ekonomiáz* nº 60, tercer cuatrimestre.
- Pablos Solis, G.A., y Ortiz, G. E., y Pons, H: (2009): *Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas*, en **Contribuciones a las Ciencias Sociales, junio 2009**, [www.eumed.net/rev/cccs/04/srd.htm](http://www.eumed.net/rev/cccs/04/srd.htm)
- Perez de Armiño, K. (dir.) (2000): **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. Icaria. Barcelona
- Perez Sanchez, M. (Ed.) (2006): **Análisis de Políticas Públicas**. Universidad de Granada
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009): **Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo**. Nueva York.
- Rhi-Sausi, J. L. (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.

- Romero, L. (2009): “*La deriva de la Cooperación Descentralizada Española*”. **Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad**; Nueva Utopía. Madrid.
- Romero, L. (2004). “*La cooperación descentralizada: nuevos desafíos para la gestión urbana*” en **Urbano**, vol. 7, nº 009, pp. 76-85. Universidad de BioBío, Concepción, Chile.
- Romero, M. del Huerto: **Nuevos enfoques en la Cooperación Internacional. La Cooperación Descentralizada y el programa URB-AL de la Comisión Europea**. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/ponencia\\_mrh\\_florianopolis\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/ponencia_mrh_florianopolis_es.pdf).
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., y Freeman, H. E. (2004): **Evaluation: A systematic approach** (7<sup>th</sup> Ed.). Thousand Oaks, CA
- Ruiz Seisdedos, S. (2005): “*Unha análise crítica da cooperación descentralizada*”. **Tempo Exterior**, nº11, pp. 119-129.
- Ruiz Seisdedos, S. (2006): “*El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada*”. **Revista de investigaciones políticas y sociológicas**, vol. 5, nº1, pp.95-103. Universidad de Santiago de Compostela.
- Ruiz Seisdedos, S. (2007): “*La ayuda al desarrollo en el ámbito descentralizado: el retrato de una política pública emergente*”, **Revista OIDLES**, vol.1, nº 2, pp. 335-351.
- Ruiz Seisdedos, S. (2008): “*La Cooperación Descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España - Nicaragua*”. **HAOL**, nº 15, pp. 107-120.
- Sabalza, M. (1999): “**Algunas claves para entender el éxito o el fracaso de los proyectos de cooperación**”. En *Pie de Paz*, nº 51, diciembre, pp. 18-23.
- Shadish, W.R., Cook, T.D., & Leviton, L.C. (1991): **Foundations of program evaluation: Theories of practice**. Newbury Park, CA
- Sanahuja, J. A. (2007): “*¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*”, en M. Mesa (Coord.): **Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales**, pp. 71-101. Anuario 2007-2008. Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid.
- Shuman, M. (1994). **Towards a Global Village. International Community Development Initiatives**. Pluto Press, London.
- Stake, R. E. (2006): **Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares**. Barcelona: Grao.
- Subirats, J. et al. (2008): **Análisis y gestión de políticas públicas**. Ariel. Barcelona
- Tezanos, S. (2008): **Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la Ayuda Española**. Ensayo. Biblioteca Nueva. Madrid.

- Tjandradewi, B. I., Marcotullo, P. y Kidokoro, T. (2006), “*Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience*” en **Habitat International**, nº 30, pp. 357-376.
- Unceta, K. (2000): *Las ONGD y los nuevos retos de la solidaridad*, en **Intermón: La realidad de la Ayuda 2000-2001**, pp. 56-60. Intermón. Barcelona.
- Unceta, K. (2003): “*El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo*”, en **Revista de Economía Crítica** nº 1, pp. 189-200. Asociación Cultural “Economía Crítica”. Valladolid.
- Unceta, K. (2003): “*La cooperación descentralizada ¿un marco diferente para la cooperación al desarrollo?*”, en VV.AA.: **Concepts et Pratiques de la Coopération au Développement en Régions. Une comparaison franco-espagnole**. pp. 21-31. Université Bordeaux 3. Bordeaux.
- Unceta, K. (2005): “*Los desafíos de la cooperación al desarrollo en el marco de la globalización*”, en Ferrer A. y Jiménez J. R. (coords.): **Cooperación al Desarrollo. Universidad y Voluntariado**. Universidad de Granada. Granada, 2005 (pp. 55-64).
- Unceta, K. y Arrinda, A. (eds.) (2010): **Development cooperation facing the challenges of global change**. Current Research nº 3. University of Nevada. Reno.
- Unceta, K., Malagón, E. y Labaien, I. (2010): **Methodological issues linked to the evaluation of development cooperation policies: the case of decentralized aid policy in Spain**. Conference of European Evaluation Society. Praga.
- Unceta, K., Martínez Herrero, M.J. y Zabala, I. (2011): **Objetivos del milenio, financiación del desarrollo, y eficacia de la ayuda 2000-2010: necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo**. Actas de la XIII Reunión de Economía Mundial. San Sebastián.
- UN-HABITAT, 2008. **Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los Entes Locales en Iberoamérica**.
- Velez, C. (2006). **Enfoques para la evaluación de la política de cooperación: una primera reflexión**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala. 7-10 noviembre.
- Zurita, A. (2007). “*La cooperación autonómica*”, en Iglesia-Caruncho Manuel, **Avances y retos de la cooperación española**, pp. 415-429. Fundación Carolina, Madrid.



