

**MANUAL PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS  
DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN  
DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA**



---

**Sara RUIZ SANJUÁN · Aram CUNEGO**

---

Autores:  
Sara Ruiz Sanjuán  
Aram Cunego.

© Fundación MUSOL

EDITA:  
Fundación MUSOL  
Plaza Jesús 5-3,  
46007 Valencia.  
Teléfono y fax: +34 963817509.  
E-mail: [info@musol.org](mailto:info@musol.org).  
Web: [www.musol.org](http://www.musol.org).

SUBENCIONA:  
Agencia Española de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo (AECID).

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA:  
Benito Pajares.

FOTOGRAFÍAS EN EL TEXTO:  
Benito Pajares, Manuel Molines.

IMPRESO EN ESPAÑA.  
Depósito legal: V-684-2012.

MAQUETACIÓN:  
Trafika Ideas.

IMPRESIÓN Y FOTOMECÁNICA:  
Marí Montañana.

**MANUAL PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE  
EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN  
DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA**

Sara Ruiz Sanjuán  
Aram Cunego







---

**ABREVIATURAS**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I: LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

**1.1 Introducción**

**1.2 Orígenes de la Agenda de Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo**

**1.2.1 ¿Qué se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)?**

**1.2.2 ¿A qué se refiere la Agenda de Eficacia de la Ayuda?**

**1.2.3 Antecedentes de la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

**1.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su contribución a la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

**1.3.1 Nacimiento de los ODM: Objetivos de la Cooperación al Desarrollo**

**1.3.2 Los ODM y la Agenda Internacional del Desarrollo**

**1.4 Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda**

**1.4.1 Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de Roma sobre la Armonización (2003)**

**1.4.2 Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005)**

**1.4.3 Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Programa de Acción de Accra (2008)**

**1.4.4 Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Partenariado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011)**

**1.5 Principales cumbres sobre la financiación del desarrollo**

**1.5.1 I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Consenso de Monterrey (2002)**

**1.5.2 II Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Declaración de Doha (2008)**

**1.6 Consideraciones y conclusiones**





---

## **CAPÍTULO II: BALANCE DE LA INCORPORACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO Y EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

### **2.1 Introducción**

### **2.2 La Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación internacional al desarrollo**

#### **2.2.1 Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en los principales actores de la Cooperación Internacional**

#### **2.2.2 Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación de la Unión Europea**

### **2.3 Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación gubernamental española**

#### **2.3.1 Introducción al sistema de la AOD en España**

#### **2.3.2 El enfoque español de los principios de eficacia de la ayuda**

#### **2.3.3 La Agenda de Eficacia de la Ayuda en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012**

#### **2.3.4 El Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA)**

### **2.4 Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación no gubernamental española**

#### **2.4.1 Las ONGDs y la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

#### **2.4.2 Las universidades españolas y la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

### **2.5 Consideraciones y conclusiones**

## **CAPÍTULO III: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA**

### **3.1 Introducción**

### **3.2 Análisis del contexto de la Cooperación Descentralizada española**

#### **3.2.1 Nacimiento y evolución de la Cooperación Descentralizada**

#### **3.2.2 Marco normativo e institucional de la cooperación descentralizada**

#### **3.2.3 Evolución financiera de la AOD descentralizada española**







---

### **3.3 Relación de la Cooperación Descentralizada con la Agenda de eficacia de la Ayuda**

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

**3.3.2 La Cooperación Descentralizada y el Programa de Acción de Accra**

**3.3.3 La Cooperación Descentralizada y el Partenariado de Busan**

**3.3.4 Apropriación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Descentralizada española**

### **3.4 Guía práctica para la incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Descentralizada española**

**3.4.1 Medida 1. Hacer una política de cooperación internacional pública y de calidad**

**3.4.2 Medida 2. Establecimiento de asociaciones locales para el desarrollo**

**3.4.3 Medida 3. Incidencia para la inclusión de los Gobiernos Locales de los países socios en los procesos de desarrollo nacionales**

**3.4.4 Medida 4. Concentración sectorial**

**3.4.5 Medida 5. Concentración geográfica**

**3.4.6 Medida 6. Coordinación y complementariedad con los diferentes actores del sistema de Cooperación Internacional**

**3.4.7 Medida 7. Mejora de los marcos de planificación**

**3.4.8 Medida 8. Seguimiento y evaluación**

**3.4.9 Medida 9. Rendición de cuentas múltiple**

**3.4.10 Medida 10. Incremento de la cooperación directa de los actores descentralizados**

**3.4.11 Medida 11. Integración al Portal de la Cooperación Descentralizada**

**3.4.12 Medida 12. Nuevos instrumentos de financiación**

**3.4.13 Cuadro sinóptico: las medidas y su contribución a los principios de eficacia de la ayuda**

### **3.5 Consideraciones y conclusiones**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Abreviaturas

AEA	Agenda de Eficacia de la Ayuda
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AL	Autoridades Locales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Bancos Mundiales de Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España
CUD	Cooperación Universitaria al Desarrollo
DEP	Documentos de Estrategia País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas al Desarrollo
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCLU	Gobiernos y Ciudades Locales Unidas
GpRD	Gestión para resultados de desarrollo
GT-EFF	Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MUNICIPIA	Programa de Cooperación Horizontal de Apoyo al Municipalismo y al Mundo Local
MUSOL	Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMUDES	Organizaciones Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAA	Programa de Acción de Accra
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Planes de Actuación Especial
PAEA	Plan de Acción de Eficacia de la Ayuda
PD	Plan Director
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
UE	Unión Europea





## Introducción

El presente Manual es un producto del proyecto “Apoyo para el fortalecimiento institucional local y los procesos de descentralización en los nuevos ámbitos geográficos de actuación de la Cooperación Española: bases, lineamientos y propuestas (Proyecto Fortalecer)”, ejecutado por la Fundación Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL), con la colaboración del Programa MUNICIPIA y la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Este proyecto pretende contribuir a orientar a los actores de la Cooperación Española en la consolidación de un marco conceptual, estratégico y de actuación que garantice la eficacia y oportunidad de las intervenciones en materia de apoyo a la institucionalidad democrática territorial, especialmente en aquellos países en los que se actúa por primera vez.

El profundo debate en torno a la Eficacia de la Ayuda que ha empezado a reformar de manera substancial la arquitectura y la naturaleza del sistema internacional de Cooperación al desarrollo ha revelado numerosas debilidades en el sistema de la Cooperación Española, tanto en el nivel gubernamental como en los niveles descentralizados. Son especialmente los gobiernos locales que, al no haber participado desde el inicio en la conformación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, carecen de mecanismos apropiados para adecuar sus estrategias de Cooperación al desarrollo a los principios de la calidad de la ayuda.

En este contexto, las dificultades en introducir los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda entre los actores de la Cooperación Descentralizada residen no sólo en la ausencia de los gobiernos locales en las primeras etapas de la definición de la Agenda (ausencia que, además, se ha reducido paulatinamente en los Foros de Alto Nivel de los últimos años), sino también en factores estructurales internos de las propias administraciones descentralizadas españolas. Entre estos factores, cabe mencionar la baja sensibilidad, información y formación en una parte importante de los responsables políticos de las instituciones de la Cooperación Descentralizada, y la escasez de

materiales de formación e instrumentos prácticos que permitan aplicar dichos contenidos.

Ante esta situación, en el marco de este proyecto el presente “Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la Cooperación Descentralizada española” pretende contribuir a llenar este vacío de información, brindando a las administraciones locales españolas una herramienta práctica y de fácil aplicación, es decir, una hoja de ruta que sirva de orientación para iniciar el esfuerzo de integración de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad en sus sistemas de Cooperación al desarrollo.

El Manual se dirige principalmente a políticos, funcionarios y técnicos de la administración pública local y autonómica española, es decir, a los municipios, las diputaciones provinciales, las comunidades autónomas, los cabildos, etc. que promueven iniciativas de Cooperación al desarrollo en todas sus formas (cooperación directa, convocatorias para ONGD, hermanamientos, etc.).

14

El Manual está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo se explican los orígenes y la evolución de los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, detallando los resultados de las principales cumbres internacionales realizadas, y clarificando los compromisos de las respectivas agendas internacionales acordadas.

En el segundo capítulo se realiza un balance de la incorporación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en el sistema de Cooperación Internacional, en particular en la Unión Europea, y en la Cooperación Española, así como de la integración de los principios de eficacia en las ONGD y en otros actores no gubernamentales.

En el tercer capítulo se analiza el proceso de integración de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Descentralizada española. Para ello, se propone un catálogo de doce medidas articuladas alrededor de los principios que conforman la Agenda de Eficacia de



la Ayuda. A través de la aplicación de estas medidas, los gobiernos locales tendrán la oportunidad de revalorizar su papel en el sistema internacional de Cooperación al desarrollo, y a la vez podrán contribuir a la mejora de la calidad de la ayuda otorgada en beneficio de los países socios.

Finalmente, cabe recordar que la elaboración de este Manual se ha basado en numerosos estudios, investigaciones y documentos de análisis de un conjunto de autores y centros de investigación especializados en la materia. A la vez, ha contado con la sistematización de experiencias prácticas de personas e instituciones, como la Fundación Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL), que han experimentado de primera mano el trabajo realizado por las entidades locales españolas en el ámbito de la Cooperación al desarrollo, y han podido constatar su enorme potencial para el fomento del desarrollo local sostenible.

En este sentido, este Manual se enmarca en el esfuerzo de los gobiernos locales por contribuir cada vez más y mejor a las políticas de Cooperación al desarrollo como herramienta para luchar contra la pobreza y garantizar el respeto de los derechos básicos de las personas.



# CAPITULO I

## *La construcción de la agenda de eficacia de la ayuda*

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

Antes de iniciar la reflexión en torno a la Agenda de la Eficacia en la Ayuda Oficial al Desarrollo, es importante considerar sus orígenes y el proceso que ha desencadenado en términos de principios, compromisos políticos y adaptaciones técnicas e institucionales en el marco del sistema de la Ayuda Externa. Dichos aspectos se clarifican principalmente a través de las etapas que, desde el Consenso de Monterrey (2002) ha llevado hasta el reciente Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en noviembre de 2011, en Busan, Corea del Sur. Es éste el marco en el que se ha configurado la definición y expectativas en torno a la Eficacia de la Ayuda, sus progresos y retos, el involucramiento de los actores del desarrollo de distintos ámbitos, la adecuación a los contextos nacionales y locales específicos y las modalidades de canalizar la Ayuda al Desarrollo.

Todos los planteamientos derivados de la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda han llevado a revisar la viabilidad del funcionamiento del sistema internacional clásico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), donde los países del Norte ayudan a los países del Sur. Ahora bien, la reflexión en torno a la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda no ha implicado un proceso homogéneo, sino que ha generado debate desde distintos sectores, el desarrollo e implementación de mecanismos innovadores y la adquisición de nuevos compromisos. Por esta razón, numerosos centros de investigación, organizaciones privadas, think tanks, instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentran en constante revisión, análisis y evaluación acerca de las vías más óptimas para favorecer la implementación de los compromisos de la Agenda de Eficacia de la AOD.



En resumen, se puede afirmar que el dinamismo del proceso ha configurado una nueva arquitectura de la Ayuda al Desarrollo a nivel internacional, basada en un protagonismo sin precedentes del papel de los países receptores, los países con economías emergentes y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Esta nueva arquitectura ha planteado modificaciones sustanciales en las maneras en que hacemos cooperación, de cara a la utilización eficaz de los recursos para el desarrollo.

En el presente capítulo se tratarán los hitos más importantes y directamente vinculados con el actual debate sobre la Eficacia de la Ayuda. Se comenzará revisando los antecedentes que han configurado la Agenda de Eficacia de la Ayuda, con la definición de algunos conceptos esenciales. Posteriormente, se analizarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que establecen un conjunto de metas compartidas a escala internacional para lograr impulsar el desarrollo de los países en vía de desarrollo. En tercer lugar, se analizarán los principales Foros Internacionales de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, así como las principales Cumbres sobre financiación de la Agenda de la Eficacia, donde se han establecido los principios y directrices que deben guiar la acción de donantes y países socios con el fin de lograr un mayor impacto en la ayuda desplegada. Por último, se realizará un balance resumido de la puesta en práctica de la Agenda de la Eficacia de parte de los actores de la comunidad internacional, a partir del estudio sobre los avances en la Declaración de París realizado por la OCDE y publicado en junio de 2011.

## **1.2. ORÍGENES DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO**

En este epígrafe se explica qué se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y Eficacia de la Ayuda en el contexto de este Manual, conceptos básicos para poder posteriormente definir la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y describir los principales antecedentes que han influido en la construcción de la misma.

### 1.2.1. ¿Qué se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)?

La AOD es definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup> como aquellos flujos de ayuda dirigidos a países de bajos niveles de desarrollo previamente clasificados en un listado del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>2</sup> y los otorgados a organismos internacionales de desarrollo, siempre y cuando cumplan con las condiciones de: a) provengan de agencias oficiales, lo cual incluye el nivel estatal y el nivel local, o sus agencias ejecutivas y b) las transacciones de recursos en concepto de AOD sean destinadas con la principal finalidad de promover el desarrollo económico y el bienestar de países en vías de desarrollo, y c) esos recursos sean de carácter concesional e incluyan al menos un 25% de donación. Por tanto, partimos de que no todas las transacciones de recursos dirigidas a países en desarrollo pueden o deben ser clasificadas como AOD independientemente de su naturaleza.

Dentro de esta definición, se puede afirmar que el debate actual en torno a la Eficacia de la Ayuda se puede resumir en la reflexión en torno a la naturaleza o componentes del concepto de “desarrollo” y a la manera en cómo mejorar los mecanismos y procesos, así como el cumplimiento de compromisos, de cara a optimizar los flujos de AOD para el logro de los resultados esperados.

Cabe destacar que la utilización de esta definición de AOD es especialmente utilizada por los países miembros del CAD, a los que algunos acusan de tener una visión excesivamente desarrollista; por lo tanto, no representa una definición exhaustiva de todas las relaciones de

---

<sup>1</sup> La OCDE es una organización internacional que agrupa a los países económicamente más fuertes del mundo, y que fue fundada en 1961 para estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros a favor del bienestar económico y social de los países en desarrollo.

<sup>2</sup> El CAD es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Al CAD le corresponde conseguir que los esfuerzos de sus miembros sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados. Los miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Participan como observadores permanentes: el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial) y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

cooperación que se dirigen a la promoción del desarrollo en sus diferentes concepciones.

### 1.2.2. ¿A qué se refiere la Agenda de Eficacia de la Ayuda?

El concepto de Eficacia de la Ayuda se refiere a la capacidad para contribuir a resultados de desarrollo, resultados que son cambios positivos, apreciables y sostenidos en las condiciones de vida de las personas, y que suponen una reducción de la pobreza y un ejercicio más efectivo de sus derechos. La Eficacia de la Ayuda es por tanto un medio, no un fin en sí mismo, al servicio de los Objetivos de Desarrollo.

La Agenda de la Eficacia de la Ayuda se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo. Dichos compromisos se agrupan en 5 grandes principios: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad.

20

La definición y compromisos incluidos dentro de cada principio están definidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), principal documento orientativo de la Agenda de la Eficacia, y que posteriormente es reforzado con los compromisos incluidos en el Programa de Acción de Accra (2008) y en el Partenariado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011).

Aunque más adelante se ofrece un desglose de los compromisos incluidos dentro de cada uno de los principios, cabe mencionar desde el inicio que estos principios son normativamente no vinculantes; estructurales respecto a la arquitectura de la AOD; y holísticos respecto a los actores del sistema internacional de cooperación.

### 1.2.3. Antecedentes de la Agenda de Eficacia de la Ayuda

El actual debate en torno a la Eficacia de la Ayuda procede de múltiples coyunturas en la evolución de las relaciones internacionales, la cooperación al desarrollo y la definición misma del desarrollo y sus dimensiones. El papel desempeñado por la ayuda externa de organismos internacionales e IFI's (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) en la implementación de modelos de crecimiento económico y desarrollo en países pobres, post conflicto y/o en transición constituye el antecedente que impulsó originalmente la configuración de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

En 1968 la Comisión Pearson<sup>3</sup> ya detectaba una tendencia a la disminución de los flujos de Ayuda al Desarrollo, y dentro de las conclusiones de su informe exponía la necesidad de fijar un 0,70 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB) para la cooperación al desarrollo para 1975, si se quería incorporar a más países pobres o en reconstrucción y a través de ello, asegurar que éstos alcanzasen un estado de desarrollo sostenido para finales del siglo XX<sup>4</sup>. Los esfuerzos posteriores y sus escuetos resultados hicieron surgir el debate en torno a la “fatiga de la ayuda”, término que progresivamente se fue incorporando en la esfera internacional como un elemento que justificaba el recorte de flujos de ayuda.

De forma paralela, el debate ha sido acompañado por reflexiones sobre las condiciones *sine qua non* para impulsar o fortalecer el proceso de crecimiento económico y desarrollo de los países más pobres. Así, desde la celebración de la Primera Conferencia sobre Países Menos Adelantados<sup>5</sup> (1981) se establecían directrices sobre las medidas que debían adoptar estos países a nivel nacional y que debían ser comple-

---

<sup>3</sup> La creación de la Comisión Pearson (1968) fue impulsada por el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara y fue liderada por el ex ministro canadiense y Nobel de la Paz, Lester B. Pearson. El objetivo de esta Comisión fue evaluar los resultados de la Ayuda otorgada por el BM durante los 20 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

<sup>4</sup> En [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org): Pages from the World Bank History: “The Pearson Commission”. Referencias al respecto del informe de la Comisión Pearson titulado “Partners in Development” (septiembre 1969).

<sup>5</sup> En 1971, la comunidad internacional reconoció la existencia de una categoría de países caracterizados no sólo por la extrema pobreza de su población sino también por la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, muchos de ellos condicionados por dificultades geográficas. Actualmente hay 49 PMA, que engloban al 11,3% de la población mundial.



mentadas con medidas de apoyo adoptadas a nivel internacional.

Para entonces, muchos países en vías de desarrollo y PMA iniciaron reformas de políticas sociales y económicas dirigidas a una transformación estructural de sus economías internas, y algunos donantes implementaron medidas de apoyo a través de la Ayuda al Desarrollo, la deuda y el comercio. Sin embargo, la situación económica en estos países empeoró o no despegó durante el transcurso de la década de los '80. Si bien hay factores que contribuyeron al empeoramiento de la situación (desde desastres naturales, hasta guerras civiles y condiciones externas desfavorables), la Segunda Conferencia sobre PMA (1990) y la Tercera Conferencia sobre PMA (2001) continuaron haciendo énfasis en la necesidad de medidas especiales para los PMA y en general, para el mundo en desarrollo.

Muchas más conferencias y encuentros internacionales han marcado las vías por las cuales debían transitar los países más pobres en su camino hacia el desarrollo. Paralelamente, la Ayuda Externa ha estado vinculada a coyunturas internacionales, de las que sólo mencionamos los hitos fundamentales durante la segunda mitad del siglo XX, como son:

- La reconstrucción de la Europa de la post guerra, a través del Plan Marshall.
- El carácter de la ayuda en el mundo bipolar de la Guerra Fría, vinculada a los dos grandes bloques y sus esferas de influencia.
- La “reconversión” del sistema internacional de la post guerra fría y la caída del bloque socialista.

De manera geográficamente más acotada, dentro de los contextos mencionados pueden identificarse distintas acciones que influyeron en la conformación de la dinámica de la Ayuda Externa, tal como la Alianza para el Progreso (la política de ayuda de Estados Unidos para América Latina durante la década de 1960) y la implementación de Programas y Políticas de Ajuste Estructural (PAE) en la década de los '80, lideradas por el BID, el BM y el FMI para países de América Latina, África y Asia.

En resumen, en las últimas décadas, y especialmente a partir de los años '90 como consecuencia del final de la guerra fría, el sistema de ayuda se vio expuesto a un importante proceso de cambio que operó en tres direcciones distintas. En primer lugar, emergió un proceso de revisión relativo a cuáles debían ser los objetivos de la cooperación al desarrollo, entendiendo éstos como metas internacionalmente compartidas que, por su propia naturaleza, demandaban un esfuerzo común encaminado hacia una misma dirección. En segundo lugar, se activó un proceso de reflexión en torno a la práctica de la ayuda, tratando de establecer los principios y directrices que debían orientar la acción de donantes y receptores con el fin de alcanzar los objetivos establecidos. Y en tercer lugar, en el ámbito cuantitativo, dio lugar a una reflexión sobre la obtención del financiamiento necesario para afrontar dichos objetivos, así como sobre los mecanismos que debían ser puestos en marcha al respecto. Así pues, los cambios operados en el sistema de ayuda afectaron al qué (objetivos), al cómo (práctica) y al cuánto (financiación) de la agenda del desarrollo, aspectos a cuyo análisis se dedicarán los siguientes epígrafes<sup>6</sup>.

### **1.3. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y SU CONTRIBUCIÓN A LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen un conjunto de objetivos compartidos a escala internacional que representan un plan para el desarrollo mundial convenido por los estados miembros de las Naciones Unidas y las instituciones internacionales de desarrollo. Estos objetivos están interconectados a la Agenda Global de Eficacia de la Ayuda ya que establecen el marco de referencia que debe guiar las políticas de Cooperación Internacional de los donantes.

---

<sup>6</sup> Martínez Ignacio y Santander Guillermo (2009a): "La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada". Análisis de la Cooperación Descentralizada Local

### 1.3.1. Nacimiento de los ODM: objetivos de la cooperación al desarrollo

En 1998, la Asamblea General de la ONU decidió convocar una Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas para su reunión anual de septiembre del año 2000. Se inició entonces un proceso de lobby y cabildeo dirigido a la reflexión del papel de la ONU en el nuevo milenio. Así, la Cumbre del Milenio se celebró en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre del año 2000 y su principal producto fue la “Declaración del Milenio” (Documento A/RES/55/2)<sup>7</sup> suscrita por 189 países, la cual recogió la mayor parte de los compromisos que se habían ido estableciendo a lo largo de las sucesivas cumbres de Naciones Unidas celebradas a lo largo de los años ‘90. La Declaración está dividida en ocho capítulos: (I) Valores y principios, (II) Paz, Seguridad y Desarme, (III) El Desarrollo y la Erradicación de la pobreza, (IV) Proteger nuestro entorno común, (V) Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno, (VI) Protección de las personas vulnerables, (VII) Atención de las necesidades especiales de África y (VIII) Fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Es en el capítulo III de la Declaración del Milenio donde se establecen los principales elementos del actual modelo de desarrollo impulsado por la Cooperación Internacional. El capítulo se basa en la reflexión del cumplimiento del derecho al desarrollo para más de 1.000 millones de personas que, para el año 2000, se encontraban viviendo en condiciones de extrema pobreza. Es en este capítulo donde la Declaración del Milenio perfila los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que por primera vez conformaron una agenda internacional compartida, y marcaron así las prioridades que debían orientar las políticas de ayuda de los donantes a escala internacional.

Para cada uno de los 8 ODM se establecen metas concretas e indicadores de desarrollo deseables para su total cumplimiento en el año 2015, conforme se muestra en el siguiente cuadro<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Véase A/RES/55/2; Documentos oficiales del Quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. 13 septiembre de 2000. En <http://www.un.org/spanish/milenio/index.html>

<sup>8</sup> Véase <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>

<b>OBJETIVOS Y METAS DE DESARROLLO DEL MILENIO</b>	
<b>OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Meta 1.A	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar/día.
Meta 1.B	Lograr el empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
Meta 1.C	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
<b>OBJETIVO 2: Lograr la educación primaria universal</b>	
Meta 2.A	Asegurar para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
<b>OBJETIVO 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer</b>	
Meta 3.A	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles educativos para el año 2015.
<b>OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad en niños(as) menores de 5 años.</b>	
Meta 4.A	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años.
<b>OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna</b>	
Meta 5.A	Reducir en un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.
Meta 5.B	Lograr para 2015 el acceso universal a la salud reproductiva.
<b>OBJETIVO 6: Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades</b>	
Meta 6.A	Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
Meta 6.B	Lograr, para el año 2010, acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
Meta 6.C	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
<b>OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente</b>	
Meta 7.A	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.



Meta 7.B	Haber reducido y ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
Meta 7.C	Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
Meta 7.D	Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de, al menos, 100 millones de habitantes de barrios marginales.
<b>OBJETIVO 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.</b>	
Meta 8.A	Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo.
Meta 8.B	Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecibles y no discriminatorias.
Meta 8.C	Lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo
Meta 8.D	En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

### 1.3.2. Los ODM y la Agenda Internacional del Desarrollo

Como se dijo anteriormente, la Declaración del Milenio representa un plan de acción mundial donde se establecen los principales compromisos para alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza para el año 2015. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio – con las metas establecidas para cada Objetivo de cara al 2015 – actúan como el marco de referencia que orienta el actual modelo de desarrollo.

Los ODM se han constituido, por lo tanto, en una especie de “agenda social de la globalización”<sup>9</sup>, en la cual, además de establecerse unas metas de desarrollo claramente detalladas, se da cabida a un objetivo

<sup>9</sup> Sanahuja, J. A., (2007), “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el SigloXXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, p.71.

– el número ocho – que apunta a la articulación de una “Asociación Global para el Desarrollo”. El ODM 8 incide especialmente en la importancia de la coherencia de políticas, al incorporar compromisos relativos a la apertura del sistema comercial, el alivio de la deuda externa o el acceso a la tecnología y a los medicamentos por parte de los países en desarrollo (a la vez que éstos se comprometen con el buen gobierno), con el fin de contribuir a la consecución de los siete objetivos precedentes.

Es evidente que los ODM no están exentos de importantes limitaciones: la desatención hacia el fenómeno de la desigualdad, la inadecuación a las necesidades de desarrollo específicas de los países de renta media o el énfasis en la oferta son algunas de las críticas recogidas por la literatura al respecto. No obstante, encierran también importantes potencialidades. Entre ellas, destaca su relevancia en la conformación de la nueva arquitectura de la ayuda, al establecer un conjunto de objetivos compartidos a los que dirigir el esfuerzo común de los donantes, y al dar forma a una incipiente agenda internacional de desarrollo. Asimismo, con los ODM se reconoce por primera vez que la lucha contra la pobreza es una responsabilidad política conjunta, que implica tanto a los países pobres como a los ricos. A la vez, se enfatiza que los países desarrollados tienen la responsabilidad de aumentar el volumen de la ayuda facilitada a los países pobres y de mejorar su eficacia.

En suma, el contexto en el que debemos situar la aparición de los ODM está vinculado con la evolución misma del concepto de desarrollo: desde el crecimiento económico hasta el desarrollo sostenible. Por ello, para inicio del siglo XXI los ODM suponen un reto para el modelo clásico de la estructura de la AOD, tanto cualitativa como cuantitativamente, al hacer énfasis sobre dinámicas en las relaciones internacionales (comercio, deuda, cooperación al desarrollo) y las propias políticas públicas de los países en desarrollo.

## 1.4. FOROS DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA

Junto al establecimiento de un conjunto de objetivos compartidos a escala internacional, el sistema de cooperación al desarrollo está experimentando importantes cambios en lo que se refiere a la práctica de la ayuda, que afectan a los principios y directrices que deben guiar la acción de donantes y países receptores (o mejor, países socios) con el fin de orientar la ayuda de forma más eficaz para cumplir con los Objetivos de Desarrollo internacionalmente establecidos.

Esta preocupación por la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda desplegada se ha formalizado a través de la celebración de varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, a través de los cuales se ha ido constituyendo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. A continuación se presentarán los objetivos y principales logros alcanzados en estos Foros.

28

### 1.4.1. Primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de Roma sobre la Armonización (2003)

El I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda se celebró en Roma, Italia, del 24 al 25 de febrero del año 2003. En el mismo participaron 5 Bancos Mundiales de Desarrollo (BMD)<sup>10</sup>, así como 16 organismos e instituciones multilaterales. Además, participaron:

- 28 países en desarrollo (socios) de las siguientes regiones: Centroamérica y el Caribe (4 países), Asia (5 países), África (14 países), Europa del Este (2 países), Suramérica (2 países) y Oceanía (1 país).
- 23 países donantes, todos miembros de OCDE-CAD, y la Comisión Europea.

El documento final surgido de este Foro, la “Declaración de Roma”, señala las principales dificultades que existen de cara a lograr eficacia en los resultados de desarrollo.

---

<sup>10</sup> Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

Concretamente, se hace referencia a los siguientes problemas:

- El elevado número y la gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo.
- La falta de coincidencia entre las prácticas de los donantes y los sistemas y prioridades nacionales de desarrollo, tal como sus ciclos de planificación de presupuestos, programas y proyectos, y los sistemas de gestión del gasto público y administración financiera.
- La desconfianza por parte de los donantes en los sistemas nacionales de los países receptores.

En la Declaración de Roma se proponen algunas acciones concretas a realizar, tanto por los países donantes como por los países receptores, para superar los inconvenientes mencionados y lograr resultados con eficacia en el funcionamiento de la AOD:

a) Medidas a tomar por parte de los países donantes:

- Dirigir la ayuda al fortalecimiento de las capacidades de liderazgo en la coordinación de la asistencia para el desarrollo en los países receptores.
- Facilitar la armonización a través de la identificación de los medios para modificar las políticas y procedimientos en la práctica de los donantes.
- Reducir las misiones, exámenes e informes de los donantes, racionalizar la condicionalidad, y simplificar y armonizar la documentación (informes técnicos y de rendición de cuentas).
- Aplicar progresivamente las recomendaciones de los foros regionales y las provenientes del CAD-OCDE y los BMD en la prestación y gestión de la asistencia para el desarrollo, tomando en cuenta la situación específica de cada país.
- Ampliar o sistematizar los esfuerzos realizados por los países (con independencia de que se hayan iniciado en sectores concretos, áreas temáticas o proyectos individuales) por simplificar los procedimientos y prácticas de los donantes (por ejemplo, intensificando la cooperación técnica en función de la demanda).



b) Medidas a tomar por parte de los países receptores:

- Adopción de reformas, normas y principios internacionales a favor de sistemas nacionales confiables en los países receptores: planes nacionales que contemplen el liderazgo de los gobiernos, actividades de fortalecimiento de capacidades, reconocimiento de diversas modalidades de ayuda y la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado.

En conclusión, la Declaración de Roma puso en relieve el principio de armonización o, dicho de otro modo, la necesidad de que los países donantes se coordinen e implementen las medidas adecuadas para simplificar y homogenizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión de la AOD acarreados a los países socios<sup>11</sup>. De esta forma, la Declaración hace especial énfasis en que la mayor responsabilidad para la armonización recae en los países y organismos donantes, que son los que deben propiciar las condiciones necesarias para la armonización de la ayuda, comprobando que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a las prioridades de los países socios.

Asimismo, se establece que el papel de los países receptores se debe concentrar en lograr las condiciones propicias para la armonización de la ayuda: tanto a través de mecanismos internos (planes nacionales y estrategias de desarrollo, ciclos presupuestarios claros), como de condiciones estructurales ligadas a la balanza de pagos, existencia de mecanismos fiduciarios adecuados, entre otros.

#### 1.4.2. Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005)

##### **A) Marco General de la Declaración de París.**

El II Foro de Alto Nivel impulsado por el CAD tuvo lugar en París, Francia, entre el 28 de febrero y el 2 de marzo del año 2005. En este Foro se adopta la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al

<sup>11</sup> OCDE (2003). Declaración de Roma sobre la Armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, Roma.

Desarrollo”, que recoge el compromiso de 115 países, tanto donantes como receptores, 28 organismos internacionales, BMD y 14 OSC.

La Declaración de París<sup>12</sup> nació con el objetivo de rectificar varias de las deficiencias del sistema de AOD que incidían negativamente en su eficacia y supone un paso más respecto a la Declaración adoptada en Roma, al poner el foco de atención de la comunidad de donantes, de buena parte de los países socios y de diversos agentes de desarrollo en la calidad y eficacia de la ayuda.

Específicamente, la Declaración propone un modelo de cooperación más horizontal entre donantes y países socios, para superar unas relaciones basadas en la asimetría y afrontar, entre otros, los problemas de condicionalidad, fragmentación y ausencia de predictibilidad de la ayuda. Por ello, desde su definición y hasta la actualidad, veremos que el acento del debate recae en el empoderamiento de los países receptores y la coordinación entre los donantes.

De la Declaración de París cabe destacar la concreción de los principios de Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a resultados y Mutua responsabilidad como ejes vertebradores de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, considerándose como las cinco directrices que donantes y países socios deben asumir como principios rectores de su práctica en materia de Ayuda al Desarrollo. A continuación se dan algunos detalles del alcance de cada uno de estos principios<sup>13</sup>:

La apropiación es entendida como la necesidad de que sean los países socios quienes dirijan sus propios procesos de desarrollo, y de que ejerzan para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. En este sentido, los donantes deben respetar su liderazgo, así como reforzar su capacidad de ejercerlo.

---

<sup>12</sup> OCDE (2005): “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda”, París (Francia).

<sup>13</sup> Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo (2009): “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada” en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada, año 2008

Para alcanzar este principio los países socios deben definir sus propias estrategias de desarrollo mediante procesos consultivos; traducir esas estrategias en programas operativos orientados a resultados acordes a su planificación presupuestaria; y dirigir la coordinación de la ayuda en diálogo con los donantes.

El principio de alineamiento, por su parte, alude a la conveniencia de que, a partir del liderazgo ejercido por los países socios, los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que aquellos se doten. Se trata así de reforzar las capacidades propias del país receptor y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte del donante, que tienen costes muy altos y cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.

Para cumplir con este principio, tanto los donantes como los socios deben establecer una serie de compromisos: alineamiento de los donantes con las estrategias de los socios; utilización, por parte de los donantes, de los sistemas (financieros e institucionales) de los países socios; fortalecimiento de la capacidad de desarrollo de los socios con el apoyo de los donantes; refuerzo a la gestión de finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento; y desvinculación de la ayuda.

La armonización de las políticas de ayuda – principio que, como se mencionó anteriormente, se recogió en la Declaración de Roma – pretende orientar las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la fragmentación de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas.

Este principio supone una simplificación y homogeneización de los procedimientos utilizados por los donantes, y una efectiva división del trabajo, así como un incremento de los niveles de coordinación con los que éstos operan.

La gestión orientada a resultados, consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, en la búsqueda de establecer una medición sustentada no tanto en los recursos aportados, como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos.

Para ello, los países socios deben reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecer marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión. Por su parte, los donantes deben comprometerse a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, sin introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizar sus requerimientos de supervisión y realización de informes; y acordar formatos comunes para los informes periódicos.

Por último, entre los principios de la Declaración de París, se encuentra la mutua responsabilidad, que incide en la mayor horizontalidad que debe caracterizar la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y rendición de cuentas mutua. La mutua responsabilidad debe basarse en un proceso de revisiones y evaluación mutua, por el que donantes y socios rinden cuentas de su desempeño, entre sí y a sus respectivas ciudadanías. De esa forma aumenta el apoyo público a las políticas nacionales y a la Ayuda al Desarrollo.

Para cumplir con este principio, los países socios deben comprometerse a reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos; fomentar enfoques participativos y evaluar el progreso en la implementación de dichas estrategias. Por su parte, los donantes deben comprometerse a proporcionar información transparente, completa y a tiempo sobre los flujos de ayuda para que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

Junto a estos principios, la Declaración de París establece un conjunto de indicadores y metas a evaluar en 2010, para poder medir los progresos que donantes y países socios han mostrado al respecto. En el siguiente cuadro<sup>14</sup>, se exponen los principios y los resultados, indicadores y metas para cada uno de ellos.

INDICADORES Y METAS POR RESULTADOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS			
PRINCIPIOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	METAS-2010
Apropiación	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo.	<b>Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas:</b> Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP –Estrategias de Reducción de la Pobreza-) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75% de los países socios tienen estrategias operativas de Desarrollo.

<sup>14</sup> Fuente: Compilación de documentos e información de OCDE-CAD: “Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda” e “Indicators of progress to be measured nationally and monitored internationally”. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

PRINCIPIOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	METAS-2010
Alineación	<p>Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, institucionales y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.</p>	<p><b>Sistemas nacionales fiables:</b> Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento a) cumplen con las buenas prácticas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p> <p><b>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales:</b> Porcentaje de flujos de ayuda que se refleja en el presupuesto nacional de los socios.</p> <p><b>Reforzar capacidades con apoyo coordinado:</b> Porcentaje de ayuda destinada a la construcción de capacidades proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países.</p>	<p>La gestión financiera pública – En la mitad de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (0,5 puntos) en la escala de desempeño de la GFP (Gestión de las Finanzas Públicas) y la Evaluación Institucional y Política del País (EIPP).</p> <p>Un tercio de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.</p> <p>Reducir a la mitad el déficit: reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el (los) presupuesto (s) estatal (es) reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto.</p> <p>El 50% de los flujos de cooperación técnica se utilizará en programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.</p>
Alineación		<p><b>Utilización de los sistemas nacionales:</b> Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas</p>	<p>Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el porcentaje de ayuda al sector público que no usa los siste-</p>



Alineación	<p>Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.</p>	<p>nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.</p> <p><b>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas:</b> Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.</p>	<p>mas de GFP de los países socios. Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de GFP/EIPP. Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el porcentaje de ayuda al sector público que no usa los sistemas de GFP de los países socios. Para países socios con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño de GFP/EIPP. Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el porcentaje de ayuda al sector público que no usa los sistemas de adquisiciones de los países socios. Para países socios con una puntuación A en la escala de desempeño de adquisiciones. Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el porcentaje de ayuda al sector público que no usa los sistemas de adquisiciones de los países socios. Para países socios con una puntuación B en la escala de desempeño de adquisiciones. Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas.</p>
------------	---	--	--

Alineación	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.	<b>Ayuda desligada:</b> Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar
Armonización	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.	<p><b>Utilizar disposiciones o procedimientos comunes:</b> Porcentaje de ayuda gobierno a gobierno en forma de ayuda programática.</p> <p><b>Fomentar mecanismos coordinados:</b> Porcentaje de a) misiones de campo y/o b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis diagnóstico que son conjuntos.</p>	<p>El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.</p> <p>El 40% de las misiones conjuntas en el terreno de cooperantes serán organizadas conjuntamente con otros cooperantes.</p> <p>El 66% de los estudios analíticos sobre el país serán organizados conjuntamente con otros cooperantes</p>
Gestión Orientada a Resultados	Administrar los recursos y mejorar las tomadas de decisiones orientadas a resultados.	<p><b>Marcos orientados a resultados:</b></p> <p>Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a: a) las estrategias de desarrollo nacionales y b) los programas sectoriales.</p>	Reducir la brecha en un tercio: Reducir en un tercio el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y controlables.

INDICADORES Y METAS POR RESULTADOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS			
PRINCIPIOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	METAS-2010
Mutua responsabilidad	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.	<b>Mecanismos de mutua rendición de cuentas:</b> Número de países socialmente que evalúan mutuamente sus progresos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta declaración	Todos los países sociales habrán instaurado evaluaciones mutuas de progreso.

## B) Principales avances de la Declaración de París en la construcción de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

La Declaración de París, al dejar atrás unas relaciones entre donantes y receptores basadas en la condicionalidad y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, supone un intento sin precedentes de búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda.

Como se ha dicho anteriormente, la Declaración de París abre nuevos enfoques al incorporar reformas que van más allá de la gestión de

AOD y que trastocan otras dimensiones de las relaciones entre los países y las políticas públicas, tales como: los mecanismos de finanzas y presupuestos públicos y de rendición de cuentas por parte de los países receptores, los compromisos de eliminación de la ayuda ligada y la condicionalidad por parte de los donantes, y la rendición de cuentas económicas, pero también sociales sobre los resultados de la AOD tanto en países receptores como donantes.

Desde la exposición de motivos de la Declaración de París, se establece la resolución de “emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los ODM... Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la Ayuda al Desarrollo...”<sup>15</sup>. De esta afirmación, se desprende la voluntad de gestionar los recursos financieros con el objetivo de aumentar la eficacia de la Ayuda al Desarrollo para incrementar su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los ODM.

En el texto de la Declaración destaca la posición de los donantes (países miembros del CAD) y de los organismos e instituciones financieras, en un posicionamiento relativamente homogéneo y consolidado en cuanto a las medidas a adoptar de cara a la eficacia de la ayuda. Esto se refleja en la prevalencia de los compromisos generales de los países donantes sobre los mecanismos para la entrega de la ayuda y en menor medida, en los mecanismos locales de los países receptores para lograrlo.

En resumen, tal y como se muestra en la siguiente tabla, en esta Declaración se establecen compromisos tanto para los donantes como para los socios con el fin de cumplir con los objetivos previstos en cada uno de los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

---

<sup>15</sup> Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Capítulo I. Exposición de motivos.

## COMPROMISOS DERIVADOS DE LA DECLARACION DE PARIS PARA DONANTES Y PAISES SOCIOS<sup>16</sup>

<b>APROPIACIÓN</b>	
DONANTES	PAÍSES SOCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional a través de amplios procesos consultivos.</li> <li>• Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.</li> </ul>
<b>ALINEACIÓN</b>	
DONANTES	PAÍSES SOCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basar el apoyo (estrategias nacionales, diálogos de políticas y programas de Cooperación para el Desarrollo) en las estrategias de desarrollo nacional de los socios.</li> <li>• Diseñar revisiones anuales del progreso en la puesta en práctica de las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.</li> <li>• Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo.</li> <li>• Utilizar los sistemas y procedimien-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.</li> <li>• Sobre la base de estos análisis emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para la gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo sean efectivos, responsables y transparentes.</li> <li>• Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a</li> </ul>

<sup>16</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de fragmentos seleccionados de los siguientes documentos: Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y Manual de gestión de la Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales. Federación Española de Municipios y Provincias. (FEMP). Ver bibliografía al final para mayores detalles.

<p>tos nacionales de la manera más extensa posible así como, evitar la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos financiados por la ayuda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados con los sistemas nacionales.</li> <li>• Compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar la ayuda de manera predecible.</li> <li>• Desligar la ayuda.</li> </ul>	<p>través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas: intensificar esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.</li> <li>• Tomar la dirección de los procesos de reforma de aprovisionamientos y de gestión pública.</li> </ul>
<b>ARMONIZACIÓN</b>	
DONANTES	PAÍSES SOCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda.</li> <li>• Utilizar las ventajas comparativas a escala sectorial o nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y de cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.</li> </ul>
<b>GESTION ORIENTADA A RESULTADOS</b>	
DONANTES	PAÍSES SOCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias nacionales de los socios.</li> <li>• Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar vínculos entre estrategia nacional de desarrollo y presupuestos anuales nacionales.</li> <li>• Establecer sistemas de monitoreo y rendición de informes, acordes a las estrategias nacionales de desarrollo.</li> </ul>



MUTUA RESPONSABILIDAD	
DONANTES	PAÍSES SOCIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.</li> <li>• Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos nacionales existentes los compromisos acordados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.</li> <li>• Fomentar enfoques participativos involucrando a actores locales del desarrollo en la formulación y evaluación de las estrategias de desarrollo nacionales.</li> </ul>

### C) Principales limitaciones de la Declaración de París

A pesar de los avances producidos con la Declaración de París para mejorar las prácticas y mecanismos relacionados con la Eficacia de la Ayuda, también se encuentran algunas limitantes que responden fundamentalmente a una concepción restrictiva tanto por su enfoque del desarrollo como desde el punto de vista de los actores, tal y como se relacionan a continuación.

Visión estatocéntrica del desarrollo. La Declaración de París se limita a las relaciones de la escala estatal y de los grandes organismos bilaterales y multilaterales, dejando en un segundo plano el papel de otros actores del desarrollo en el ámbito nacional, regional o local (tal y como la sociedad civil y los gobiernos locales). En este sentido, el peso de los gobiernos centrales en la construcción de la agenda imprime a la Declaración de París un enfoque estatocéntrico hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda, que no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales ni la interdependencia de los fenómenos locales y globales. Esta falta de reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales en los procesos de desarrollo supone, paradójicamente, una restricción para la eficacia de la ayuda y la agenda de desarrollo.