## Planes Directores consultados





Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) (2008): **Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)**, Junta de Andalucía.

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2003): **Pla Director de Cooperación al Desenvolupament 2003-2006**. Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

- 2007. **Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2007-2010**, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.
- 2011. **Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2011-2014**, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

Agencia de Cooperació Internacional de les Illes Balears (2008): **Pla Director de la Cooperació de les Illes Balears 2008-2011**, Direcció General de Cooperació, Conselleria de d'Afers Socials, Promoció i Immigració, Govern de les Illes Balears.

Asamblea de Extremadura (2004): **Plan General de Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-2007**, Junta de Extremadura.

- 2008. **Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011**, Junta de Extremadura.
- 2010. **Plan General de la Cooperación Extremeña 2010-2013**, Junta de Extremadura.

Dirección General de Inmigración, Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado (2001): **Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004**, Comunidad de Madrid.

- 2005. **Plan General de Cooperación 2005-2008**, Comunidad de Madrid.
- 2009. **Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 de la Comunidad de Madrid**, Comunidad de Madrid.

Consejo Asturiano de Cooperación al Desarrollo (2004): **Plan Cuatrienal Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007**, Consejería de Bienestar Social y Vivienda, Gobierno del Principado de Asturias.

- 2009. **Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2012**, Consejería de Bienestar Social y Vivienda, Gobierno del Principado de Asturias.

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2004): **Plan Director Cooperación para el Desarrollo 2004-2006**, Gobierno Vasco.

- 2008. **Plan Estratégico y Director Cooperación para el Desarrollo 2008-2011**, Gobierno Vasco.

Diputaciones Forales Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (2009): **Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2009-2011)**. Diputación Foral de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional (2009): **Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo *Horizonte 2011***, Consejería de Salud y Bienestar Social, Gobierno de Castilla-La Mancha.

Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo (2009): **Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012**, Consejería de Empleo y Bienestar Social, Gobierno de Cantabria.

Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo (2004): **Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007**, Consejería de Servicios Sociales y Familia, Gobierno de Aragón.

- 2008. **Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011**, Consejería de Servicios Sociales y Familia, Gobierno de Aragón.

Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo (2004): **Plan Director de la Cooperación Valenciana al Desarrollo 2004-2007**, Consell de Presidencia, Generalitat Valenciana.

- 2008. **Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011**, Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, Generalitat Valenciana.

Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo (2009): **Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012**, Consejería de Interior y Justicia, Junta de Castilla y León.

Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) (2001): **Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004**, MAEC, Gobierno de España.

- 2005. **Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008**, MAEC, Gobierno de España.
- 2009. **Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012**, MAEC, Gobierno de España.

Servicio de Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo (2004): **I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008**, Dirección General de Acción Exterior, Gobierno de La Rioja

- 2008. **II Plan Director de Cooperación de La Rioja 2008-2011**, Dirección General de Acción Exterior, Gobierno de La Rioja.

Servicio de Cooperación Internacional (2007): **I Plan Director de la Cooperación Navarra (2007-2010)**, Consejería de Asuntos Sociales, Juventud y Deporte, Navarra.

- 2011. **Borrador de anteproyecto II Plan Director de la Cooperación Navarra (2011-2014)**, Consejería de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, Navarra.

Subdirección General de Cooperación Exterior (2006): **I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009**, Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE, Xunta de Galicia.