Este déficit, producido por la ausencia de actores claves del desarrollo, tales como los gobiernos locales, y la insuficiente presencia de la sociedad civil en el diálogo y en las consultas que contribuyeron a la elaboración de la Declaración de París, impide hablar de un consenso entre el conjunto de los actores protagonistas de los procesos de desarrollo.

Visión técnica del desarrollo. La Declaración responde a una visión excesivamente técnica y a una imagen distorsionada del Estado, al vincular los problemas relacionados con la existencia de pobreza y la ausencia de desarrollo con disfunciones técnicas que puede ser resueltas con enfoques tecnocráticos. Se trata, por lo tanto, de una agenda reduccionista que obvia la importancia del contrato entre la sociedad civil y el Estado, la articulación de los procesos de desarrollo local y nacional, o la existencia de una “economía política del mal gobierno”<sup>17</sup>.

Retroceso en coherencia de políticas: La visión eminentemente técnica del desarrollo reflejada por la Declaración de París, al minimizar la naturaleza política del desarrollo, introduce el riesgo de reducir las relaciones e instrumentos del sistema de ayuda a decisiones técnicas desprovistas de contenido político. Así, la Declaración de París se centra exclusivamente en los flujos de AOD y en las prácticas y relaciones en el seno del sistema de ayuda, pero deja fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave de la agenda de desarrollo<sup>18</sup>. Así pues, la Declaración de París no menciona el principio fundamental de coherencia de políticas, fundamental para la eficacia de la ayuda.

Falta de superación de las asimetrías: La asimetría entre países donantes y socios, al afectar la toma de decisiones y la asunción de

---

<sup>17</sup> Sanahuja, J.A (2007), “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp.98-99.

<sup>18</sup> José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, en Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda 2006-2007, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, pp. 179-204

responsabilidades, constituye una clara limitante para la eficacia de la ayuda. En el proceso desencadenado por la Declaración de París, no se ha conseguido eliminar los niveles de asimetría y discrecionalidad entre donantes y socios.

### 1.4.3. Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Programa de Acción de Accra (2008)

#### A) Marco General del Programa de Acción de Accra

En septiembre de 2008 se llevó a cabo el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Accra, Ghana. El objetivo principal era revisar, dar continuidad y profundizar los avances en materia de Eficacia de la Ayuda derivados de los compromisos asumidos en la Declaración de París y con ello, la validez de los indicadores proyectados para ser alcanzados en 2010. En este Foro se constató que, a pesar de los avances habidos en el cumplimiento de los principios de la eficacia enunciados en París, éstos no se habían producido ni en la profundidad ni con la celeridad suficiente. Como resultado final del Foro de Accra se firmó el “Programa de Acción de Accra (PAA)”<sup>19</sup>.

El PAA supone una ampliación de la Agenda de la Eficacia respecto a la Declaración de París, en el sentido de que se amplía el diálogo hacia nuevos actores y se profundiza en las medidas y acciones a tomar por el sistema internacional de la ayuda para ser más eficaces en términos de desarrollo y contribuir así al logro de los Objetivos del Milenio.

En el documento se reafirman tres dimensiones principales para avanzar en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda:

- La mejora de la identificación de las propias políticas de desarrollo de parte del país socio. En este aspecto se hace referencia a la calidad de dicha identificación, que se tiene que llevar a cabo de una manera más incluyente. En términos generales, se recomienda incorporar a todos los actores sociales en el diseño,

<sup>19</sup> OCDE (2008) Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

implementación y evaluación de las políticas y planes de desarrollo.

- La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo. Se propone avanzar en la construcción de una asociación plural de actores del desarrollo que involucre, además de los donantes bilaterales y multilaterales, a fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. Esta asociación ha de concentrarse en reducir la fragmentación de la ayuda y optimizar los recursos de AOD, para lo cual también se impulsan otras modalidades de ayuda, como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular.

- El logro de resultados en términos de desarrollo y la rendición de cuentas. En este aspecto se insta a un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas respecto a la cantidad, uso e impacto de los recursos de AOD, entre gobiernos y ante la ciudadanía tanto de países donantes como los países receptores.

Además de estas tres dimensiones, hay otros compromisos que se establecen en el PAA. Los más relevantes se relatan a continuación:

- **Enfoque de programas:** se proveerá el 66% de la ayuda en forma de mecanismos basados en programas y se canalizará al menos el 50% de la ayuda gobierno a gobierno a través de sistemas fiduciarios nacionales, incluyendo el incremento de la asistencia a través de enfoques de programa.

- **Desvinculación de la ayuda:** los donantes reducirán las restricciones que impiden a los países en desarrollo comprar bienes y servicios a quienes ellos deseen y en donde consigan la mejor calidad por el menor precio. En este sentido, se ampliarán las recomendaciones del CAD de 2001 sobre desvinculación de la ayuda a los países pobres muy endeudados (HIPC) y se elaborarán planes individuales para la desvinculación de la ayuda. Se trabajará además sobre ejemplos de prácticas recomendadas para ayudar a las empresas locales

a incrementar su capacidad para competir con éxito en las adquisiciones financiadas por la ayuda.

- **No condicionalidad:** los donantes dejarán de establecer condiciones prescriptivas acerca del modo y el momento en que se gasta el dinero de la ayuda y fijarán condiciones basadas en los Objetivos de Desarrollo del propio país receptor. En otras palabras, los donantes trabajarán con los países socios para llegar a acuerdos en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo. Además, se harán públicas regularmente todas las condiciones vinculadas a los desembolsos.

- **Previsibilidad:** en concreto, los donantes deberán informar sobre su previsión de gastos recurrentes para un plazo de tres a cinco años que contenga, al menos, asignaciones de recursos indicativas con las que los países en desarrollo puedan hacer una programación presupuestaria realista.

46

Adicionalmente, con el PAA han surgido nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo que pretenden mitigar los efectos adversos ocasionados por anteriores – y todavía muy presentes – prácticas de los donantes: la cooperación delegada, el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y los marcos plurianuales de financiación, entre otros. Estos instrumentos intentan reducir la excesiva fragmentación de la ayuda asociada a la proliferación de numerosos actores en el sistema internacional de cooperación, así como la descoordinación con la que estos operan, a la vez que pretenden fomentar la apropiación y el alineamiento con las prioridades fijadas por los países socios.

## **B) Principales avances del Programa de Acción de Accra en la construcción de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda**

El PAA supone un avance en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda respecto a la Declaración de París en gran medida como resultado de la incorporación de los nuevos actores y enfoques de desarrollo. A continuación, se enumeran varios de los motivos en que se basan estos avances:

Proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo. En primer lugar, hay que destacar que la construcción del PAA fue fruto de un proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo que en París. Se contó con la participación oficial de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los gobiernos descentralizados, corrigiéndose de esta manera el déficit participativo de la Declaración de París. Gracias a la incorporación de estos actores en la construcción de la Agenda se produce una ampliación en los compromisos adquiridos.

Superación del carácter estatocéntrico del desarrollo. Un segundo avance registrado en el PAA respecto a la Declaración de París consiste en la superación del carácter estatocéntrico de las relaciones de Cooperación Internacional. En el PAA hay una ampliación en las estrategias de desarrollo de los países socios sobre las que se asientan los principios de apropiación y alineamiento. Estas estrategias, como propone el PAA, deben ser el fruto de un diálogo entre las instituciones estatales al que se incorporan las autoridades locales. Por tanto, se produce una transición desde unos principios de alineamiento y apropiación restringidos hacia unos principios de apropiación y alineamiento más democráticos, en los que se reconoce la importancia de los gobiernos locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la ejecución de políticas de ayuda.

De esta forma, por primera vez en el PAA se menciona explícitamente el rol de los gobiernos locales en las políticas nacionales de desarrollo, reconociendo además la necesidad de apoyar iniciativas de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y hace hincapié en la importancia de los recursos locales en la cooperación técnica. En este sentido, se afirma que “los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán de forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo”. En cuanto a los donantes, añade el PAA, “respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para



asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los Objetivos de Desarrollo nacionales”<sup>20</sup>.

Ampliación del enfoque de desarrollo: Por último, el PAA supone una ampliación del enfoque de desarrollo no sólo en relación a los actores (como se ha explicado anteriormente), sino también en relación a las líneas de actuación que debe incluir la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Concretamente, el PAA contempla la introducción de la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la atención a la discapacidad como factores relevantes de desarrollo, y por tanto requisitos necesarios para la eficacia. En este sentido, a través del PAA los donantes se comprometen a garantizar la coherencia de sus acciones con estos enfoques, lo que refleja una concepción más amplia del principio de alineamiento que la recogida en la Declaración de París.

### **C) Principales limitantes del Programa de Acción de Accra**

Los avances incorporados en el PAA son significativos y dotan a la Agenda de Eficacia de la Ayuda de un carácter más abarcador, integral, plural y, por lo tanto, democrático. Dichos avances, sin embargo, no suponen una modificación de las metas reflejadas en la Declaración de París, con lo cual el PAA no introduce nuevos compromisos ni indicadores ajustados a fechas y monitoreables para medir el progreso de las acciones propuestas. Por ello, el protagonismo de los nuevos actores y la apertura en el enfoque corren el riesgo de verse reducidos a un énfasis lingüístico condicionado a un ejercicio de voluntarismo de los donantes<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, la Agenda de Acción Accra, 2-4 de Septiembre de 2008, Accra-Ghana, art 12 y 13.

<sup>21</sup> Martínez Ignacio y Santander Guillermo (2009a): “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada”. Análisis de la Cooperación Descentralizada Local.

#### 1.4.4. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: Parteneriado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011)

El IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en Busan, Corea del Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, concluyó con la adopción del “Parteneriado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo”<sup>22</sup> por parte de países desarrollados y en desarrollo, economías emergentes, proveedores de cooperación sur-sur y actores de la sociedad civil.

Las lecciones aprendidas durante los 6 años transcurridos desde la Declaración de París, los retos y avances tanto de la eficacia de la ayuda como del desarrollo, y finalmente, la inclusión de nuevos actores y modalidades de cooperación son los elementos nuevos que se han integrado en este IV Foro de Alto Nivel, que ha marcado la transición desde una Declaración a un Parteneriado.

Todavía es prematuro realizar un balance de este encuentro, pues muchos de los aspectos tratados en Busan se concretarán a lo largo de los próximos meses. No obstante, sí cabe realizar una primera lectura de los resultados de este Foro, y en concreto de su documento final, el llamado Parteneriado de Busan, que está estructurado en cuatro grandes bloques:

En la **primera parte** del documento se plantean los principales elementos del escenario surgido de Busan. En términos generales, se constata la complejidad de la actual arquitectura de la Cooperación para el Desarrollo, caracterizada por una diversidad de actores y de modalidades de cooperación, lo que plantea oportunidades en cuanto a las contribuciones que se pueden producir a partir de los distintos enfoques existentes.

De acuerdo a esta pluralidad de actores, se establece un nuevo parteneriado más amplio e inclusivo, basado en unos principios compar-

---

<sup>22</sup>[http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf)

tidos, unos objetivos comunes y compromisos diferenciados con el fin de alcanzar un desarrollo internacional más eficaz.

Los principios comunes acordados, cuya aplicación variará según el país y los actores implicados, son los siguientes: a) Apropiación de las prioridades de desarrollo por los países socios; b) Énfasis en la obtención de resultados; c) Partenariados inclusivos para el desarrollo; y d) Transparencia y rendición de cuentas mutua.

Por otra parte, se señala que la Cooperación para el Desarrollo es sólo parte de la solución, si bien puede tener un papel catalizador en apoyo a la reducción de la pobreza, la protección social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En este contexto, una cuestión clave es la interdependencia y coherencia del conjunto de políticas públicas, y en este marco, que los países puedan hacer un pleno uso de las oportunidades que presentan otros ámbitos como el comercio o la inversión internacional.

El **segundo bloque** del documento final contempla una serie de acciones complementarias para la consecución de los objetivos comunes:

- La inclusión de los nuevos actores sobre la base de principios compartidos y compromisos diferenciados, reconociendo la contribución de la cooperación sur-sur y dando la bienvenida a la inclusión de otros actores como las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado.

- La mejora de la calidad y eficacia de la Cooperación para el Desarrollo. Se reconoce la existencia de progresos en la agenda de la eficacia, pero igualmente de importantes desafíos. En este contexto, se señala la importancia de cumplir con los compromisos adquiridos, tanto los resultantes de Busan como los alcanzados en París y Accra por parte de aquellos que los suscribieron.

- Apropiación, resultados y rendición de cuentas. Se señalan de manera específica la necesidad de centrarse en: la ob-

tención de resultados; el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales; la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; y el papel de parlamentos, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

- Cooperación transparente y responsable. Se propone mejorar la accesibilidad y disponibilidad pública de información; incrementar la previsibilidad de la cooperación; reforzar el liderazgo de los países en desarrollo en los esfuerzos de coordinación de las políticas de desarrollo en los respectivos países; y responsabilizar a los donantes frente a la proliferación de iniciativas y a la fragmentación de esfuerzos.

- Promover el desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad, atendiendo en particular a la situación de los llamados “estados frágiles”.

- Fortalecer las capacidades de resiliencia y reducción de vulnerabilidades frente a las adversidades, como medio para incrementar el valor y la sostenibilidad de los esfuerzos a favor del desarrollo.

La **tercera parte** lleva como título “De una ayuda eficaz a una cooperación para un desarrollo eficaz”, en el que se entiende que la ayuda es sólo parte de la solución. De ahí la necesidad de ampliar el enfoque y abordar la eficacia de la ayuda desde una perspectiva más amplia: en este sentido, resulta clave contar con políticas e instituciones efectivas, siendo los países en desarrollo los que deben liderar los esfuerzos de cara a su fortalecimiento. Por ello, en este apartado se promueven algunas estrategias clave:

- La cooperación sur-sur y triangular para el desarrollo sostenible, modalidades que disponen de gran potencial para aportar soluciones efectivas, con una base local y acordes al contexto de cada país.

- El papel del sector privado en el desarrollo, dada su potencial contribución para la promoción de la innovación, la creación de riqueza, la generación de empleo y la movilización de recursos a nivel doméstico.

- La lucha contra la corrupción y los flujos ilícitos, que constituyen importantes obstáculos para el desarrollo y dañan la calidad de las instituciones, desviando recursos que mejor podrían dedicarse a financiar iniciativas de desarrollo.

- La financiación del cambio climático, que se tiene que considerar como eje transversal en la Cooperación para el Desarrollo en sentido amplio.

El Partenariado de Busan concluye con un **último bloque** en el que se analiza el camino por delante tanto de cara a los Objetivos del Milenio como más allá de éstos.

Un primer aspecto destacable es la mutua rendición de cuentas, tanto respecto a los compromisos adquiridos en Busan como en relación a los establecidos en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra. Por esta razón, se acordarán para junio de 2012 unos indicadores y objetivos para hacer un seguimiento de la implementación de los compromisos adquiridos.

El segundo tema clave para la puesta en marcha del Partenariado es contar con un apoyo político de alto nivel, así como con un espacio inclusivo para el diálogo, el aprendizaje mutuo y la rendición de cuentas a nivel global. Las organizaciones regionales pueden jugar un papel importante a este respecto, al igual que el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, a quien se invita a jugar un papel consultivo en la implementación de los acuerdos alcanzados en Busan. En este contexto, destaca la propuesta concreta de establecer un “Partenariado Global para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo” para apoyar y asegurar la implementación de los compromisos adquiridos. Concretamente, se trata de una plataforma representativa y

abierta a todos los actores, que constituirá al tiempo un foro para el intercambio de conocimientos y el seguimiento de los avances (se acordarán para junio de 2012 los aspectos prácticos de su funcionamiento).

## **1.5. PRINCIPALES CUMBRES SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO**

Como se ha dicho, uno de los rasgos fundamentales de la nueva arquitectura de la ayuda es la centralidad otorgada a los conceptos de calidad y eficacia. No obstante, ello no ha sido óbice para que el sistema de cooperación haya mantenido la atención sobre la financiación necesaria para lograr los objetivos establecidos. A este fin se han dirigido las dos Conferencias Internacionales sobre Financiación para el Desarrollo celebradas en Monterrey en el año 2002 y en Doha en el año 2008.

### **1.5.1. I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Consenso de Monterrey (2002)**

La I Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo fue realizada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002. El documento final de la Conferencia fue el llamado “Consenso de Monterrey”<sup>23</sup>, donde se establecen propuestas para países con altos niveles de pobreza sobre alternativas para la generación de recursos de inversión en el desarrollo, tales como: movilización del ahorro interno, público y privado; realización de inversiones productivas; mejora del capital humano; fortalecimiento de la estructura institucional y del cuerpo normativo; políticas macroeconómicas con enfoque de racionalidad económica; políticas públicas redistributivas del crecimiento, entre otras.

Dentro de las conclusiones de esta conferencia se menciona “la necesidad que los gobiernos cuenten con un sistema que se caracterice por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de la responsabilidad en la administración y uso de recursos públicos nacionales

---

**23** Un compendio completo de los documentos oficiales de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo está disponible en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/DocumentsIndex.htm>



para el desarrollo”<sup>24</sup>. La AOD aparece como un medio complementario de financiación del desarrollo, con un especial potencial en “países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima”.

En el Consenso de Monterrey ya se identifican referencias a la necesidad de la eficacia de la AOD y se presentan propuestas para la mejora del sistema de financiación del desarrollo. Por ejemplo, el documento hace énfasis en la importancia de disponer de un sistema institucional y financiero basado en normas en los países receptores, en la necesidad de incrementar la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, en el adecuado tratamiento y alivio de la deuda externa y en la coherencia de políticas. Asimismo, se hace referencia a la importancia de que los países donantes tengan en cuenta los objetivos y prioridades de desarrollo determinados por el país receptor, mientras que el país receptor debe definir y coordinar la canalización de recursos. Asimismo, se mencionan la coordinación entre los donantes y la armonización de procedimientos operacionales<sup>25</sup>. Muchos de estos principios serán retomados posteriormente en la Declaración de Roma y en la de París.

En Monterrey se renueva también la obligación de mantener y/o cumplir el compromiso adquirido con respecto a la asignación del 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países donantes en calidad de AOD para el año 2015, especificando que entre el 0,15% y el 0,20% de esta ayuda se debería destinar a los países menos adelantados. “Reconocemos que para que los países en desarrollo puedan lograr cumplir las metas de desarrollo acordadas internacionalmente e incluidas en la Declaración del Milenio, se requerirá un incremento sustancial de la AOD y de otros recursos. Para apoyar el incremento de la AOD, cooperaremos para mejorar políticas y estrategias de desarrollo, nacional e internacionalmente, de cara a aumentar la efectividad de la ayuda. En ese contexto urgimos a los países desarrollados que no han realizado esfuerzos concretos para alcanzar la meta del 0,7% del PIB como AOD para los países en vías de desarrollo [...] y (de ello) entre el

---

<sup>24</sup> Proyecto de Documento Final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo. A/CONF.198/3

<sup>25</sup> Ídem pag.10

0,15% y el 0,20% a los países menos avanzados.” (Declaración Final Cumbre de Monterrey, 2002).

### 1.5.2. II Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Declaración de Doha (2008)

El debate en torno a la financiación del desarrollo tuvo continuación con la Conferencia de Doha sobre Financiación para la Agenda del Desarrollo, que se celebró en la ciudad de Doha, Qatar, del 29 de noviembre al 2 de diciembre del año 2008, en un momento en el cual la economía mundial enfrentaba retos sin precedentes.

En las conclusiones de la Conferencia de Doha se han reconocido las graves consecuencias de la actual crisis financiera y económica sobre los países en desarrollo. En el comunicado final, llamado “Declaración de Doha”, se da seguimiento y reafirman los compromisos establecidos en el Consenso de Monterrey, destacándose la necesidad de que los países desarrollados cumplan con el objetivo de destinar el 0,7% de su PIB a Ayuda al Desarrollo, como única forma de avanzar hacia la consecución de los Objetivos del Milenio.

Otra de las conclusiones del comunicado final de la Conferencia de Doha hace énfasis en la necesidad de ampliar la participación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales. Asimismo, esta Declaración incide en aspectos como la fuga de capitales, el papel de las remesas o la creciente relevancia de la cooperación sur-sur, a la vez que manifiesta su preocupación por tendencias asociadas a la crisis financiera y alimentaria y al cambio climático<sup>26</sup>.

Una de las mayores limitantes de esta Declaración es que no se han concretado las vías para conseguir una mejor financiación para el desarrollo: a pesar de mantenerse el compromiso con el 0,7% del PIB para AOD, no se hacen referencias a un calendario para el cumplimiento de esta meta.

---

<sup>26</sup> Naciones Unidas (2008). Declaración de Doha sobre financiación para el Desarrollo.

## 1.6. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

En las últimas décadas se han producido importantes cambios que han transformado el sistema de Ayuda al Desarrollo. Se han definido Objetivos de Desarrollo mundialmente compartidos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio), nuevos compromisos de financiación del desarrollo (como el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha) y la configuración de la denominada Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda, cuyas principales referencias son la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y el reciente Partenariado de Busán, donde se han adoptado declaraciones de principios y acciones concretas para implementar los compromisos acordados sobre la efectividad de la ayuda.

Estas declaraciones proporcionan una hoja de ruta bien definida para incrementar la efectividad de la Ayuda al Desarrollo mejorando los compromisos entre las diferentes partes, alineando el apoyo de los donantes con las estrategias de desarrollo de los países socios, armonizando las acciones de los donantes, y mejorando las responsabilidades mutuas en relación a los resultados propuestos. El gran valor de estas iniciativas reside en varios aspectos: suponen un punto de inflexión en la reducción de las asimetrías en el sistema de ayuda; constituyen un intento de reducir la instrumentalización de las políticas de ayuda; y, quizá su contribución más importante, dan lugar a un profundo ejercicio de reflexión acerca de la eficacia de la ayuda y de las políticas de desarrollo, que afecta a todos los actores que intervienen en el escenario global, independientemente de su participación en la construcción de la Agenda de la Eficacia de la AOD.

Como se puede entender, la Agenda de Eficacia de la Ayuda no tiene un carácter exclusivamente técnico, sino que tiene también una trascendencia política que impulsa la evolución de la relación entre donantes y receptores hacia una verdadera asociación de desarrollo entre las partes en iguales condiciones.

Este nuevo marco de relación implica cambios sustanciales en la forma de pensar y de actuar de los donantes, generando un cambio significativo en los mecanismos a través de los cuales se gestiona la ayuda. En este sentido, en un esfuerzo por coordinar y armonizar de una forma más eficaz la Ayuda al Desarrollo, un mayor volumen de fondos se canalizan a través del presupuesto del Estado socio (a través de mecanismos tales como el apoyo presupuestario y programas sectoriales ampliados) sobre el cual el gobierno receptor juega un rol de liderazgo en determinar dónde y cómo se asignarán los recursos. Esto contrasta con los métodos más tradicionales en los que los donantes planificaban proyectos y contrataban los servicios de terceros, para proporcionar determinados bienes o servicios a países receptores. El resultado es que en un número creciente de países el centro de decisión y de influencia sobre la asignación de los recursos de los programas está gradualmente transfiriéndose de la sede de donantes en el norte a los gobiernos del sur, en un esfuerzo para fortalecer la apropiación local.

Se debe resaltar también que en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda está habiendo una progresiva evolución de nuevos paradigmas en la arquitectura del sistema internacional de desarrollo, tales como la cooperación sur-sur, la cooperación triangular y la división del trabajo entre donantes y actores con economías emergentes en la esfera internacional, donde el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) cuestiona las formas clásicas de provisión de ayuda y promueven nuevas fórmulas en la Cooperación Internacional.

En conclusión, todo el proceso de construcción de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda pone de manifiesto por una parte, la relevancia que en la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo ha adquirido la preocupación por la calidad y la eficacia de la ayuda, superando con ello antiguos enfoques centrados exclusivamente en el aspecto cuantitativo de la misma; y por otra parte, el mayor protagonismo que han cobrado los socios en los procesos de desarrollo.

A pesar de la evolución que se ha producido en la integración de los principios de eficacia en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, es evidente que hay todavía mucho camino por recorrer, como demuestra el tercer estudio sobre los avances en la implementación de la Declaración de París, “Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration. Survey on Monitoring the Paris Declaration”<sup>27</sup>, realizado por la OCDE y publicado en junio de 2011. Dicho informe valora los avances en el cumplimiento de los compromisos (indicadores y metas) de la Declaración de París y del PAA de parte de una muestra de 28 países, entre donantes y receptores. Los logros y retos identificados en el marco de este estudio pueden resumirse en:

- El progreso global de la eficacia de la ayuda es parcial: algunos indicadores muestran un especial estancamiento, tal como el indicador 3 relativo al alineamiento de los fondos de la ayuda con las necesidades nacionales, y el indicador 7, relativo a la predictibilidad de la ayuda.

- Se muestran tendencias prometedoras en todo el proceso de la Agenda de la Eficacia entre los países receptores: los países socios han obtenido una valoración positiva por los avances en torno a la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda, sobre todo en lo relativo al desarrollo de marcos estratégicos de actuación, contabilizando más del doble de marcos estratégicos desde 2005<sup>28</sup>. Asimismo, estos países también han avanzado en la definición de resultados orientados por marcos estratégicos.

- Se manifiestan adelantos en los sistemas públicos de gestión financiera: se acredita un 76% de avance en la disponibilidad de sistemas públicos de gestión financiera confiables en los países receptores.

- Existen avances relacionados con los compromisos del PAA, especialmente en cuanto a la división y la especialización del trabajo entre donantes.

- Se identifica la falta de herramientas prácticas para la medición del nivel de cumplimiento de los compromisos del PAA. Debido a la ausencia de indicadores y metas directamente vinculados a los compromisos del Programa de Acción de Accra, el estudio pone de relieve que los hallazgos en el progreso o estancamiento de los indicadores relacionados con la Declaración de París (2005) pueden ser engañosos para valorar los progresos reales o el impacto neto en torno a la Eficacia de la Ayuda. Desde esta perspectiva, el informe cuestiona la idoneidad de los indicadores y metas acordadas en París para valorar el conjunto de la eficacia de la ayuda, sobre todo por el nivel de complejidad que ha alcanzado el sistema internacional de ayuda para el desarrollo.





## CAPITULO II

# *Balance de la incorporación de la agenda de eficacia de la ayuda en la cooperación internacional al desarrollo y en la cooperación española*

### 2.1. INTRODUCCIÓN

Como se ha explicado detenidamente en el Capítulo I, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda responde a la necesidad internacional cada vez más sentida de mejorar la calidad de la Ayuda al Desarrollo, en el respeto de los siguientes principios generales:

- El respeto a los derechos humanos, la igualdad y la equidad de género así como los derechos colectivos de los pueblos.
- El derecho inalienable de los pueblos a definir su propio modelo endógeno de desarrollo.
- La promoción de un mayor alineamiento de la ayuda, enmarcándola en las necesidades de los países en vía de desarrollo y en sus planes estratégicos de desarrollo.
- En aplicación del principio de subsidiariedad, la priorización del desarrollo desde la perspectiva local, favoreciendo procesos de participación y control desde la sociedad civil (corresponsabilidad, accountability).
- El impulso a la coherencia de políticas a fin de aunar esfuerzos en el combate contra la pobreza y la inequidad social.

En términos generales, la mayoría de los actores de la Cooperación Internacional se han comprometido, a través de los diferentes Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, a modificar radicalmente sus prácticas con el fin de mejorar la calidad y el impacto de sus actuaciones y realizar el salto cualitativo necesario para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el caso de España, la incorporación de los principios de la calidad de la Ayuda al Desarrollo en las actuaciones de Cooperación Internacional ha demandado (y sigue demandando) un ejercicio significativo

de adaptación de mecanismos, procesos, instituciones y enfoques. El esfuerzo no es casual, ya que el sistema español tiene como rasgo característico una multiplicidad de actores que actúan desde los niveles centrales de la AGE hasta la Cooperación Descentralizada y las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs), haciendo que el proceso de implementación de la eficacia de la ayuda sea más complejo y requiera un mayor esfuerzo por parte de todos los actores (centrales y no centrales) implicados, en comparación con otros países del CAD.

En este capítulo, se pretende abordar cómo algunas de las principales agencias internacionales de desarrollo, y específicamente la Cooperación Española, han incorporado la Agenda de Eficacia de la Ayuda, explicando las herramientas legales (convenios, acuerdos, normas) y las medidas prácticas con las que pretenden hacer efectivos los principios de las declaraciones internacionales.

Específicamente, en primer lugar se desglosarán las medidas adoptadas por algunos importantes donantes y agencias de Cooperación Internacional, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y algunas agencias de Naciones Unidas. Asimismo, se examinarán con más detenimiento los instrumentos y disposiciones de la Cooperación de la Unión Europea en materia de incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En segundo lugar, se analizará cómo la AOD española ha integrado los principios de eficacia de la ayuda a través de su Plan Director 2009-2012. Cabe aclarar que en este capítulo no se incluirá el análisis de cómo se aplican los criterios de eficacia de la ayuda a la AOD canalizada a través de los niveles descentralizados de la administración del estado (la Cooperación Descentralizada), ya que este tema será objeto de un análisis más detallado en el Capítulo III.

Finalmente, se procederá a examinar brevemente cómo algunas entidades de Cooperación Internacional para el Desarrollo de carácter no

gubernamental, tales como las ONGD y las universidades, han realizado esfuerzos para la integración de medidas dirigidas a mejorar la eficacia de sus intervenciones, coherentemente con las indicaciones y directrices de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

## **2.2. LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO**

### **2.2.1. Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en los principales actores de la Cooperación Internacional.**

La Organización de las Naciones Unidas, en calidad de promotora de los Foros Internacionales sobre la Eficacia de la Ayuda, ha estado en el centro del debate que ha permitido llegar al consenso sobre la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y el Partenariado de Busan. Por ende, las varias agencias de las Naciones Unidas han ido contribuyendo al debate internacional sobre la temática de la calidad de la ayuda, a la vez que han incorporado gradualmente los principios de la eficacia en sus actuaciones.

A título de ejemplo, el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** considera que la crisis financiera actual y las cuestiones en torno a los niveles de AOD no hacen sino resaltar la importancia de la calidad de la ayuda, de su gestión transparente y responsable, y de su asignación juiciosa, en pro de la contribución a la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para el PNUD, la apropiación de parte de los países receptores y la cooperación sur-sur deben convertirse en los principios rectores de este esfuerzo.

En este sentido, el PNUD impulsa cuatro acciones integradas, explicadas en el documento “Desarrollo de capacidades y eficacia de la ayuda: un compendio de necesidades identificadas, lecciones aprendidas y buenas prácticas”<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> “Capacity development and aid effectiveness: a compendium of needs identified, lessons learnt and good practices”. Capacity Development Group, PNUD, abril 2008

- Apoyar el desarrollo de marcos de políticas nacionales y capacidades institucionales para la gestión eficaz de la ayuda y el fomento de la responsabilidad mutua en el ámbito nacional;
- Facilitar la participación de los países en el debate sobre la eficacia de la ayuda a nivel regional y mundial;
- Asegurar que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas esté mejor equipado para ayudar a los países en el esfuerzo de adaptación a las nuevas modalidades de ayuda y contextos de financiación; y
- Proporcionar una base de datos e instrumentos sistemáticos y accesibles para apoyar el desarrollo de capacidades para la eficacia de la ayuda entre los profesionales del desarrollo<sup>30</sup>.

Al igual que las agencias de las Naciones Unidas, también el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** ha asumido los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda a través de un documento, “Marco de Efectividad en el Desarrollo” oficializado en agosto de 2008 por el Comité de Políticas y Evaluación<sup>31</sup>, donde se reconoce que:

[...] En la última década el concepto de efectividad en el desarrollo fue adquiriendo cada vez mayor pertinencia estratégica en las instituciones de desarrollo. El mismo abarca no menos de tres amplios aspectos: (i) la necesidad de alinear los recursos disponibles con las prioridades de los países, incluso en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; (ii) mayor impacto de las intervenciones, en consonancia con una lógica basada en resultados plenamente integrada en el ciclo de administración, y (iii) la necesidad de legitimar el uso de recursos para las políticas de desarrollo, dando cuenta de los resultados alcanzados. En este sentido, el avance hacia la efectividad en el desarrollo fortalece y complementa el programa de evaluación que siempre ha acompañado a la labor de las instituciones de desarrollo.

---

<sup>30</sup> [http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/focus\\_areas/focus\\_area\\_details1.html](http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/focus_areas/focus_area_details1.html)

<sup>31</sup> “Development effectiveness framework”. Inter-American Development Bank, Agosto 2008

[...] Esa evolución se ha reflejado en un importante programa de la comunidad internacional, uno de cuyos principales hitos es la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), que ha sido refrendada por el BID.

Igualmente, el **Banco Mundial (BM)** se ha comprometido con la tarea de poner en práctica los principios de la Eficacia de la Ayuda. A nivel internacional, esta responsabilidad ha quedado en manos principalmente del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (Working Party on Aid Effectiveness - WP-EFF, por sus siglas en inglés), con el patrocinio del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE. El Banco Mundial actúa como co-vicepresidente del WP-EFF y de su Comité Ejecutivo, y provee información técnica relevante a sus grupos temáticos y equipos de trabajo. En el WP-EFF, el Banco lidera la tarea destinada a fortalecer el uso de los sistemas nacionales, en particular para la gestión de las finanzas y adquisiciones públicas, y el mejoramiento de la previsibilidad y la transparencia de la ayuda. Además, participa de lleno en la Tercera Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París (que se aplica en una cifra récord de 91 países) y contribuye a la labor sobre Gestión para Resultados en el Desarrollo (Managing for Development Results - MfDR, por sus siglas en inglés). Asimismo, ocupa un lugar destacado en el Equipo de Trabajo sobre Cooperación sur-sur y es uno de los presidentes de la Red Internacional de Conflictos y Fragilidad (INCAF, por sus siglas en inglés) del CAD-OCDE. Por último, también trabaja con el Grupo Mundial de Programas de Aprendizaje del WP-EFF, una agrupación informal enfocada en el rol del sector privado<sup>32</sup>.

Asimismo, en línea con el compromiso de la comunidad internacional a mejorar la eficacia de la ayuda, el **Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)** ha incorporado la Gestión para Resultados de Desarrollo (Management for Development Results - MfDR) en sus proyectos y a nivel estratégico.

Según se afirma en los documentos oficiales del Banco, las alianzas con los países y las estrategias de intervención están siendo

---

<sup>32</sup> <http://web.worldbank.org/>

formuladas bajo un enfoque basado en resultados. Los programas sectoriales muestran la contribución del BAsD a los resultados sectoriales e impactos más amplios en los procesos de desarrollo de los países socios<sup>33</sup>.

Para mejorar aún más la eficacia de la ayuda en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el BAsD ha introducido mecanismos de financiación innovadores, incluyendo los Fondos Pobreza y asociaciones con otros donantes, el sector privado y las ONGD para acelerar el apoyo a la reducción de la pobreza.

Además del alineamiento con las prioridades de reducción de la pobreza del país socio, el BAsD está también realizando un esfuerzo de armonización de la cooperación con otros donantes, tanto bilaterales como multilaterales, así como con las ONGD y las fundaciones del sector privado. Finalmente, los acuerdos de coordinación con el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza contribuyen a garantizar buenos resultados de desarrollo.

66

Para completar el escenario de los principales actores que promueven el desarrollo de la comunidad internacional, el **Banco Africano de Desarrollo (BAfD)** ha adoptado, en septiembre de 2010, un nuevo mecanismo para evaluar su rendimiento, llamado “Marco de resultados One Bank”. El sistema “One Bank” es parte de la mejora constante del Banco en el uso de Marcos de Medición de Resultados (Results Measurement Frameworks - RMFs) para evaluar sus tres mecanismos de financiación - el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Africano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario de Nigeria<sup>34</sup>.

El mecanismo “One Bank” nació con base en el principio de que la planificación, el seguimiento y la evaluación de los resultados deben ser aplicados de forma permanente en todas las áreas y sectores del BAfD. El nuevo Marco de Medición de Resultados constituye una

---

<sup>33</sup> <http://www.adb.org/poverty/aid-harmonization.asp>

<sup>34</sup> <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/2010-annual-report-development-effectiveness-and-managing-for-results-8087/>

medida más precisa de la efectividad del Banco en la promoción del desarrollo sostenible en sus países regionales miembros. También es el punto de partida para el nuevo Informe Anual de Efectividad en el Desarrollo, que será publicado próximamente en relación al ejercicio 2011.

Aunque con algunos años de atraso en comparación con las instituciones homólogas, el BAfD está actualmente realizando un esfuerzo para la formulación de una hoja de ruta para mejorar su desempeño con base en los principios de la eficacia de la ayuda expresados en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

### 2.2.2. Integración de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación de la Unión Europea.

En los últimos diez años, la Unión Europea (UE) se ha configurado como un espacio de debate para la definición de propuestas de articulación de una cooperación más eficaz, produciendo un avance significativo en el desarrollo de un discurso común en dos niveles: por un lado, en la Ayuda al Desarrollo canalizada por la propia Comisión Europea, y por el otro, en la AOD correspondiente a cada uno de los Estados miembros. En este sentido, cabe mencionar que la Unión Europea desempeñó un papel clave para impulsar la firma del Programa de Acción de Accra, que supuso un avance indiscutible respecto a la Declaración de París en un esfuerzo por aterrizar los principios generales acordados en 2005, instándose a países socios y donantes a llevar a cabo acciones y a alcanzar objetivos concretos con metas temporales definidas.

Los compromisos asumidos por la UE con respecto a la Agenda de Eficacia de la Ayuda han desembocado en la elaboración de Planes de Acción para la Eficacia de la Ayuda en varios Estados miembros, que constituyen la hoja de ruta para alcanzar los objetivos definidos en los Foros Internacionales, indicando acciones concretas, recursos y medios necesarios (los Planes ya han sido elaborados en varios países de la UE, como Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, entre otros).



A continuación se presentará una descripción por orden cronológico de los principales acuerdos e iniciativas de la Unión Europea posteriores al Foro de Alto Nivel de París (2005), con el propósito de ilustrar de forma sintética el estado actual del diálogo europeo en materia de eficacia de la cooperación.

### **A) Consenso Europeo sobre Desarrollo**

El 20 de diciembre de 2005, los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión firmaron la nueva declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, llamada “El Consenso Europeo sobre Desarrollo” [Diario Oficial de la Unión Europea C 46 del 24.2.2006]. Este Consenso define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la UE y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad.

68

Partiendo de la constatación de que la lucha por la erradicación de la pobreza plantea cada vez más retos nuevos, el documento dibuja los principios y objetivos de la cooperación europea y el modo de adecuarla de forma coherente a las necesidades de los países socios.

En el Consenso Europeo sobre Desarrollo se da especial importancia al tema de la calidad de la ayuda. En este documento, los líderes afirman que la UE velará por el seguimiento de sus compromisos en favor de la eficacia de la ayuda fijando, en particular, objetivos concretos para 2010. La implicación nacional del país socio, la coordinación y la armonización entre donantes – que debe empezar sobre el terreno –, el alineamiento con los sistemas del país receptor y la orientación en función de los resultados son los principios básicos a este respecto. También se afirma que para que los países asociados puedan realizar una planificación eficaz, se utilizarán mecanismos de ayuda más previsibles.

El capítulo V del Consenso Europeo sobre Desarrollo asume el compromiso de “Brindar más ayuda de mejor calidad”, donde los Estados

miembros se proponen incrementar los recursos financieros; mejorar las herramientas para garantizar la eficacia de la ayuda; y mejorar la coordinación y la complementariedad:

[32] La UE asumirá un papel de liderazgo en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París sobre mejora de la eficacia en la prestación de la ayuda, y en este sentido ha asumido cuatro nuevos compromisos: facilitar toda la ayuda dirigida al fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados con un uso creciente de acuerdos entre varios donantes; canalizar el 50 % de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas de cada país, también mediante el aumento del porcentaje de nuestra ayuda facilitada por medio de apoyo presupuestario o de planteamientos sectoriales; evitar la creación de nuevas unidades de gestión de proyectos; reducir en un 50 % el número de misiones no coordinadas.

## **B) Código de Conducta de la Unión Europea**

69

Por medio de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo del 28 de febrero de 2007, “Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo” [COM (2007) 72 final], la Comisión Europea propone un código de conducta voluntario para una mejor distribución de las tareas entre los donantes de la UE en los países en desarrollo, con el fin de mejorar el resultado de la política de cooperación. El Código se basa en once principios destinados a reducir los trámites administrativos, canalizar los fondos donde sean más necesarios, poner en común la ayuda y distribuir las tareas para proporcionar mayor ayuda, más rápida y más eficaz.

En el documento se definen los principios operativos de la complementariedad en materia de cooperación al desarrollo, entendida como la división, racionalización y optimización del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos. Esto implica que cada agente concentre su cooperación en los

ámbitos en los que más valor añadido puede aportar, en relación con lo que hacen los demás.

El Código se basa en las buenas prácticas adquiridas sobre el terreno y en los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo, así como en los objetivos complementarios y los valores compartidos del Consenso Europeo sobre Desarrollo.

Las directrices generales que definen los principios de la complementariedad en la Ayuda al Desarrollo contenidas en el Código de Conducta son:

- Concentrar las actividades en un número limitado de sectores nacionales (sectores prioritarios): los donantes de la UE deberían limitar sus intervenciones en un país socio a los dos sectores en los que presenten la mejor ventaja comparativa en opinión tanto del Gobierno del país socio como de los demás donantes; además de dichos dos sectores, los donantes podrán proporcionar ayuda presupuestaria y financiar programas relativos a la sociedad civil, la investigación o la educación;

- Reorganizar las demás actividades en el país (sectores no prioritarios): por lo que se refiere a los sectores no prioritarios, los donantes deberían mantener su intervención mediante acuerdos de cooperación o asociación delegada, bien transformando los recursos liberados en ayuda al presupuesto general, bien retirándose de forma responsable;

- Fomentar que, en cada sector prioritario, se celebre un acuerdo de donante principal, responsable de la coordinación entre todos los donantes del sector, con el fin de reducir los costes de transacción;

- Fomentar la celebración de acuerdos de cooperación o asociación delegada, por los cuales un donante tiene la capacidad de actuar en nombre de otros donantes en cuanto a la administración de fondos y el diálogo con el Gobierno socio sobre la política que debe aplicarse en el sector en cuestión;

- Garantizar el apoyo adecuado en los sectores estratégicos: un donante de la UE, por lo menos, debería participar activamente en cada sector estratégico considerado pertinente para reducir la pobreza; además, el número de donantes activos debería limitarse, como máximo, a entre tres y cinco donantes por sector;
  - Reproducir esta práctica de división del trabajo a escala regional, mediante la aplicación, a nivel nacional, de los principios de división del trabajo en el ámbito de la colaboración con los demás organismos regionales asociados;
  - Designar un número limitado de países prioritarios para cada donante, a través de un diálogo en la UE;
  - Conceder financiación adecuada a los países descuidados por la ayuda, que suelen ser países frágiles cuya estabilización tiene un efecto colateral positivo en la región;
  - Analizar y ampliar los ámbitos de competencia: los donantes de la UE deberían profundizar las autoevaluaciones de sus ventajas comparativas con el fin de especializarse en mayor medida;
  - Seguir ahondando en otros aspectos de la complementariedad, como la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda;
  - Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda: los cambios sugeridos por el código requieren reformas y cambios estructurales, y tendrán consecuencias en términos de personal<sup>35</sup>.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, los criterios definidos por el Código de Conducta de la UE tienen repercusiones claras. Al delimitar el ámbito de trabajo (geográfica y sectorialmente) de un país donante también perfilan un ámbito preferente de actuación para los gobiernos locales, en el que los mismos dispongan de ventajas comparativas: en este sentido, sectores como el fortalecimiento de las instituciones locales, la gestión de políticas municipales y el apoyo a los procesos de gobernabilidad local y descentralización administrativa y política se convierten en ámbitos prioritarios de intervención para las entidades descentralizadas promotoras de cooperación al desarrollo.