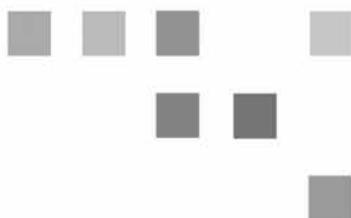
- 2010. **II Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2010-2013**, Dirección General de Relaciones Exteriores y con la UE, Xunta de Galicia.

Vicepresidencia de Emigración y Cooperación con América Latina y Dirección General de Relaciones con África (2010): **Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo, 2010-2013**, Comisionada de Acción Exterior, Gobierno de Canarias.





## Leyes de Cooperación consultadas





- Asamblea de Extremadura (2003): **LEY 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.**
- Asamblea de Madrid (1999): **LEY 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.**
- Asamblea Regional de Murcia (2007): **LEY 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**
- Cortes de Aragón (2000): **LEY 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo.**
- Cortes de Castilla La Mancha (2003): **Ley 3/2003, de 13 de febrero de 2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**
- Cortes de Castilla y León (2006): **LEY 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.**
- Cortes Valencianas (2007): **LEY 6/2007, de 9 de febrero, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.**
- Congreso de los Diputados (1998): **LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**
- Junta General del Principado de Asturias (2006): **LEY 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo.**
- Parlament de Catalunya (2001): **LEY 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo.**
- Parlamento de Andalucía (2003): **LEY 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**
- Parlamento de Canarias (2009): **LEY 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo.**
- Parlamento de Cantabria (2007): **LEY de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.**
- Parlamento de Galicia (2003): **LEY 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo.**
- Parlamento de La Rioja (2002): **LEY 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo.**
- Parlament de les Illes Balears (2005): **LEY 9/2005 de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo.**
- Parlamento de Navarra (2001): **LEY Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo.**
- Parlamento Vasco (2007): **LEY 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.**





## Glosario de términos





El glosario que se presenta a continuación tiene como objetivo aclarar el significado de los términos utilizados a lo largo de este trabajo. Para ello, se ha partido de acepciones existentes en distintos manuales (Cooperación Española, CAD, INAP, UE...), así como en diversas obras referenciadas en la bibliografía expuesta en este trabajo. En algunos casos, las acepciones han sido establecidas por el propio equipo investigador.

**Agentes de cooperación:** Instituciones y organizaciones diversas: gobiernos, agencias, entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales, etc., que participan, directa o indirectamente, en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo.

**Alineamiento:** Compromiso de los países donantes para prestar su ayuda considerando las estrategias nacionales de desarrollo, así como el papel de las instituciones y de los procedimientos establecidos en los países receptores.

**Alianzas público-privadas:** Acuerdos de asociación entre las administraciones públicas y organizaciones diversas de la sociedad civil para la puesta en marcha de proyectos o programas de cooperación.

**Apropiación:** Autoridad que los países socios deben ejercer sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, lo que supone una coordinación efectiva de las actuaciones de cooperación de los países donantes.

**Armonización:** Coordinación tendente a simplificar y homologar procedimientos y a buscar economías de escala entre instituciones que trabajan en cooperación al desarrollo, especialmente en el ámbito de competencias de la política. La aplicación de este criterio al ámbito de la cooperación descentralizada se refiere a la evaluación del proceso de aplicación y gestión, y supone tener en cuenta los instrumentos desplegados por los distintos tipos de agentes e instituciones que participan de la puesta en marcha de la política, o cuyas actuaciones pueden verse favorecidas mediante una mejor coordinación de dichos instrumentos.

**Baremos:** Parámetros de valoración de las propuestas de evaluación recibidas por la unidad gestora durante la fase del concurso.

**Coherencia:** [ver siguientes definiciones de coherencia]

**Coherencia Interna:** Adecuación de las propuestas de actuación y de los medios dispuestos a los objetivos planteados por la política.

**Coherencia Externa:** La coherencia externa tiene dos acepciones: Coherencia/complementariedad con las políticas de otras instituciones que trabajan en el ámbito de la cooperación en diferentes niveles y ámbitos territoriales; y Coherencia/complementariedad con otras políticas de la propia administración que pueden afectar positiva o negativamente a los objetivos propuestos y llegar a ser contradictorias con la lógica de las intervenciones propuestas.

**Coherencia de Políticas:** En el ámbito de la cooperación se entiende específicamente como la compatibilidad entre la política de cooperación al desarrollo y otras políticas de las instituciones donantes cuyos objetivos pueden colisionar con los planteados por aquellas.