---

<sup>35</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13003\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_es.htm)

En el capítulo III del presente Manual se analizarán con más detenimiento las posibles modalidades de incorporación y los efectos de estas medidas en la AOD canalizada a través de las comunidades autónomas y las entidades locales.

### **C) Impulso a la sectorialización de la Cooperación Descentralizada: “Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo”**

Respondiendo a los principios y compromisos asumidos en el Código de Conducta de la UE (ver epígrafe anterior), el Parlamento Europeo llevó a cabo una amplia reflexión sobre el rol de la Cooperación Descentralizada, que desembocó en la estructuración del programa temático de la Comisión Europea “Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo”.

Este programa, presentado en el 2007, está orientado a avanzar en la especialización y la definición de las ventajas comparativas de cada donante, como base para la complementariedad y la división del trabajo, según los principios de la eficacia de la ayuda. Específicamente, el debate sobre la mejora de la calidad de la ayuda de los entes descentralizados se ha venido alimentando en varias etapas de reflexión, y concretamente a través de los siguientes documentos:

a) “Autoridades Locales: agentes del desarrollo”. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones [COM (2008) 626; 8 de octubre de 2008]. El objeto de la Comunicación es, por una parte, reconocer la importancia de la contribución de las autoridades locales a la política de desarrollo de la Unión Europea (UE); y, por otra, presentar los primeros elementos de una estrategia que permita la capitalización de la experiencia de los agentes locales en este ámbito, incrementando su participación en el diseño e implementación de actividades de desarrollo de forma coordinada y estratégica. Concretamente, la Comisión Europea considera que las autoridades locales aportan un valor añadido único a los procesos de desarrollo, en particular, debido a:

- Su capacidad para movilizar a las partes interesadas y conseguir que trabajen conjuntamente, así como para sensibilizar a la opinión pública;
- Su conocimiento de las necesidades de las poblaciones y su experiencia en sectores que favorecen la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento, etc.);
- Su experiencia directa en el desarrollo territorial.

b) Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización (Jornadas Europeas de Desarrollo, noviembre 2008). La Carta pretende brindar orientaciones hacia una cooperación cada vez más eficaz y en respuesta a la demanda. La multiplicidad, cada vez mayor, de los agentes de cooperación a nivel local (organizaciones internacionales, Estados, autoridades locales y territoriales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado) vuelve necesario mejorar la coherencia, complementariedad y eficacia de sus apoyos. La elaboración de la Carta constituye una contribución a los contenidos de la Declaración de París, basándose en los principios generales de coherencia, complementariedad y coordinación compartidos por los actores europeos del desarrollo. Específicamente, este documento recoge los principios y modalidades para una mayor eficacia de la cooperación en apoyo a la gobernanza local y a la descentralización en los países socios.

c) Declaración Final del Diálogo Estructurado para una cooperación al desarrollo (Conferencia de Budapest, 17 a 19 de mayo de 2011). En consonancia con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, es un proceso inclusivo, que busca incorporar a todas las partes interesadas de la Comisión Europea que participan en la cooperación al desarrollo (la CE, las delegaciones de la UE, el Parlamento europeo, los Estados miembros, la Sociedad civil y las Autoridades locales y Regionales europeas y de los países asociados). Esta iniciativa tiene como objetivo incrementar la eficacia de todas las partes interesadas:

- a. Alcanzando un consenso sobre el papel que deben desempeñar las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las Autoridades Locales (AL),

- b. Encontrando formas de mejorar la eficacia de las OSC y AL implicadas en la cooperación de la CE, y
- c. Escrutando la forma de adaptar los programas de la CE.

## **2.3. INTEGRACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA**

### **2.3.1. Introducción al sistema de la AOD en España**

La Administración General del Estado (AGE) estructura sus políticas y programas de cooperación al desarrollo según un modelo altamente descentralizado. Este modelo, que encuentra su referente legal en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de julio de 1998, se materializa a través del conjunto de los ministerios españoles. Destaca, entre todos ellos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en el que recae el liderazgo de la política de Cooperación para el Desarrollo a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principal órgano ejecutivo de la cooperación de la AGE. La cooperación de la AGE se ha dotado de un Plan Director para definir los principales lineamientos de su política y de varios órganos y espacios de coordinación – Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo – y de un órgano de participación: el Consejo de Cooperación. A este modelo de articulación, se suman los sistemas de cooperación al desarrollo de las varias entidades descentralizadas de la administración local del estado, es decir, las Comunidades Autónomas, provincias, ayuntamientos, cabildos, concejos insulares, etc.

Dados estos antecedentes, antes de comenzar a analizar las fases y las modalidades de incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en todos los niveles de la Cooperación Española, es necesaria una aclaración. Al hablar del conjunto de la AOD española se está haciendo referencia tanto a la AOD gestionada por la administración



general del Estado (AGE), como a la AOD canalizada por las entidades descentralizadas, a través de cualquiera de las modalidades establecidas por los departamentos competentes (fondos regionales, agencias de cooperación, consejerías, etc.).

No obstante, en este capítulo se abordará la temática exclusivamente desde la perspectiva de la ayuda gestionada por la AGE, ya que la aplicación de los criterios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda a la cooperación al desarrollo promovida por los niveles descentralizados de la administración del estado será objeto de un análisis más profundizado en el capítulo III.

### 2.3.2. El enfoque español de los principios de Eficacia de la Ayuda

En el marco del debate internacional sobre la eficacia de la ayuda, España ha desempeñado un papel fundamental en el impulso de enfoques y visiones específicas. Por esta razón, antes de proceder al estudio de cómo el último Plan Director de la Cooperación Española ha integrado los principios de Eficacia de la Ayuda, merece la pena analizar en grandes rasgos las peculiaridades del enfoque español en relación a algunos aspectos específicos de los principios de eficacia de la ayuda.

#### • **Principio de apropiación: un concepto inclusivo**

La Cooperación Española entiende el principio de apropiación como “apropiación democrática y local”, es decir, como concepto inclusivo, de base amplia, que incorpora a la ciudadanía, comunidades, niveles y autoridades locales, sociedad civil, centros de investigación, sector privado y parlamentos de los países socios.

En este sentido, por iniciativa de España y otros actores, en el seno del Programa de Acción de Accra se ha hecho énfasis en la importancia de la participación “bottom-up”, de abajo arriba, tanto para la definición de las prioridades y estrategias de desarrollo como para la apropiación de los resultados, la transparencia, la responsabilidad mutua y la rendición de cuentas (accountability).

**• Principio de armonización: el doble reto español**

Como se ha explicado en el capítulo anterior, este principio tiene el propósito de orientar las acciones de los donantes para evitar la duplicación de esfuerzos y la fragmentación de las intervenciones, y a la vez promover la optimización racional del uso de recursos humanos y materiales en los programas de desarrollo. La aplicación de este principio implica, entre otros aspectos, la homogeneización de procedimientos, el acuerdo sobre disposiciones comunes y – según instruye también el Código de Conducta de la Unión Europea – la concentración geográfica y sectorial.

El modelo altamente descentralizado de la Cooperación Española dibuja un reto muy peculiar para la aplicación del principio de armonización en España. La tabla a continuación<sup>36</sup> presenta un cuadro sintético pero completo de la complejidad del sistema de la AOD en el territorio español.

<b>El marco institucional de la Cooperación Española</b>					
Actores que intervienen	Marco legal	Estructura de gestión	Marco de planificación	Mecanismos de espacios de coordinación y de concertación	Órganos consultivos
<b>ÁMBITO ESTATAL</b>					
Ministerios	Ley Estatal de Cooperación	DGPOLDE AECID	Plan Director Marcos de Asociación (Estrategias geográficas y sectoriales*)	Comisión Interministerial Comisión Interterritorial Conferencia Sectorial	Consejo de Cooperación

\* Las estrategias geográficas y sectoriales están siendo sustituidas por los Marcos de Asociación País (MAP)

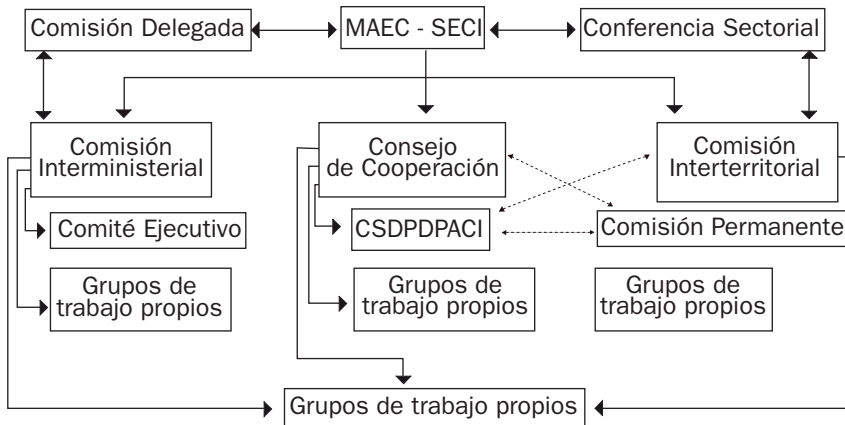
**36** Instituto Universitario de Desarrollo Local – Universidad Jaume I (Abril 2011): “Por una cooperación descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia”

<b>ÁMBITO AUTONÓMICO</b>					
Com. Autónomas y ciudades autónomas	Leyes autonómicas de cooperación	Agencias Cooperación Consejerías de Cooperación Viceconsejerías de Cooperación	Planes Dir. Estrategias geográficas y sectoriales	Comisiones de Cooperación	Consejo de Cooperación
<b>ÁMBITO LOCAL</b>					
Diputaciones Cabildos Concejos insulares Municipios		Servicios de cooperación Concejalías de cooperación	Planes generales Estrategias geográficas Estrategias sectoriales	Fondos de cooperación Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) Federaciones autonómicas de municipios y provincias	Consejo de Cooperación

Dada la complejidad del escenario institucional, se puede decir que la Cooperación Española tendrá que enfrentar un doble esfuerzo en vista de la aplicación del principio de armonización:

- A nivel interno: se refiere al esfuerzo de armonización entre el conjunto de actores de la Cooperación Española (organismos centrales y entidades descentralizadas). La existencia de esta multiplicidad de actores españoles vinculados con la cooperación al desarrollo pone de relieve que diversos marcos instrumentales y de gestión han de sincronizar sus ciclos de planificación entre sí (además de con los países socios y otros donantes), es decir, buscar la coherencia de políticas entre las administraciones públicas y actores de cooperación en el seno de

la AGE y del propio MAEC. En el caso de la relación entre los actores en general y en particular entre las administraciones públicas central, autonómica y local españolas, un tema relevante es el de la coordinación, la especialización y la división del trabajo (véase figura a continuación<sup>37</sup>).



Es evidente que el gran número, la diferente naturaleza y los intereses peculiares de los distintos actores representan, de cara a la aplicación del principio de armonización, un reto que requiere una importante inversión de recursos, capacidades de negociación política y buena voluntad institucional.

- A nivel externo: se refiere el esfuerzo de armonización que la Cooperación Española tendrá que asumir conjuntamente con toda la comunidad internacional, en pro de la búsqueda de la simplificación y homogeneización de procedimientos entre entidades donantes, gobiernos socios, instituciones privadas de desarrollo, etc.

### 2.3.3. La Agenda de Eficacia de la Ayuda en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Antes de entrar en el análisis de cómo se han insertado los principios de Eficacia de la Ayuda en el III Plan Director de la Cooperación Es-

<sup>37</sup> “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: INFORME FINAL”. Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (DGPOLDE) - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Diciembre 2010

pañola, haremos un breve repaso de su integración en los anteriores Planes Directores.

Para empezar, en el I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 se mencionan criterios y principios relacionados con la Eficacia de la Ayuda, como los referidos a la concentración sectorial y geográfica de las intervenciones.

Más tarde, en el II Plan Director 2005-2008, se propone integrar los compromisos acordados en el marco de la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda. En el periodo en que estuvo vigente el II PD, se diseñaron metodologías para la elaboración de documentos estratégicos geográficos y sectoriales, en los que se incorporaron los compromisos de armonización, alineamiento, apropiación y mutua responsabilidad como principios de actuación de la Cooperación Española en los países socios. En este sentido, se elaboraron los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE), que determinaban la estrategia del conjunto de los actores de la Cooperación Española al Desarrollo en un país determinado, definido como País Preferente o País de Atención Especial. Estos documentos tenían el propósito de:

- Orientar todas las acciones a realizar en el periodo de referencia por los diferentes actores de la Cooperación Española en dicho país, para conseguir un mayor impacto en su implementación, y
- Evitar la tradicional dispersión, fragmentación y desconexión de las actuaciones, aportando criterios estratégicos bien definidos y restrictivos para la concentración geográfica y sectorial, y para la coordinación.

Específicamente en lo que atañe a la mejora de la coordinación, en el II PD aparecen una serie de medidas en torno a los órganos de consulta y coordinación. Estas medidas desembocaron en la conformación de las comisiones de coordinación interministeriales e interterritoriales que agrupaban, respectivamente, a las Administraciones General del Estado, Autonómicas y Locales.

El III Plan Director 2009-2012, citando textualmente, “será, por encima de todo lo demás, el Plan Director de la calidad y eficacia de la Cooperación Española, pero con el fin último de ser realmente eficaces en el desarrollo, cuya única prueba es el cambio real en las vidas de las personas. Una apuesta que supondrá la plena adaptación de la Cooperación Española a los requerimientos de la Declaración de París, la Agenda para la Acción de Accra y el Código de Conducta de la UE, hasta lograr en 2012 un elevado grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos”<sup>38</sup>. En otras palabras, con el III PD se pretende generar un cambio de cultura, al ponerse como meta la transformación del sistema español de cooperación en un sistema que gestiona para resultados de desarrollo (GpRD). En su diseño, el III PD plantea la consecución de resultados de desarrollo como uno de sus ejes principales y transversales, reflejándose tanto en la definición de los ámbitos estratégicos como en el tratamiento de las prioridades sectoriales.

En definitiva, el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 tiene entre sus objetivos el de trasladar a la práctica la Agenda de Eficacia de la Ayuda, para contribuir concretamente y tangiblemente a una reducción sustancial y sostenible de la pobreza. A tal fin, el PD detalla los resultados esperados para cada uno de los principios de Eficacia de la Ayuda. A la vez, el documento analiza y propone medidas concretas sobre las necesidades de una reforma institucional profunda de la Cooperación Española, para favorecer la incorporación de dichos principios en su sistema.

A continuación se mencionarán, a título de ejemplo, algunas medidas previstas por el III PD o nacidas a raíz de la entrada en vigencia del Plan, para hacer efectiva la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

- En el III PD se identifican siete ámbitos estratégicos esenciales, para cada uno de los cuales se acompaña un marco de resultados con objetivos y medidas concretas. Uno de estos ámbitos estratégicos, “la asociación en el terreno como elemento clave para una ayuda eficaz y de calidad”, tiene por objetivo optimizar la eficacia y la calidad

---

<sup>38</sup> “Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012”.

de la AOD española hacia resultados de desarrollo en los países de actuación. En este sentido, el Plan apuesta por renovar los acuerdos con los países socios mediante un nuevo instrumento, los Marcos de Asociación País (MAP), que están paulatinamente sustituyendo los Documentos de Estrategia País o Planes de Actuación Especial (DEP/PAE) elaborados durante el ciclo 2005-2008 por impulso del II Plan Director. A través de los MAP se pretende contribuir al esfuerzo de concentración geográfica y sectorial, y sobre todo enfatizar la apropiación y el alineamiento alrededor de los diagnósticos compartidos con el socio y otros donantes, y sobre la propia estrategia de desarrollo o Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

- Tras la aprobación del III Plan Director, se crearon: la Comisión Delegada de Cooperación (órgano colegiado del gobierno encargado de examinar las cuestiones que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales); la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional (órgano de coordinación que agrupa administraciones general, autonómica y local, y que actúa sobre un sector concreto de actividad pública); y otras comisiones y grupos de trabajo con la intención de mejorar la coordinación y complementariedad entre administraciones públicas, dar impulso a la coherencia de políticas y elevar el debate de la política de cooperación.

- El surgimiento de elementos de Eficacia de la Ayuda también coincide con el inicio de modificaciones realizadas a instrumentos de financiación tradicionales de la Cooperación Española, y también con la creación de “nuevos instrumentos”, tales como el Enfoque Sectorial, el Apoyo Presupuestario y los Fondos Globales.

- Los MAP de la Cooperación Española son instrumentos destinados a recoger la previsión de los recursos a destinar al país socio en un período que abarca entre 3 y 5 años. Los Marcos tienen que incluir el total de la ayuda bilateral, los desembolsos de los fondos canalizados a través de Organismos



Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) que se puedan desagregar geográfica y/o sectorialmente, y aportaciones a la UE o al capital de las Instituciones Financieras. Con esta herramienta se pretende mejorar la predictibilidad de los fondos de cooperación para los países socios.

- En la misma línea, en otro ámbito estratégico del III Plan Director se hace mención al multilateralismo, “para lo cual se ha iniciado la preparación de los Marcos de Asociación Estratégica con los OMUDES. Estos tienen el fin de canalizar las contribuciones a los principales organismos multilaterales de desarrollo. Actualmente, ya se han firmado Acuerdos Estratégicos con PNUD, UNICEF y UNIFEM y está en proceso de elaboración el Acuerdo con UNFPA, FIDA y ACNUR”<sup>39</sup>.

Por último, se debe de mencionar como uno de los mecanismos más importantes para hacer efectiva la Agenda de Eficacia de la Ayuda la creación del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC), establecido por iniciativa conjunta de la DGPOLDE y AECID en abril de 2008, y que fue formalizado mediante Resolución del Director de AECID en febrero de 2009..El GTEC se creó con el propósito de poner en marcha acciones relacionadas con la mejora de la eficacia y la calidad de la ayuda y, en especial, de aquellas que requieran la coordinación y la complementariedad de conocimientos de las diferentes unidades representadas en él. Desde su creación, el GTEC ha desarrollado una diversidad de actividades, entre las cuales se pueden señalar las siguientes: a) Diagnósticos y análisis de temas de eficacia y calidad, b) Notas de orientación y herramientas en torno a la Eficacia en la Cooperación Española y c) Difusión de la agenda de eficacia (incluyendo la participación en la creación de la página web [www.ayudaeficaz.es](http://www.ayudaeficaz.es) y la realización de jornadas y seminarios informativos sobre temas de eficacia).

---

**39** “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: INFORME FINAL”. Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (DGPOLDE) - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Diciembre 2010

De especial relevancia es que el GTEC aprobó en julio de 2011 el Plan de Mejora de la Eficacia y la Calidad de la Ayuda (Plan MECA), una hoja de ruta de medio plazo para avanzar en la Agenda de Eficacia en AECID. Con este Plan se persiguen los siguientes resultados:

- Integrar principios de eficacia y calidad en sus principales procesos.
- Operar en base a un modelo de gestión orientada a resultados de desarrollo.
- Poner en marcha actuaciones en coordinación con otros donantes internacionales.
- Concentrar geográficamente la AOD bilateral gestionada por la AECID según el mandato del Plan Director vigente de la Cooperación Española.
- Concentrar su actuación en un número menor de sectores por país socio.
- Contar con programas menos fragmentados.
- Incorporar la función de evaluación en el ciclo de gestión de las intervenciones.
- Integrar lecciones aprendidas en la mejora de sus procesos y en la toma de decisiones.
- Contar con las capacidades necesarias para la aplicación y difusión de los principios de eficacia

Al margen de los avances en la incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en los documentos y herramientas de la Cooperación Española, también se han detectado algunas restricciones o dificultades, que se enumeran resumidamente en el cuadro a continuación<sup>40</sup>.

### **DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

La realidad del sistema de la Cooperación Española no dispone aún de todas las capacidades e incentivos como para llevar plenamente a la práctica la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Un elemento limitante es representado por los mismos actores, que observan los compromisos asumidos como difícilmente abarcables para el conjunto de la Cooperación Española en las

---

<sup>40</sup> “Ídem (elaboración propia a partir de la fuente citada).

condiciones actuales. En este sentido, es un punto de atención que puede revertirse en el momento en el que la Agenda de Eficacia se contemple como aliciente para la mejora del sistema español de cooperación.

### **Dificultades en el II Plan Director**

- Énfasis en el incremento de AOD frente al desarrollo de un sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados de desarrollo.

- Prioridad en los principios de armonización, apropiación y alineamiento; y menor relevancia a los principios de GpRD y rendición mutua de cuentas.

- Bajo nivel del seguimiento y evaluación de las principales herramientas que incorporaban elementos de eficacia (del propio Plan Director y los DEP/PAE), poca capacidad de retroalimentación efectiva en tiempo y forma.

### **Dificultades en el III Plan Director**

- Bajo nivel de pautas para la difusión y apropiación de todo el sistema de la Cooperación Española, y de mecanismos para una mejor gestión del conocimiento, retroalimentación e incentivos en relación a la Agenda de Eficacia.

- No se ha aprobado en el plazo previsto el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA), ni se han difundido indicaciones generales para su cumplimiento.

- Planificación estratégica:
  - Los Marcos de Asociación con los países socios parten con limitaciones al no producirse la continuidad y retroalimentación con procesos anteriores de planificación.
  - Las Estrategias sectoriales no terminan de articularse con la planificación geográfica.
  - Existen limitaciones en la puesta en marcha y toma de decisiones en relación a las principales herramientas para hacer operativos la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.

#### 2.3.4. El Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA)

Entre los compromisos internacionales suscritos por España, cabe destacar la obligación de dotarse de un Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA), suscrita y asumida ante la Unión Europea en el marco de la Comunicación de la Comisión Europea COM(2006)87 del 02.03.2006 “Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido”.