**Convenios:** Acuerdos establecidos por una administración pública con otras entidades públicas o privadas para la puesta en marcha de una o varias intervenciones en materia de cooperación al desarrollo previamente definidas. Aunque todo compromiso de financiación pública hacia una institución privada implica la firma de un convenio, nos referimos aquí específicamente a actuaciones decididas al margen de convocatorias públicas.

**Cooperación Directa:** Intervención o conjunto de intervenciones de desarrollo llevadas a cabo directamente por la propia administración responsable de la política, mediante acuerdos con contrapartes de su mismo o de distinto rango.

**Criterios de Evaluación:** Categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o valor de una intervención, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta.

**Educación para el desarrollo:** Promoción entre las diferentes capas y grupos sociales de valores solidarios y del conocimiento de las desigualdades existentes en las relaciones internacionales, para favorecer la generación de un pensamiento crítico que favorezca su implicación social en acciones que contribuyan a superar esas desigualdades.

**Equidad de género:** Objetivo asociado a la consecución de un tratamiento justo para las mujeres y los hombres. Para que se garantice dicha justicia es necesario incorporar medidas orientadas a compensar las desventajas históricas y sociales que han impedido a las mujeres beneficiarse de oportunidades iguales a los hombres.

**Estrategia:** Conjunto de directrices y principios contenidos en la política que orientan la aplicación en un determinado territorio, sector o periodo de tiempo, de un conjunto de intervenciones de carácter más operativo.

**Evaluabilidad:** Análisis previo de la conveniencia de realizar la evaluación de una intervención pública, valorando la viabilidad y factibilidad de la misma, así como la existencia de las condiciones óptimas para llevarla a cabo.

**Evaluación de Diseño:** Tipo de evaluación que analiza la consistencia de una política, examinando para ello la racionalidad y coherencia de la misma, verificando la calidad y realidad del diagnóstico, la existencia de objetivos claramente definidos, y examinando la lógica del modelo de intervención diseñado.

**Evaluación de Gestión de la Aplicación:** Tipo de evaluación que tiene como objetivo valorar la forma en que se gestiona y aplica la AOD en sus diferentes formatos y niveles

de planificación. Además, trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención en relación con su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación, y de examinar la implicación y coordinación de los centros gestores, de donantes y receptores, en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos.

**Evaluación de Resultados:** Tipo de evaluación que tiene como objetivo principal analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia), y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia).

**Evaluación de Impacto:** Tipo de evaluación que pretende valorar los efectos más generales y menos inmediatos de la intervención sobre las necesidades de sus beneficiarios.

**Género:** Principio de organización social que se refiere a los roles e identidades sociales de mujeres y hombres, culturalmente contruidos, que varían según el contexto histórico y que pueden estar sujetos a cambio. Se utiliza para distinguir esta construcción social de las diferencias biológicas y sexuales entre mujeres y hombres.

**Gestión orientada a resultados:** Enfoque para valorar el éxito o fracaso de una política pública en función de los resultados obtenidos lo que implica una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impactos.

**Igualdad de género:** Término que permite incluir el análisis del enfoque de género al principio de la igualdad. Concepto utilizado para definir las políticas y las intervenciones que defienden los derechos humanos desde su evolución histórica añadiendo a la igualdad el enfoque de género, incorporando los aspectos de análisis de desigualdad y aportando mecanismos para una distribución equitativa de los poderes y de los espacios de participación de mujeres y hombres.

**Indicadores:** Expresión cuantitativa o cualitativa de una variable que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

**Instrumentos:** Procedimientos legales, técnicos, administrativos y financieros a través de los cuales se canaliza la política de cooperación.

**Intervención en cooperación (o Intervención para el desarrollo):** Iniciativa o conjunto de iniciativas puestas en marcha con el objeto de fomentar el desarrollo, que se concretan en proyectos, programas y actividades de diversa naturaleza, duración y profundidad.

**Investigación evaluativa:** investigación que pretende ofrecer un marco conceptual para la realización de evaluaciones.

**Objetivo transversal:** Consideración de especial relevancia otorgada a un fin determinado mediante, su incorporación y consideración en todos los niveles, ámbitos, instrumentos e intervenciones derivadas de la política.

**Participación:** Posibilidad de que todos los actores involucrados en la intervención puedan valorar el diseño, la aplicación y los resultados de la política de cooperación (planificadores, gestores, representantes políticos, organizaciones, beneficiarios etc.).

**Perspectiva de género:** Enfoque que permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres, así como sus roles, obligaciones y derechos. Se analizan las posibilidades y oportunidades de ambos, sus expectativas, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos sexos, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen. La perspectiva de género supone considerar sistemáticamente las diferentes condiciones, situaciones y necesidades en las que viven mujeres y hombres, en todas las políticas y en los momentos de la intervención: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación.

**Pertinencia:** Adecuación de la intervención al diagnóstico realizado, su relación con el contexto, la definición de los objetivos que se persiguen, y el análisis global de la lógica de intervención.

**Plan Anual:** Documento marco, que normalmente forma parte de una estrategia de más largo plazo, y en el que se establecen los objetivos específicos de la política de una institución para el período de un año.

**Plan Director:** Documento marco donde se establece la estrategia, objetivos e instrumentos que van a orientar la política de una institución en un ámbito concreto durante un periodo determinado.

**Plan País:** Conjunto de objetivos e instrumentos que forman parte de la estrategia a llevar a cabo en materia de cooperación por una o varias instituciones en un país determinado y durante un periodo delimitado.

**Política pública:** Serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos (y en ocasiones no públicos) –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo.

**Políticas específicas para las mujeres:** Las mujeres son las usuarias de este tipo de medidas aunque dichas políticas no siempre tienen como objetivo transformar los roles tradicionales de género de las mujeres perpetuando las desigualdades y los estereotipos de género.

**Prioridades sectoriales:** Ámbitos temáticos a los que los documentos de política otorgan una mayor importancia relativa respecto de otros en las intervenciones en cooperación.

**Prioridades geográficas:** Países, territorios o zonas a los que los documentos de política otorgan una mayor importancia relativa respecto de otros en las intervenciones en cooperación.

**Prioridades sociales:** Sectores de la sociedad que son considerados especialmente importantes –muchas veces atendiendo a su mayor vulnerabilidad- para las intervenciones en cooperación.

**Programa:** Conjunto de acciones que se van a desarrollar durante un periodo de tiempo determinado, orientadas a la consecución de uno o varios objetivos.

**Proyecto:** Actuación o actuaciones de carácter autónomo, realizadas para el logro de un objetivo específico de desarrollo, en un territorio concreto, y para una población beneficiaria previamente definida.

**Sistemas de información:** Conjunto de elementos que interactúan entre sí para generar y distribuir aquellos datos de utilidad que permitan optimizar los procedimientos de gestión y mejorar el control y la eficacia de la intervención.

**Tipologías de evaluación:** Clasificación de las evaluaciones en función de diferentes criterios, como pueden ser el momento en que se evalúa, el objetivo de la evaluación, el contenido del programa o política que se evalúa, o el agente que realiza la evaluación.

**Transparencia:** Calidad de la información pública aportada por los órganos responsables de la puesta en marcha y gestión de la política.





## Abreviaturas y Siglas





---

ADL	Agencia de Desarrollo Local
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CA	Comunidad Autónoma
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CCAA	Comunidades Autónomas
DDHH	Derechos Humanos
ED	Educación al Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
INAP	Instituto Navarro de Administración Pública
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos Del Milenio
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea

El Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa (UPV/EHU), cuyo investigador principal es Koldo Unceta, está formado además por Iratxe Amiano, Jorge Gutierrez, Irati Labaien, Eduardo Malagón, María José Martínez Herrero, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala.

Su trabajo se ha venido centrando hasta el momento en el estudio de algunos aspectos y ámbitos de la cooperación como la perspectiva de género, la cooperación descentralizada, la financiación del desarrollo y las microfinanzas, la cooperación universitaria al desarrollo, o el papel de las ONGD en la cooperación.

El texto que aquí se presenta es el resultado del trabajo llevado a cabo por el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa (UPV/EHU). El punto de partida del mismo es la preocupación por la todavía escasa fundamentación teórica de la cooperación descentralizada, pese a la importancia adquirida por la misma en algunos casos como el español. Desde esas premisas, se presenta un marco de referencia para el examen de dicha cooperación descentralizada, en base al cual se plantea asimismo un sistema de indicadores que pueda facilitar los procesos de análisis y evaluación de las políticas puestas en marcha en este ámbito.