Es éste el marco por el que el III PD de la Cooperación española 2009-2012 ratifica el compromiso de adoptar un Plan de Acción de Eficacia de la Ayuda que, sobre la base de un marco de resultados, constituya la hoja de ruta para alcanzar los objetivos definidos, indicando los recursos y medios necesarios.

A la fecha de la elaboración del presente estudio, sólo existe una versión en borrador del PAEA, de la que el Consejo de Ministros ha “tomado conocimiento” oficialmente el 8 de marzo de 2011 en ocasión de la aprobación del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011. No obstante, el documento aún no ha sido ratificado oficialmente para su puesta en marcha, y por consiguiente no ha sido publicado en los medios oficiales<sup>41</sup>.

En línea de principio, el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda plantearía poner en marcha los grandes lineamientos descritos en el Plan Director, conforme a los principios y compromisos adquiridos internacionalmente por España en relación a la eficacia de la ayuda. En este sentido, por medio del PAEA se debería, tal y como indica el III Plan Director: “(i) mejorar la concentración sectorial de la Cooperación Española, (ii) emplear marcos de desembolso plurianuales, (iii) avanzar en la identificación y uso de la ayuda programática, (iv) utilizar como primera opción los sistemas nacionales de los socios y contribuir a su fortalecimiento, (v) modificar el marco normativo para adaptarlo a los principios de eficacia, (vi) la delegación efectiva de responsabilidades y toma de decisiones, (vii) eliminar de forma progresiva las condicionalidades políticas y económicas, y (viii) explorar esquemas de coope-

---

<sup>41</sup> [http://www.aecid.es/es/noticias/2011/03\\_Marzo/2011\\_03\\_08\\_Paci\\_2011.html](http://www.aecid.es/es/noticias/2011/03_Marzo/2011_03_08_Paci_2011.html)

ración que permitan una eficaz división del trabajo”<sup>42</sup>.

Es evidente que el Plan de Acción de Eficacia de la Ayuda, tal y como está siendo elaborado, tiene como documento de referencia el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y su marco de resultados del ámbito estratégico de eficacia de la ayuda. Por ello, para cumplir con los principios de eficacia y los compromisos contraídos internacionalmente, el borrador del PAEA recoge una serie de medidas, que se basan en el propio Plan Director, tales como:

- Marcos de Asociación de la Cooperación Española con países socios
- Programación operativa anual de la AECID
- AOD desligada
- AOD canalizada a través de sistemas públicos nacionales
- Operaciones no condicionadas
- Acuerdos de Asociación Estratégica con OMUDES
- Capacidades y mecanismos de seguimiento y evaluación
- Delegación de autoridad y competencias sede/terreno
- Sistemas de información y gestión AOD

86

Si bien el proceso de elaboración del PAEA parece haberse provisionalmente estancado, merece la pena hacer un llamado. En la actual coyuntura internacional, azotada por las consecuencias de la grave crisis financiera que obliga a tomar medidas drásticas para hacer frente a los serios problemas sociales, resulta aún más importante reafirmar los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos internacionales para mejorar la eficacia de la ayuda a través de medidas concretas y tangibles como el PAEA. De esta manera, ante la previsible reducción a futuro de la AOD destinada a la cooperación al desarrollo, se podrá garantizar que no haya repercusiones en el compromiso de la lucha contra la pobreza, reconocida como causa y efecto de la negación de los derechos fundamentales de las personas.

Asimismo, aprovechando que el debate en torno al PAEA aún no se ha cerrado, cabe puntualizar una reflexión que habría que tomar en cuen-

---

**42** “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: INFORME FINAL”. Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (DGPOLDE) - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Diciembre 2010

ta a la hora de la validación del documento. Si por un lado es cierto que el PAEA pretende desarrollar los mecanismos necesarios para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda para la Cooperación Española en su conjunto, por otro es evidente que no es posible introducir cambios sustanciales en las instituciones centrales sin tomar en cuenta las necesidades de cambio en las entidades periféricas. En otras palabras, dada la peculiaridad del sistema español de cooperación al desarrollo, es imposible pensar en un Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda que no considere las especificidades y exigencias de los niveles locales de la administración pública, con el objetivo de garantizar la aplicabilidad de las medidas del Plan en la Cooperación Descentralizada.

## **2.4. INTEGRACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA**

En este epígrafe se pretende analizar en grandes rasgos cómo las entidades no gubernamentales españolas están contribuyendo a la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el marco de sus intervenciones. Específicamente, se ilustrará cómo las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs) y las universidades han asumido e integrado los principios de eficacia de la ayuda en sus actividades.

### **2.4.1. Las ONGDs y la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) desempeñan un papel fundamental en el ámbito de la política española de Cooperación para el Desarrollo. Existen varias plataformas de representación de ONGD que han asumido compromisos específicos y persiguen objetivos concretos al respecto de la eficacia de la ayuda. La más representativa y de ámbito general es la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE), compuesta por ONGD y Coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico.





Ante todo, debe señalarse que la CONGDE promovió en diciembre de 2007 la firma del Pacto de Estado Contra la Pobreza por parte de todos los partidos políticos españoles con representación parlamentaria. Tal y como ha afirmado José María Medina, presidente de la Coordinadora, “el Pacto responde a la demanda social de una mayor implicación de España para acabar con la situación de pobreza en la que vive la inmensa mayoría de la población del planeta”.

En el Pacto hay claras y explícitas referencias a la Agenda de Eficacia de la Ayuda y a la necesidad de incorporar los criterios de eficacia en el sistema de la Cooperación Española en su conjunto. Entre los compromisos políticos del Pacto, merece destacar:

#### **A. Orientaciones Políticas**

La política de España en el ámbito de la cooperación debe tener una orientación clara dirigida a:

a) Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la erradicación de la pobreza.

b) Garantizar de manera eficaz el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

c) Cumplir los compromisos internacionales adquiridos sobre armonización y alineamiento de la ayuda en línea con los principios de la Declaración de París así como los principios del Consenso Europeo de Desarrollo.

d) Apostar por la democracia como condición indispensable para el desarrollo, planteando como objetivo la promoción de la calidad de la misma y el ejercicio y respeto de los derechos humanos, con especial atención al fortalecimiento del Estado de Derecho, la buena gestión de los asuntos públicos y la promoción de la democracia representativa y participativa y del pluralismo político.

[...]

f) Convertir la política de cooperación en una política de Estado, no condicionada por intereses comerciales, políticos ni económicos del gobierno.

[...]

h) Reformar en profundidad el sistema institucional de coope-





ración al desarrollo y avanzar en materia de coordinación y coherencia de políticas, teniendo como objetivo la consecución de los ODM.

i) Reforzar el liderazgo de la Comisión de Cooperación del Congreso, del Consejo de Cooperación y de la Comisión Interterritorial como ámbitos de negociación y consenso de la política de cooperación española, poniendo una especial atención a la necesidad de coordinación entre las administraciones estatal, autonómica y local, en la que debe jugar un importante papel la Comisión Interterritorial.

[...]

n) Mantener una política de transparencia informativa dirigida a la población española a través de las instituciones involucradas en la cooperación al desarrollo y del Congreso, para que se conozca con detalle la ayuda oficial al desarrollo destinada por España y su impacto.

o) Canalizar los fondos hacia quienes más los necesitan: las poblaciones empobrecidas, dando prioridad a las necesidades sociales básicas, la educación, la salud, la salud sexual y reproductiva, el acceso al agua potable y saneamiento básico, y aquellos programas cuyo único interés y objetivo directo sea erradicar la pobreza, incluyendo la perspectiva de género como aspecto capital en el desarrollo de las comunidades<sup>43</sup>.

En el ámbito de las ONGD, además de su participación en el Foro de Accra, en el año 2009 se produce un hito importante al centrar el II Encuentro de ONGD, organizado por la CONGDE, en torno a dos temas principales, siendo uno de ellos la Agenda Internacional sobre Eficacia de la Ayuda. En ese II Encuentro se propuso un enfoque alternativo a los principios de la Declaración de París, donde se plasman los retos y medidas para la implementación de los principios de París desde una perspectiva distinta y complementaria. Los aspectos más relevantes se resumen en el cuadro a continuación<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Pacto de Estado contra la Pobreza. CONGDE, Diciembre 2007

<sup>44</sup> 2º Encuentro de las ONG de Desarrollo. Transformación y retos del sector en una sociedad en cambio.





Aunque la Agenda de la Eficacia de la Ayuda fue establecida por los gobiernos y las instituciones públicas, las ONGD y la sociedad civil han estado atentos a su desarrollo por los siguientes motivos:

- Entienden que la eficacia de la ayuda no se puede conseguir sólo mejorando la gestión, sino que se tienen que abordar problemas políticos que impiden el desarrollo de los países.

- Creen que no puede haber ayuda eficaz sin la participación de la sociedad civil y, en ese sentido, las ONGD tienen que repensar su papel.

- Aunque la agenda se ha promovido desde las instancias gubernamentales, las ONGD también tienen que reflexionar sobre cómo cumplir mejor su misión.

Las ONGD abordan así una reflexión en torno a los cinco principios de la Declaración de París y proponen un enfoque alternativo basado en:

- Una apropiación democrática

- Una armonización que incluya a todos los actores

- Una alineación crítica con las políticas que no estén bien orientadas a la lucha contra la pobreza

- Una gestión para resultados de desarrollo (GpRD) que establezca claramente que los resultados de desarrollo tienen que ser para los más desfavorecidos

- Una mutua responsabilidad que no se puede quedar en un compromiso entre los gobiernos donantes y los receptores, sino que es imprescindible rendir cuentas a las sociedades que estos gobiernos representan.

### **Síntesis de valoraciones**

- En el Código de Conducta de las ONGD están presentes los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

- Las ONGD aportan valor agregado en el apoyo a las capacidades de los socios locales.

- El trabajo en red produce iniciativas de incidencia política,





movilización social y educación para el desarrollo (experiencias exitosas como la firma del Pacto de Estado contra la pobreza, Campaña Pobreza Cero, etc.).

- La alta dependencia de la financiación externa, múltiple y a corto plazo dificulta la implementación de los principios de alineamiento y GpRD.

- Se mantienen dificultades técnicas y conceptuales para llevar a cabo ejercicios de armonización (aún con avances en relación a redes, ya señalados).

- La GpRD requiere un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones, por lo que se necesita igualmente un gran esfuerzo por crear las condiciones internas previas necesarias.

En el seno del Grupo de Reflexión sobre la Eficacia de la Ayuda, conformado por las Organizaciones de la Sociedad Civil españolas en el seno de la CONGDE, se ha generado un debate interesante al respecto de la efectividad de la ayuda, donde las organizaciones de la sociedad civil, más allá de la visión puramente económica de la Eficacia de la Ayuda, han querido hacer énfasis en el desarrollo como un proceso integral, en el que también intervienen factores como la deuda externa, las relaciones comerciales o los paraísos fiscales. Este concepto más amplio fue denominado “Eficacia del Desarrollo”<sup>45</sup> e implica una serie de principios, tales como:

- A la hora de medir el nivel de desarrollo, debemos observar ante todo el avance en derechos humanos, respeto por el medioambiente y la igualdad de género.

- Las propuestas de desarrollo que se lleven a cabo deben realizarse mano a mano con las organizaciones de la sociedad civil y con los gobiernos locales, para garantizar que respondan a las necesidades de la población.

- Las iniciativas de desarrollo deben ser lideradas por los países empobrecidos, y los países donantes deben coordinarse entre ellos para no duplicar actuaciones.

---

<sup>45</sup> Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España ([www.congde.org](http://www.congde.org))

- Los países donantes deben utilizar los sistemas propios del país socio para gestionar e implementar los programas de ayuda para, de esta forma, fortalecer las estructuras locales.

- Las contrataciones a la hora de construir infraestructuras o comprar provisiones deben realizarse, siempre que sea posible, en el país receptor, de forma que se fortalezca el mercado interno y se genere empleo.

- Los países donantes no deben poner condiciones a la hora de otorgar la Ayuda al Desarrollo, sobre todo si éstas responden a sus propios intereses comerciales y económicos y no al fomento de los Derechos Humanos.

- El sistema internacional de ayuda debe ser más democrático; las instituciones con plena representación deberían tener mayor peso y capacidad de decisión.

Finalmente, cabe desatacar que miembros de ONGD españolas y representantes de la CONGDE han participado activamente en el IV Foro de Alto Nivel celebrado en Busan (2011) sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional al Desarrollo. Eso demuestra que es cada vez más alto el nivel de compromiso de las ONGDs españolas hacia la Eficacia de la Ayuda.

Coherentemente con los argumentos expresados en las declaraciones de principios de la Coordinadora, en estos últimos años muchas ONGD españolas han creado herramientas programáticas (generales, geográficas o sectoriales) y de gestión, que buscan promover un cambio de cultura en su interior en materia de planificación, seguimiento y evaluación, con el objetivo de responder más eficazmente a los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

#### 2.4.2. Las universidades españolas y la Agenda de Eficacia de la Ayuda

La reflexión puesta en marcha por la AEA se ha cruzado con la reflexión propia iniciada en las universidades españolas en torno a su papel en el ámbito del Desarrollo y de la Cooperación<sup>46</sup>. En particular,

---

<sup>46</sup> Eficacia y calidad de la Cooperación para el Desarrollo en el ámbito universitario: El caso español. La Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una mirada al caso latinoamericano. Fundación Carolina. Series Avances de Investigación nº55. Mayo 2011

la reflexión entre algunos miembros de las universidades apunta a un cambio en el paradigma universitario en el ámbito del desarrollo. En este cambio las universidades pueden convertirse en actores que trabajen en red con otros, en un marco de especialización y colaboración, acorde con los principios establecidos en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En este sentido, las universidades españolas están realizando esfuerzos para la integración de medidas dirigidas a mejorar la eficacia de sus intervenciones en el sector de la cooperación universitaria al desarrollo. En esta línea, se creó el CEURI (Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales), orientado a compartir experiencias y mejorar la coordinación en el ámbito de las actividades internacionales de las universidades, y más tarde la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas), que integró al CEURI como una de sus Comisiones Sectoriales. En el ámbito de CEURI, uno de los grupos de trabajo se orientó a la Cooperación al Desarrollo, promoviendo el debate y la aprobación de la ESCUDE (Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo) en septiembre de 2000. Dicho grupo de trabajo se amplió y transformó en 2005 en Comisión de Cooperación al Desarrollo (CCD).

La ESCUDE apunta como metas a la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los países menos desarrollados, y al desarrollo de hábitos de consumo, comercio y producción justos y responsables, desde una perspectiva sostenible del desarrollo, buscando la coordinación de actuaciones entre agentes de la cooperación al desarrollo, y tratando de poner en pie un programa propio de cooperación al desarrollo de las universidades españolas.

La reconfiguración del sistema de ayuda impulsado por la AEA, en el contexto de un generalizado incremento en la actividad internacional de las universidades, ha impulsado otro avance en la definición de la identidad de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD), esta vez sobre la base de un nuevo documento: el “Código de Conducta de las Universidades en materia de Cooperación para el Desarrollo”, aproba-



do por CEURI en 2006, y ratificado en su literalidad por los órganos responsables del gobierno de universidades españolas.

Cabe resaltar que este proceso ha sido recogido posteriormente en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, en el que se definen las siguientes líneas de acción para la CUD:

- Fortalecimiento de los sistemas universitarios de los países socios.
- Investigación sobre los procesos de desarrollo y cooperación.
- Formación en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.
- Educación para el desarrollo: formación, investigación y sensibilización, en especial de los estudiantes y la comunidad universitaria en general, incluyendo el fomento del voluntariado en cooperación.
- Transferencia de tecnología adaptada a las condiciones locales e investigación aplicada a problemas críticos para el desarrollo.

Dentro de la CUD, una de las iniciativas más interesantes y que a su vez mejor responde a los compromisos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda es el “Observatorio de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo (OCUD)”, creado en el marco de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de la CEURI. El OCUD fue construido a lo largo de 2008, teniendo entre sus objetivos principales la transparencia, visibilidad, difusión y diseminación de actividades, rendición de cuentas, publicidad, identificación de socios, áreas de actividad y recursos, así como de iniciativas innovadoras y buenas prácticas, mejora estratégica, creación de redes, establecimiento de asociaciones (partenariados), investigación y evaluación de la calidad de las actividades de la Cooperación Universitaria para el Desarrollo. En otros términos, el Observatorio se convierte en un instrumento compartido de información, con el objetivo de dar respuesta a (1) la limitada disponibilidad de información sobre las actividades emprendidas en este ámbito, y (2) la necesidad de homologar y coordinar dichas actividades con los otros actores de la cooperación universitaria y con el

resto de los agentes del sistema de cooperación. A través de esta herramienta, se podrá contribuir al avance hacia un modelo de calidad para la mejora del impacto de las actuaciones de la CUD.

## **2.5. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES**

En el sistema de cooperación internacional al desarrollo, la preocupación por parte de los donantes y sus socios por la eficacia de la ayuda es anterior a la actual grave crisis económica que se está atravesando; pero sin lugar a dudas, ésta pone aún más de relieve la necesidad de maximizar el impacto de las políticas y actuaciones de desarrollo en la lucha contra la pobreza, contando con recursos financieros más limitados y en un escenario internacional más complejo.

Por esta razón, se puede afirmar que todos los principales actores de la cooperación internacional que promueven el desarrollo (Naciones Unidas, Bancos de Desarrollo y Unión Europea, entre otros) han integrado con más o menos efectividad, según los casos, los principios de eficacia de la ayuda, convirtiéndolos en ejes transversales prioritarios tanto en su lógica de funcionamiento interno como en sus actuaciones externas en pro de Objetivos de Desarrollo.

En este panorama internacional, se debe destacar el trabajo realizado por la Unión Europea, en calidad de donante individual y colectivo, que se ha comprometido con unos ambiciosos objetivos para aumentar la eficacia de su asistencia. Para cumplir con este compromiso, la UE ha asumido una serie de medidas detalladas y concretas (reflejadas en documentos como el Consenso Europeo sobre Desarrollo o el Código de Conducta de la Unión Europea, entre otros), que han situado la eficacia de la ayuda en el centro de su estrategia de desarrollo.

En el caso de España, la aplicación de los principios derivados de la AEA y de los compromisos adicionales asumidos ante la Unión Europea ha supuesto introducir cambios sustanciales en dos niveles: el modus operandi y la propia arquitectura de la Cooperación Española.

En este sentido, la Cooperación de la Administración General del Estado, en un contexto marcado por la disminución de recursos<sup>47</sup>, está haciendo grandes esfuerzos para avanzar hacia una mayor eficacia de la ayuda, mediante la institucionalización de estrategias y mecanismos operativos que conduzcan al cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente, tales como: el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA), que actualmente está en proceso de validación; el establecimiento de los Marcos de Asociación País; la Programación Operativa de la AECID; los Acuerdos de Asociación con los Organismos Multilaterales de Desarrollo; y la aprobación de la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), entre otros.

Por otro lado, en lo que atañe a la arquitectura de la Cooperación Española, existen avances claros y visibles dentro del proceso de reestructuración organizativa del sistema central de la cooperación de la AGE, especialmente con la creación de unidades específicas dentro de la AECID, tales como la Unidad de Planificación y Calidad (UPC), la unidad de Ayuda Programática y la creación de nuevos grupos de trabajo transversales. En este contexto, se debe resaltar el papel que está desarrollando el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC) creado por iniciativa conjunta de la DGPOLDE y AECID en abril de 2008, en la construcción y puesta en práctica de los procesos de cambio impulsados por la AEA.

Si bien es cierto que, gracias a la implementación de estas medidas y mecanismos, la cooperación de la AGE va avanzando progresivamente en la mejora de la calidad de la ayuda, todavía queda un largo camino por recorrer para cumplir cabalmente con todos los principios consagrados en la AEA. Entre las principales limitantes, identificadas en parte gracias al reciente ejercicio de autoevaluación sobre la implementación de los principios de la Declaración de París por la Cooperación Española realizado por la DGPOLDE<sup>48</sup>, se deben destacar las siguientes:

---

<sup>47</sup> La AOD española ya ha disminuido en más de 1.000 millones de euros (un 20%) entre mayo 2010 y noviembre 2011.

<sup>48</sup> Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (Junio 2011): “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española”.

- No son suficientes ni consistentes los ritmos que se están imprimiendo para la puesta en marcha del conjunto de medidas para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda y el liderazgo para sostener y desarrollar los procesos que implican estas medidas.

- No existe todavía una hoja de ruta (como sería el PAEA) que incluya expectativas realistas y que haga una apuesta clara e integrada por los nuevos procesos, como los Marcos de Asociación y la Programación Operativa, que sea compartida con el conjunto de la Cooperación Española.

- El seguimiento y valoración del cumplimiento de los compromisos en el marco de la AEA presentan todavía un escaso desarrollo en el sistema de la Cooperación Española, y están estrechamente relacionados con la necesidad de incorporar de forma generalizada una cultura de evaluación que permita cuantificar el impacto real de la AOD española con el fin de orientar las intervenciones futuras y asignar prioridades con mayor criterio.

- Existen limitados avances con relación a un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), que debía haberse implantado en 2010, lo que repercute en que el sistema de la Cooperación Española avance sin contar realmente con indicadores e información precisa sobre los resultados y efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Una buena GpRD y una mayor transparencia son indispensables para que los recursos de la cooperación no sólo sean desembolsados, sino que consigan los Objetivos de Desarrollo marcados.

- Por último, al interior de la Cooperación Española no se han realizado suficientes esfuerzos para buscar la complementariedad entre todos los actores (centrales y descentralizados), y responder de esta forma a los actuales retos en materia de armonización. El sistema español de cooperación tiene la particularidad de tener un gran número de agentes públicos y priva-

dos que participan en el mismo, lo que lo dota de multitud de visiones y de un enorme potencial para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Por ello, sería importante identificar las capacidades instaladas de todos los actores (centrales, descentralizados, locales, no gubernamentales y privados) para evitar perder un capital y valor agregado muy valioso.

Finalmente, es importante resaltar que en España se están haciendo esfuerzos por integrar los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda no sólo desde la cooperación gubernamental. En este sentido, es preciso recordar los esfuerzos de otros actores relevantes, como las ONGD y las Universidades, que desde sus propios enfoques están adaptando sus prácticas y su forma de cooperar para responder a la calidad de la ayuda, identificando qué y cómo puede mejorar su propia actividad de cooperación.

## CAPITULO III

### *El proceso de integración de la agenda de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*

#### **3.1. INTRODUCCIÓN**

Comenzaremos aclarando que el término “Cooperación Descentralizada”, tal como se utiliza en este Manual, hace referencia exclusivamente a la ayuda gestionada por entes públicos que no forman parte de la Administración Central; es decir, las Comunidades Autónomas (CCAA), las diputaciones provinciales y regionales, los cabildos y consejos insulares, los ayuntamientos y las federaciones de municipios.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda supone tanto un desafío como una oportunidad para la Cooperación Descentralizada. Por una parte, sitúa a los gobiernos descentralizados ante el desafío de adaptar la Agenda a la perspectiva local. Para ello, los gobiernos descentralizados deben desarrollar una profunda revisión y transformación de las prácticas y modalidades con qué operan para el logro de una cooperación más eficaz. En este sentido, se plantea un doble reto: de un lado, incorporar los principios de la Agenda, una vez reinterpretados, y adaptarlos a la realidad de las entidades locales y autonómicas; y de otro lado, definir qué y cómo pueden aportar los gobiernos descentralizados a la construcción de la Agenda.

Por otra parte, la AEA supone una oportunidad para los actores descentralizados, ya que sobre todo desde el Programa de Acción de Accra se valoriza su papel en el marco de la cooperación internacional, tras reconocer su mayor cercanía con la ciudadanía y, por ende, su mayor conocimiento de los problemas locales.

En este panorama de desafíos y oportunidades, se deben valorar los esfuerzos de la Cooperación Descentralizada para la aplicación de los principios de la AEA desde sus propias visiones. Ahora bien, estos esfuerzos no están siendo suficientes para garantizar que la

Cooperación Descentralizada incorpore plenamente los criterios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad en sus actuaciones de cooperación al desarrollo, desde la fase de la planificación. Por ello, se hace necesario contar con herramientas útiles, en términos de instrumentos conceptuales y ejemplos de buenas prácticas que puedan ser aplicados por los entes de la Cooperación Descentralizada para lograr desplegar una ayuda más eficaz que responda plenamente a los principios recogidos en la Agenda.

De esta manera, el propósito de este último capítulo es analizar cómo la Cooperación Descentralizada puede avanzar en la integración de los principios de eficacia de la ayuda. Para ello, se inicia con un análisis del contexto en el que actúan los actores de la Cooperación Descentralizada española desde sus orígenes hasta el presente, haciendo una revisión del marco normativo e institucional y un balance de la evolución financiera de las inversiones en AOD hasta el momento actual, marcado por una fuerte crisis económica.

Posteriormente, se analiza la relación de los entes descentralizados con la AEA, que ha transitado por momentos de distanciamiento como en la Declaración de París – dado su carácter estatocéntrico – hasta la paulatina apropiación que se va haciendo de la Agenda por parte de los entes autonómicos y locales, gracias a la inclusión de la perspectiva local en los últimos Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.

Por último, se presenta un catálogo de doce medidas para favorecer la incorporación de los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación de los entes descentralizados españoles. Se pretende que estas medidas se conviertan en una propuesta de “Plan de Acción de la Cooperación Descentralizada para la Eficacia de la Ayuda”, respondiendo de esta forma a los compromisos internacionales asumidos por España de dotarse de un Plan de Acción que se constituya en una hoja de ruta para alcanzar una mejor calidad y eficiencia de la Ayuda al Desarrollo.

## 3.2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA

En este epígrafe analizaremos de forma resumida los orígenes de la Cooperación Descentralizada en España y las principales etapas evolutivas que la han llevado a adquirir cada vez mayor importancia en el panorama de la Cooperación Española y a nivel internacional. Asimismo, se describirá resumidamente el marco normativo e institucional de la Cooperación Descentralizada, con un breve análisis sobre la asignación financiera de AOD y su evolución en el tiempo<sup>49</sup>.

### 3.2.1. Nacimiento y evolución de la Cooperación Descentralizada

La Cooperación Descentralizada es uno de los rasgos característicos de la cooperación al desarrollo en España, compartido solamente con algunos países miembros del CAD, entre ellos Alemania, Bélgica, Italia y Francia. Esta forma de cooperación local vio su nacimiento en España en la década de los años ochenta. En ese entonces, varias Comunidades Autónomas y Entidades Locales comenzaron a desarrollar una incipiente actividad en materia de cooperación internacional como respuesta a diversas motivaciones, entre las que destacaron la búsqueda de proyección internacional y la respuesta a las crecientes demandas de solidaridad internacional realizada desde diversos colectivos de la sociedad civil.

La base normativa de esta nueva modalidad de hacer cooperación fue la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, del 2 de abril de 1985, en cuyo art. 2.1 se recoge la autonomía de las entidades locales para intervenir:

“en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad

---

<sup>49</sup> Este capítulo es una elaboración propia basada mayoritariamente en el texto: Instituto Universitario de Desarrollo Local – Universidad Jaume I (Abril 2011): “Por una Cooperación Descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia”.



con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Respaldándose en esta enérgica afirmación del principio de subsidiariedad, nuevos gobiernos descentralizados se fueron incorporando en los años noventa a la política descentralizada de cooperación internacional para el desarrollo, y varios de los que ya venían impulsando acciones en esta temática consolidaron su labor a través de un aumento de los recursos, las estructuras de gestión y los marcos de planificación. De esta manera, y en buena medida a raíz de las movilizaciones sociales a favor de destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación internacional, la Cooperación Descentralizada cobró fuerza y comenzó a institucionalizarse como una política propia en numerosas comunidades autónomas, gobiernos provinciales y locales.

Con el paso de los años, esta cooperación se ha convertido en un componente esencial de la Cooperación para el Desarrollo de España, y hoy en día constituye uno de sus principales rasgos distintivos. En la actualidad la Cooperación Descentralizada española está nutrida por un elevado número de actores, que han desembolsado un importante volumen de ayuda y han generado un complejo marco institucional para gestionar la política de cooperación: actualmente desarrollan acciones de cooperación internacional para el desarrollo la totalidad de las comunidades autónomas, las ciudades autónomas, buena parte de los gobiernos provinciales y un número significativo de ayuntamientos españoles.

Para llevar a cabo las políticas y programas de cooperación al desarrollo, la Cooperación Descentralizada se ha venido dotando de numerosos instrumentos y mecanismos de consulta, decisión, financiación y monitoreo, entre los cuales resaltamos, sin la pretensión de ser exhaustivos:

- Las agencias autonómicas de cooperación. Son entidades homólogas a la AECID que operan al interior de las Comunidades Autónomas como órgano de gestión de la política de

cooperación internacional para el desarrollo. Son responsables del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de Cooperación para el Desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales.

- Los fondos regionales de cooperación. Son organismos sin ánimo de lucro que reúnen y coordinan a ayuntamientos, diputaciones y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de crear un fondo para contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en vía de desarrollo y para realizar campañas de sensibilización. Los fondos suelen adoptar la forma jurídica de una asociación, aunque también pueden constituirse como consorcios, y su ámbito territorial suele ser el de la comunidad autónoma (excepto en el caso de las Islas Baleares, donde este ámbito es comprendido por el territorio insular). El primer Fondo regional se creó en 1986 en Cataluña. Poco tiempo después, en 1988 en el País Vasco se creó el Euskal Fonda y más tarde han ido apareciendo de forma progresiva otros fondos. Los Fondos más jóvenes se fundan en base a diferentes principios de constitución, pero siguiendo los puntos básicos del modelo establecido por los fondos pioneros. Cabe recordar que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuenta con una Comisión de Cooperación para la coordinación de estos temas y la participación en éstos mecanismos.

- Los Consejos de Cooperación. Son otro instrumento de coordinación de la política de cooperación, que se desarrolla en el ámbito municipal, autonómico o estatal. En ellos participan un conjunto de actores sociales, junto con el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Los Consejos, como instrumentos de participación ciudadana, son especialmente interesantes en el ámbito municipal, ya que en ellos se puede realizar un ejercicio democrático de participación de la sociedad civil en la elaboración de los presupuestos, y se

pueden definir, entre otras cosas, las bases que rigen la adjudicación de proyectos, las líneas políticas a desarrollar, las áreas geográficas y sectoriales que se deben priorizar y el seguimiento y la evaluación de los programas aprobados.

Cabe mencionar que junto a los gobiernos descentralizados, otros actores de naturaleza colectiva, como plataformas o redes de gobiernos locales, desarrollan también acciones de Cooperación para el Desarrollo. Entre estos actores, destaca el papel de las federaciones de municipios y provincias.

### 3.2.2. Marco normativo e institucional de la Cooperación Descentralizada

Todas las Comunidades Autónomas (y también varias ciudades autónomas) cuentan con legislación propia en materia de cooperación internacional para el desarrollo (la primera en sancionarse fue la madrileña, en 1999 y la última la canaria, en 2009). La gran mayoría fue realizada antes de que España asumiera los compromisos derivados de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra; no obstante, 6 Comunidades Autónomas (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia, País Vasco y Valencia) elaboraron su legislación después de que España suscribiera tales compromisos y, como consecuencia, en sus marcos reguladores se han integrado parcial o totalmente los principios de eficacia de la ayuda.

Junto al marco legal, la estructura de gestión de la Cooperación Descentralizada en España también ha crecido de manera notable en los últimos años, y en la actualidad existen siete agencias de Cooperación Descentralizadas (Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura, Madrid y País Vasco) y una se encuentra en proceso de creación (Galicia) a la hora de elaborar este documento. Una buena parte del resto de CCAA que no han creado su propia agencia de cooperación cuenta con una consejería o vice consejería de cooperación, en numerosas ocasiones compartida con otros ámbitos de la política autonómica. Se debe hacer notar que ante el escenario de la actual crisis

económica que atraviesan las Autonomías, es probable que se produzca una fuerte revisión de las estructuras de gestión mencionadas.

Las CCAA también han desarrollado sus marcos de planificación, y tan solo Murcia carece de un Plan Director. Asimismo, cada vez más comunidades comienzan a desarrollar planes operativos anuales y estrategias de carácter geográfico y sectorial.

Finalmente, cabe mencionar que todas las CCAA poseen instancias consultivas de carácter participativo (generalmente denominadas consejos o comisiones de cooperación) de cara a la coordinación y complementariedad con los diferentes actores al interior de su cooperación autonómica, es decir, ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos Insulares, y las entidades que los agrupan.

Los marcos, estructuras y mecanismos mencionados, creados para ordenar, clasificar y regular la cooperación, han contribuido a configurar un complejo marco normativo e institucional en torno a la cooperación de las CCAA españolas, como se visualiza en el cuadro a continuación:

Marco normativo e institucional y AOD desembolsada por las CCAA								
CCAA	Ley (año)	Agencia	Documentos de planificación				Consejo de coop.	AOD 2010 <sup>(1)</sup>
			Plan Dir.	Anual	Geografía	Sectorial		
Andalucía	2003	SI	2008-11	SI	SI	SI	SI	80,65
Aragón	2000	NO	2008-11	SI	NO	SI	SI	11,26
Asturias	2006	SI	2009-12	NO	NO	SI	SI	12,15
Baleares	2005	SI	2008-11	SI	SI	NO	SI	9,86
Canarias	2009	NO	2010-13	NO	NO	NO	SI	12,05
Cantabria	2007	NO	2009-12	NO	NO	NO	SI	2,03
Castilla-La Mancha	2003	NO	2009-11	NO	NO	NO	SI	38,13
Castilla y León	2006	NO	2009-12	SI	SI	SI	SI	10,51
Cataluña	2001	SI	2011-14	SI	SI	NO	SI	56,73
Extremadura	2003	SI	2010-13	NO	NO	SI	SI	14,39
Galicia	2003	NO	2010-13	NO	NO	NO	SI	10,75

La Rioja	2002	NO	2008-11	NO	NO	NO	SI	4,22
Madrid	1999	SI	2009-12	SI	NO	NO	SI	35,84
Murcia	2008	NO	NO	NO	NO	NO	SI	2,18
Navarra	2001	NO	2011-14	NO	NO	SI	SI	20,51
País Vasco	2007	SI	2008-10	NO	SI	NO	SI	44,35
Valencia	2007	NO	2008-11	SI	NO	NO	SI	23,24

(1) Datos en millones de euros relativos al año 2010. Fuente: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (2011): “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española (PACI) 2010”

Por su parte, las Entidades Locales (EELL) españolas – diputaciones, cabildos, consejos insulares y municipios – también han realizado esfuerzos significativos (con mayor o menor intensidad) para la construcción de un marco institucional similar al de los ámbitos territoriales anteriores. Según datos de la FEMP (2009), de las 249 Entidades Locales que en el año 2008 realizaron acciones de cooperación internacional para el desarrollo:

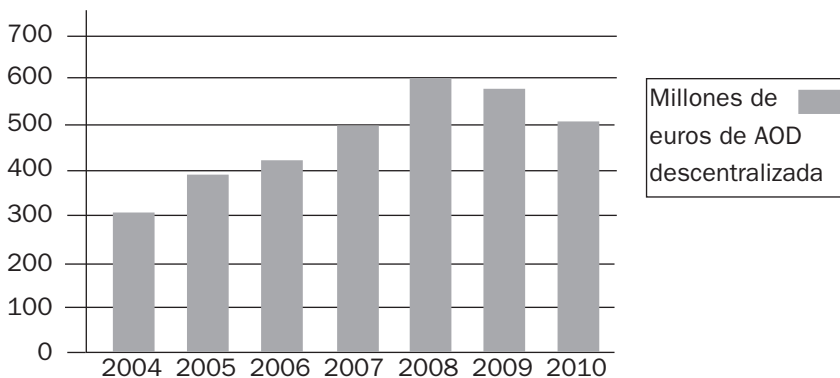
- Un total de 32, es decir, el 13%, disponen de un plan estratégico de cooperación.
- El 37% de las EELL, un total de 33, articulan la participación ciudadana a través de un Consejo de Cooperación o un foro comparable.
- El 65% de las EELL, es decir un total de 162, realizan convocatorias de subvenciones.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

Tanto en el caso de las CCAA como de las EELL, se trata, indudablemente, de un enorme esfuerzo institucional generado con la intención de dotar de una mayor racionalidad y coherencia a la actuación de cada uno de los actores. No obstante, observando este sistema institucional, cabe preguntarse si ha contribuido a mejorar la eficacia de la Cooperación Descentralizada o si, por el contrario, está contribuyendo a institucionalizar la fragmentación. En los siguientes acápites se tratará de abordar esta cuestión de una manera más analítica.

### 3.2.3. Evolución financiera de la AOD descentralizada española

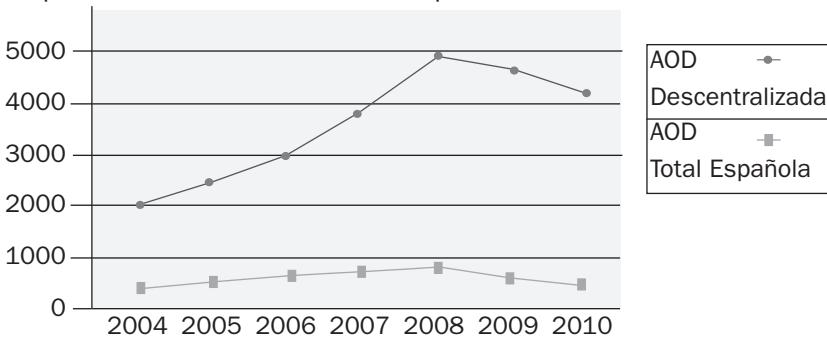
Han pasado más de veinticinco años desde que en España se creara el marco legal de la Cooperación Descentralizada, y en este tiempo la ayuda gestionada por las administraciones autonómicas y locales ha crecido desde un escaso 2% inicial hasta alcanzar una importancia más que relevante. Este crecimiento exponencial comenzó especialmente a partir de 1995 cuando, a raíz de las movilizaciones sociales a favor de destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación internacional, muchas instituciones locales se comprometieron a alcanzar este objetivo, hasta el punto que en la primera década del siglo XXI la AOD descentralizada se ha triplicado. Este crecimiento se explica, fundamentalmente, por el incremento de la AOD de las Comunidades Autónomas, que de un volumen de ayuda muy similar al de las Entidades Locales en el año 2000 (concretamente 117,6 millones de euros las CC AA frente a 90,6 las EELL), alcanzaron en 2008 la cifra de 464,7 millones de euros frente a los 148,7 de las EELL.

De hecho, la AOD descentralizada – autonómica y local – ha crecido de manera constante hasta el año 2008, consolidándose como un componente significativo dentro de las actuaciones de cooperación al desarrollo de España. Desde el año 2008, esta tendencia se ha revertido como consecuencia de la grave crisis económica. El gráfico a continuación ilustra los datos de las asignaciones presupuestarias de la AOD por parte de las entidades descentralizadas, con el objetivo de mostrar las tendencias generales que se han experimentado.



En relación al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, los recursos destinados desde las administraciones de ámbito no estatal para cooperación al desarrollo y actividades de sensibilización en el 2005 supusieron un 16% del total de la AOD<sup>50</sup>, lo que se traduce en un importante peso de la Cooperación Descentralizada. Sin embargo, a pesar del crecimiento en términos financieros, a raíz del fuerte incremento de la AOD general española, en el 2008 el volumen de AOD descentralizada sólo representó el 13% de la AOD neta española, para seguir bajando gradualmente a raíz de la crisis financiera actual hasta el 11% de la AOD total neta en el ejercicio 2010<sup>51</sup>.

El gráfico a continuación muestra el volumen financiero de AOD movilizado por las entidades descentralizadas (locales y autonómicas), comparado con la AOD total neta española en los últimos años.



En el panorama actual, existen razones para relativizar las expectativas acerca de un aumento de recursos económicos de la AOD descentralizada destinados a la cooperación al desarrollo.

Concretamente, a pesar de los compromisos de incremento de la AOD formalmente establecidos – plasmados en leyes autonómicas de cooperación, en los marcos de planificación y en pactos contra la po-

<sup>50</sup> Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (2011): “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española (PACI) 2005”

<sup>51</sup> “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: INFORME FINAL”. Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (DGPOLDE) - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Diciembre de 2010; y también: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (2011): “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española (PACI) 2010”

breza –, la supeditación en numerosos casos de la política de cooperación al ciclo político y a la coyuntura económica conduce a pensar, ante la actual crisis económica global, en una reducción de los compromisos y los desembolsos. Como se ha mostrado, esta disminución de fondos ha empezado a aplicarse en la mayoría de los actores descentralizados desde el año 2008, llegando en la actualidad incluso a desaparecer en ciertos casos (Canarias, Ayuntamiento de Madrid).

En este escenario poco alentador, se impone de manera aún más contundente la necesidad de apostar por la calidad de las intervenciones, incorporando en las instituciones de la Cooperación Descentralizada mecanismos concretos para garantizar la eficacia de la ayuda.

### **3.3. RELACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA CON LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

La relación de los gobiernos descentralizados con la Agenda de Eficacia de la Ayuda es un proceso en construcción constante que ha pasado por diferentes etapas. Como se ha explicado en el Capítulo II, en un primer momento el posicionamiento generalizado de los gobiernos descentralizados respecto a la Declaración de París fue de distanciamiento y rechazo, como reacción a su carácter estatocéntrico. Efectivamente, los actores descentralizados y la sociedad civil no fueron tenidos en cuenta suficientemente en esta primera etapa de la conformación de la Agenda. Este aspecto restó legitimidad a dicho diseño, por no incorporar la voz de las autoridades locales y la sociedad civil, y además limitó su eficacia al prescindir de actores clave para la promoción del desarrollo.

Posteriormente, los avances registrados en Accra suavizaron, matizaron y en muchos casos, disiparon las críticas vertidas desde la Cooperación Descentralizada. Tanto en Accra (2008) como en Busan (2011) se han incorporado plenamente los actores descentralizados y la sociedad civil, con lo que se ha conseguido integrar la perspectiva local en la AEA y en los procesos de desarrollo, haciendo el principio de apropiación más democrático y local.



No obstante, el hecho de que los actores descentralizados hayan sido inicialmente excluidos de la conformación de esta Agenda de la Eficacia, y en concreto de la Declaración de París, no debe interpretarse como una menor responsabilidad en el cumplimiento de los principios en ella establecidos. Dicho de otro modo, una cosa es que el proceso mediante el cual se ha generado la Agenda de París sea cuestionable, y otro muy distinto es que las directrices de ella emanadas no tengan validez.

Por tanto, aunque es un objetivo ineludible de los actores descentralizados trabajar por un mayor reconocimiento - traducido en voz y participación en la toma de decisiones – en los eventos futuros, la contribución de éstos a la promoción del desarrollo pasa por incrementar la eficacia de su ayuda, objetivo al que se dirigen los principios de la Declaración de París.

En este epígrafe, se comenzará dando una panorámica de cómo ha sido la relación de la Cooperación Descentralizada en general con la Agenda de Eficacia de la Ayuda en las distintas etapas de construcción de la misma, para posteriormente analizar cómo ha sido la apropiación de la Agenda en el caso de las entidades descentralizadas española que promueven actividades de cooperación al desarrollo.

### 3.3.1. La Cooperación Descentralizada y la Declaración de París

Son muchas las críticas que se han vertido hacia la Declaración de París. Las principales han sido descritas de forma resumida en el Capítulo I del presente Manual; por ello, en este punto se procederá a examinar las fallas más importantes de la Declaración de París exclusivamente desde el punto de vista de los gobiernos locales y las entidades descentralizadas<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Análisis basado en el texto: Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo (2009): “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada” en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada, año 2008

a) **Escaso reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales en los procesos de desarrollo.** Los gobiernos y entidades locales han puntualizado enérgicamente en varias oportunidades que la agenda impulsada en el marco de la Declaración de París (2005), aun representando un importante acuerdo entre actores de la comunidad internacional, ha sido un ejercicio donde se han producido ausencias destacables. Específicamente, la ausencia de los gobiernos descentralizados y la insuficiente presencia de la sociedad civil impiden hablar de un consenso entre el conjunto de los actores protagonistas de los procesos de desarrollo. En otras palabras, el peso de los gobiernos centrales en la construcción de la agenda en esta primera fase ha imprimido a la Declaración de París una visión estatocéntrica. Por ello, la Agenda no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales, ni la interdependencia de los fenómenos locales y globales. Este hecho supone, paradójicamente, una restricción para la eficacia de la ayuda y la agenda de desarrollo.

b) **Ausencia de enfoque local y democrático en los principios de apropiación y alineamiento.** Debido a la falta de participación de los actores locales y de la sociedad civil en la construcción de la Declaración de París, no se consiguió integrar el enfoque local en los principios de apropiación y alineamiento, lo cual es fundamental para dotar al sistema de ayuda de un carácter más democrático y reducir sus niveles de asimetría y discrecionalidad. A continuación, veremos cómo se manifestó la ausencia de la visión local en cada principio:

• **Falta de enfoque local y regional en el principio de apropiación.** El principio de apropiación incide en la necesidad de que sean los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo. El principal compromiso que emana de este principio es la identificación e implementación de estrategias de desarrollo nacional en los países receptores. El texto de la Declaración de París, tanto en el cuerpo del documento como en las metas e indicadores, hace referencia a estrategias de desarrollo globales, a estrategias de reducción de la pobreza, así como a estrategias sectoriales y temáticas. Sin embargo, no se produce ninguna mención a las estrategias de desarrollo

locales y regionales, piezas fundamentales para articular los planes de desarrollo en el ámbito nacional.

- Falta del enfoque local y regional en el principio de alineamiento. Nuevamente, al abordar este principio, la Declaración de París acusa un enfoque limitado que reproduce las restricciones del principio anterior en relación a la lógica exclusivamente nacional de las estrategias. El uso de los sistemas nacionales de los países socios es una condición necesaria para garantizar el cumplimiento de los principios de apropiación y alineamiento, y para dotar de un carácter más democrático al sistema de ayuda. Sin embargo, no es una condición suficiente, ya que la utilización de los sistemas nacionales, si no se define en un sentido amplio e inclusivo, puede conducir al desplazamiento de los gobiernos sub-estatales y las OSC como actores relevantes del sistema de ayuda y agentes de desarrollo.

### 3.3.2. La Cooperación Descentralizada y el Programa de Acción de Accra

116

Tras la exclusión de los gobiernos locales y la sociedad civil en el Foro de París, hubo un movimiento fuerte de reivindicación para la ampliación de la base de participación en el debate internacional sobre la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Las iniciativas impulsadas desde la sociedad civil y los gobiernos locales para incidir en la construcción de la Agenda resultaron en una mayor presencia en el III Foro de Alto Nivel, llevado a cabo en Accra (Ghana, 2008): frente a las 14 OSC que participaron en París, en Accra se registró la participación de más de 70 organizaciones, así como una amplia representación de los gobiernos descentralizados.

A continuación veremos cuáles han sido los principales avances que se han dado en Accra en la incorporación de la perspectiva local en la AEA y sus repercusiones en el ámbito del debate internacional sobre la Ayuda al Desarrollo<sup>53</sup>.

---

**53** Análisis basado en el texto: Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo (2009): "La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada" en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada, año 2008

La primera aproximación de la perspectiva local a la Agenda de la Eficacia se produjo en Febrero de 2008, en el marco del Foro Internacional del Grupo Asesor, cuyo objetivo era preparar la posición política de la sociedad civil de cara a su participación en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Los gobiernos descentralizados fueron representados en este Foro por la Federación Canadiense de Municipalidades.

Pero el paso más importante se dio durante el Foro de Accra. A diferencia de lo ocurrido en París, en Accra los gobiernos descentralizados tuvieron cabida y contaron con participación oficial. Como resultado de la participación de las entidades descentralizadas en el proceso, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU<sup>54</sup>) se ha constituido en un miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda. Asimismo, CGLU fue nombrada miembro del Grupo Consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas. Se trata de un hecho de enorme relevancia, ya que constituye una vía de incorporación de la perspectiva local y de la voz de los gobiernos locales en la construcción de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

El Programa de Acción de Accra supone un cambio importante con respecto a la Declaración de París ya que, al menos en el ámbito discursivo, incide en un reconocimiento de los actores locales y no gubernamentales como actores relevantes para los procesos de desarrollo, en gran medida como resultado de la incorporación de los nuevos actores en el debate.

De esta forma, el PAA trata de ampliar el enfoque de la Declaración de París, y de incorporar a los gobiernos locales y a la sociedad civil al diálogo sobre políticas de desarrollo y la ejecución de políticas de ayuda. En este sentido, en el documento final se afirma que “los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán de forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar

---

<sup>54</sup> CGLU es una organización mundial constituida en 2004 por ciudades y gobiernos locales, cuyo objetivo es dotar de voz y representación a los gobiernos locales ante la comunidad internacional y favorecer la cooperación entre dichos gobiernos. Actualmente, CGLU está constituida por más de 1.000 ciudades y tiene miembros en 127 países.

y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo”. En cuanto a los donantes, se añade en el PAA, “respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los Objetivos de Desarrollo nacionales”<sup>55</sup>.

En resumen, desde la perspectiva de los gobiernos locales, este cambio en el enfoque apunta a una apertura en la concepción de los principios de eficacia de la ayuda desde una visión limitada y estatocéntrica hacia una visión en la que se reconoce la importancia de los actores locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

### 3.3.3. La Cooperación Descentralizada y el Partenariado de Busan

118

Los principales progresos registrados en Busan respecto a la integración de la visión local de los gobiernos descentralizados en la Agenda de Eficacia de la Ayuda tuvieron lugar en dos momentos, previo y durante el Foro.

Durante los meses previos al Foro de Busan, plataformas y organismos representativos de los gobiernos locales trabajaron en la elaboración de posicionamientos estratégicos en torno a la visión local sobre la eficacia de la ayuda, reflejando así sus aspiraciones, perspectivas y objetivos ante el encuentro. En este contexto, se debe destacar el trabajo realizado por dos plataformas: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Descentralización y Gobernanza Local (DeLoG, por su sigla en inglés).

La plataforma internacional de CGLU trabajó en colaboración con autoridades locales, regionales y nacionales para integrar una perspectiva común de los agentes de la Cooperación Descentralizada como principal innovación ante el Foro de Busan. Este trabajo

---

<sup>55</sup> “Programa de acción de Accra” (2008), apartado 13.

quedó recogido en el “Documento de posicionamiento de CGLU de Julio del 2011”.

Igualmente, los organismos multilaterales y bilaterales miembros de la plataforma “Descentralización y Gobernanza Local” conjugaron sus esfuerzos para elaborar una posición común que señalase las necesidades y prioridades de los actores de la Cooperación Descentralizada en materia de eficacia de la ayuda. Sus reflexiones se plasmaron en el “Documento de posicionamiento de DeLoG de Agosto del 2011”

Durante el Foro de Busan, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, el Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR), y el Grupo Informal de Socios de Desarrollo para la Descentralización y la Gobernanza Local organizaron una mesa redonda sobre la eficacia de la ayuda a nivel local, donde estuvieron presentes representantes de alto nivel de gobiernos nacionales y sub-nacionales, asociaciones de gobiernos locales, la Cooperación Descentralizada, y organismos multilaterales.

119

Este evento ofreció una oportunidad para poner de relieve las potencialidades de los gobiernos locales y regionales y sus redes para mejorar la eficacia de la ayuda a nivel local y lograr el desarrollo humano sostenible en el contexto de una gobernanza multinivel y multi-actor. Esta sesión se considera un hito puesto que en los anteriores Foros de Eficacia de la Ayuda nunca se había contado con un espacio exclusivo para reflexionar sobre el rol de los gobiernos locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Todos los representantes y organizadores acordaron los principios comunes, recogidos en un documento de conclusiones que ilustra los principales temas tratados y las propuestas para la acción de los gobiernos locales en relación a la eficacia de su cooperación al desarrollo, de la siguiente forma:

- a) El valor añadido del trabajo de las redes de gobiernos locales y regionales, y de su relación dentro de los marcos multilaterales en la promoción de procesos de desarrollo territorial

que responden a los desafíos que afectan directamente la vida de los ciudadanos.

b) La necesidad de incluir a los gobiernos locales y regionales en la AEA, tanto en los países y agencias donantes como en los países receptores.

c) La necesidad de evitar la fragmentación y la duplicación de esfuerzos mediante el desarrollo de diálogos entre múltiples socios, tanto a nivel de donantes como de receptores, a la vez que preservando la diversidad y promoviendo la descentralización y el desarrollo local.

d) La necesidad de fortalecer los vínculos entre los niveles de gobernanza local, regional y nacional para promover un diálogo político y mejorar la implementación de estrategias nacionales de desarrollo orientadas a resultados.

e) La necesidad de reconocer a las autoridades locales y regionales como socios de pleno derecho en la gobernanza internacional y la arquitectura de la ayuda, y en las estructuras de toma de decisiones de relevancia para la definición y ejecución de los programas de desarrollo.

Tanto las acciones de incidencia previas al Foro de Busan realizadas fundamentalmente por el CGLU y el DeLoG como la mesa redonda de Busan han abogado por el reconocimiento del papel clave del nivel local y sus instituciones para una mayor eficacia de la ayuda. Estos esfuerzos se han visto recompensados finalmente por una referencia específica al rol de los gobiernos locales para los procesos de desarrollo en el documento final del Partenariado (artículo 21):

“Los parlamentos y los gobiernos locales juegan un rol esencial para reforzar los vínculos entre el Estado y los ciudadanos y asegurar una apropiación democrática de amplia base de los programas de desarrollo de los países. Para facilitar su contribución, nos proponemos: a) [...]; b) continuar apoyando a los gobiernos locales para que puedan asumir plenamente sus funciones más allá de prestación de servicios, mejorando la participación y la rendición de cuentas a nivel sub-nacional”.



Se puede concluir diciendo que queda mucho por hacer para que el reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo no quede en el ámbito puramente retórico y se traduzca en propuestas políticas concretas. En los próximos meses habrá que estar pendiente de las iniciativas que tomarán los gobiernos descentralizados, las plataformas representativas de los gobiernos locales y las organizaciones internacionales que trabajan la temática local para concretar esta visión.

### 3.3.4. Apropiación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Descentralizada española

En España no es homogénea la manera en que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han integrado la AEA. A pesar de que esta temática ameritaría un estudio específico a llevar a cabo en el seno de todas las entidades autonómicas y locales del territorio español, en este contexto nos limitaremos a realizar un análisis general, sin tomar en cuenta las especificidades de cada entidad territorial y sin pretensión de exhaustividad.

121

Hay varios factores que influyen en el grado de integración de los principios de la agenda en la Cooperación Descentralizada española; entre ellos, dos son especialmente significativos<sup>56</sup>. En primer lugar, el grado de madurez de la propia política de cooperación de los gobiernos descentralizados: su desarrollo normativo propio, la apertura y gestión de espacios de participación y consulta, el desarrollo de instrumentos, herramientas y directrices de planificación estratégica, geográfica y sectorial, etc. En segundo lugar, la participación más o menos activa de las entidades descentralizadas en los espacios de debate que se están abriendo en el ámbito nacional e internacional en relación a la eficacia de la ayuda.

En términos generales, en las administraciones autonómicas y locales se ha observado que existe la tendencia a empezar a incorporar los

<sup>56</sup> Análisis propio basado en el documento: "La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: INFORME FINAL". Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo (DGPOLDE) - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Diciembre 2010.

principios derivados de la Declaración de París, adaptados a su especificidad como Cooperación Descentralizada. Esta dinámica se produce especialmente a partir del Plan de Acción de Accra, generándose con distintos ritmos e intensidades en relación al nivel de prioridad política asignado por los gobiernos descentralizados a los programas y estrategias de cooperación al desarrollo.

Sin embargo, a la fecha hay relativamente pocas experiencias de traducción a la práctica de los principios de Eficacia de la Ayuda en la cooperación de los gobiernos descentralizados.

a) En el caso de las Comunidades Autónomas, las que cuentan con políticas y estructuras más sólidas para la gestión de la cooperación al desarrollo han comenzado a incorporar los principios de eficacia de la ayuda. Por esta razón, muchas empezaron a reconocer la importancia de la relación de la planificación, seguimiento, evaluación y la buena gestión de las políticas públicas con la eficacia y calidad de la ayuda. Asimismo, comenzaron a otorgar mayor importancia a nuevos instrumentos de cooperación (como el apoyo presupuestario y los fondos globales), y a plantear actuaciones específicas para mejorar la coordinación y el papel que tienen actores tanto públicos como privados en la cooperación autonómica.

En este sentido, los nuevos ciclos de planificación de muchas CCAA, especialmente a partir del año 2010, muestran un avance significativo en la incorporación de los principios de la Agenda, al elevar la eficacia de la ayuda a nivel de objetivos. No obstante, si por un lado se ha observado la tendencia a incorporar con mayor consistencia los principios de gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, aún falta mucho camino por recorrer para la aplicación de los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

b) Por otro lado, en el caso de las Entidades Locales promotoras de cooperación al desarrollo (ayuntamientos, diputacio-

nes, cabildos, etc.), en general hay pocos avances en la incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En este contexto, cabe señalar un conjunto de elementos restrictivos a los que se han enfrentado y se enfrentan las entidades de la Cooperación Descentralizada a la hora de aplicar los principios de eficacia de la ayuda. A continuación, se analizarán resumidamente algunas de las principales dificultades de carácter general que afectan, en mayor o menor medida, a la totalidad de las entidades autonómicas y locales promotoras de cooperación al desarrollo. Un análisis más detallado se podrá encontrar en el siguiente epígrafe “3.4. Guía práctica para la incorporación de Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Descentralizada española”.

### **A) Marco legislativo e institucional de cooperación al desarrollo incompleto**

Como se ha tratado en el punto “3.2.2 Marco normativo e institucional de la Cooperación Descentralizada”, se ha realizado un gran esfuerzo por parte de las entidades descentralizadas para la construcción del marco institucional de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para contar con un marco legislativo e institucional completo. Este marco aún poco desarrollado en el ámbito de la cooperación al desarrollo es uno de los obstáculos para superar, con el objetivo de preparar a los gobiernos descentralizados a un cambio sustancial a favor de mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda. Esta observación se aplica sobre todo a las Entidades Locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos, etc.), que a menudo carecen de instituciones específicamente dedicadas a las intervenciones de cooperación al desarrollo, al igual que de políticas sectoriales, planes estratégicos, leyes y reglamentos, etc.

### **B) Fragmentación de la Cooperación Descentralizada**

La Cooperación Descentralizada española, y muy especialmente a raíz de la proliferación de actores registrada en los últimos años, ha contri-

buido a aumentar el número de acciones, modalidades e instrumentos que configuran el sistema de Ayuda al Desarrollo. Este escenario ha generado una gran dispersión geográfica y una gran diversificación sectorial de las intervenciones, motivada por una necesidad de «hacer de todo, en todas partes», dando lugar a un mapa de la Cooperación Descentralizada altamente disperso, tanto desde el punto de vista sectorial como geográfico.

Asimismo, observando el complejo marco institucional de la Cooperación Descentralizada (formado por leyes, agencias, consejos de cooperación, documentos de planificación geográficos y sectoriales, etc.) cabe preguntarse si éste ha contribuido a mejorar la eficacia de la Cooperación Descentralizada o si, por el contrario, está contribuyendo a institucionalizar la fragmentación<sup>57</sup>.

Se ha podido comprobar que en pocas ocasiones el diseño de la estructura organizativa de la Cooperación Descentralizada responde a un criterio técnico-racional, es decir, a conseguir la mayor eficacia y eficiencia, basándose en la cultura de la responsabilidad y la complementariedad, evitando solapamientos y teniendo en cuenta las necesidades y las posibilidades reales de actuación<sup>58</sup>.

### **C) Escasa coordinación entre los actores de la Cooperación Descentralizada**

El desarrollo del marco institucional (aun con sus limitantes, según se ha explicado en el punto anterior) y el incremento de los recursos de la Cooperación Descentralizada no han sido acompañados por una evolución similar de los procedimientos, los mecanismos y los instrumentos a través de los que se planifican e implementan las intervenciones de cooperación al desarrollo.

---

<sup>57</sup> Instituto Universitario de Desarrollo Local – Universidad Jaume I (Abril 2011): “Por una Cooperación Descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia”.

<sup>58</sup> Seisdedos, S. y Saninger, N. (2010): “Una primera aproximación a la Cooperación Descentralizada”, en De la Fuente (coord.): “Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales”, Madrid, La Catarata, pp.37-56.

Esta situación se debe al hecho que el sistema de cooperación descentralizada (actores, marco institucional y recursos) ha crecido a un ritmo muy superior del que lo han hecho los mecanismos de coordinación, regulación y racionalización, dando lugar a fenómenos perversos tales como<sup>59</sup>:

- Incoherencia entre las prioridades establecidas y la pauta real de asignación de los recursos, a menudo dominada por la discrecionalidad de las administraciones, y que se contradice con mecanismos de financiación centrados en proyectos “a demanda” de las ONGD y de otros actores.

- Procesos de planificación llevados a cabo de manera unilateral, sin tener suficientemente presentes las prioridades derivadas de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza de los países receptores, ni la actuación de otros donantes, ni el Plan Director de la Cooperación Española o los documentos de planificación geográfica de la Administración central, ni lo que otras CCAA están haciendo en esos mismos países.

En este contexto, cabe recordar que en el marco de la UE se ha acordado la puesta en práctica de un Código de Conducta sobre la división del trabajo entre los Estados miembros y la CE, basado en las ventajas comparativas de cada cual (al respecto, véase también el punto 2.2.2. Integración de la agenda de la eficacia de la ayuda en la cooperación de la Unión Europea). Nada similar existe, ni se ha planteado, entre la Administración Central, las CC AA y las EELL españolas, dando lugar a un sistema a menudo hipertrofiado, que impide garantizar la coherencia y resta valor añadido a la Cooperación Descentralizada en su conjunto.

#### **D) Insuficientes recursos para la gestión de la Cooperación Descentralizada**

A nivel macro, se ha observado otro factor que ha favorecido un crecimiento de la Cooperación Descentralizada desfasado con la evolución del marco normativo y los mecanismos de coordinación institucional.

<sup>59</sup> Martínez, Ignacio y Sanahuja José Antonio (2009): “La agenda internacional de eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada de España”, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina.

Se trata del desequilibrio entre el marco institucional y de planificación, y los recursos económicos para dar contenido a dicho marco.

En otros términos, el aumento de las inversiones financieras en la cooperación al desarrollo de parte de los gobiernos locales españoles no siempre ha venido acompañado por una inversión proporcional en los mecanismos de planificación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones llevadas a cabo. En la práctica, esto se traduce en la escasez de personal designado para la gestión de los departamentos técnicos de cooperación al desarrollo, el bajo nivel de formación específica del personal sobre los mecanismos y dinámicas de la cooperación al desarrollo, y la escasa o nula aplicación de los mecanismos de evaluación de los proyectos y programas.

En algunos casos, estos problemas radican en las dificultades de parte de los gobiernos descentralizados españoles para desplegar estructuras de representación permanente en el exterior, para acompañar de cerca los procesos de desarrollo en los países socios. Sin embargo, como veremos más adelante, existen mecanismos de bajo coste que se pueden implementar para paliar estas problemáticas.

### **3.4. GUÍA PRÁCTICA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACION DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA**

Como ya se ha dicho, los actores descentralizados, como parte del sistema internacional de cooperación, no deben permanecer ajenos a las directrices de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, sino que deben asumirlas e incorporarlas al despliegue de sus políticas de cooperación al desarrollo.

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

Es evidente que no existen recetas que puedan ser aplicadas indistintamente por todos los actores descentralizados para lograr una cooperación más eficaz. No obstante, sí se pueden diseñar algunas propuestas para promover la discusión y avanzar en el análisis de cómo orientar cada uno de los principios de eficacia de la ayuda desde el ámbito de la Cooperación Descentralizada.

En los siguientes epígrafes se expondrá un catálogo de doce medidas que podrían ser tomadas en cuenta por los actores descentralizados promotores de acciones de cooperación al desarrollo. La propuesta de aplicación de estas medidas está dirigida a los gobiernos autonómicos y locales españoles (comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos, cabildos, etc.), y constituye una guía práctica con orientaciones concretas para la incorporación de los criterios de eficacia de la ayuda en sus actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo.

### 3.4.1. Medida 1. Hacer una política de cooperación internacional pública y de calidad

127

La eficacia de la cooperación de cualquier gobierno local no es posible si no se apuesta por la cooperación internacional como una política pública de calidad. No obstante, si se analizan las políticas de cooperación de numerosos actores descentralizados en España, se puede observar que muchas de ellas no cumplen los criterios que debería cumplir una política pública.

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

- Alcanzar un crecimiento equilibrado entre el volumen de AOD desplegada y los recursos humanos e institucionales para su planificación, gestión y evaluación.
- Cumplir con los compromisos relacionados con la cantidad y la calidad de la ayuda, recogidos en pactos autonómicos contra la pobreza, planes generales o leyes autonómicas. Se trata, por lo tanto, de una política responsable que huye de la retórica.



- Blindarse de intereses ajenos a la promoción del desarrollo. La cooperación no puede ni debe ser portadora de otro tipo de agendas de política exterior (como la comercial o la cultural) o de intereses en materia de política doméstica (como la inmigración, la construcción de la identidad o la búsqueda de paz social).

- No depender de la coyuntura política o económica, convirtiéndose en una política variable y accesoría.

- Orientarse a la rendición de cuentas para integrar una visión democrática del desarrollo.

- Fomentar la participación de la sociedad civil en el diseño y la toma de decisiones relativos a la política de Cooperación para el Desarrollo (impulso a los consejos de cooperación, incorporación de la sociedad civil a los procesos de planificación, y la puesta en marcha de canales regulados de comunicación entre gobiernos descentralizados y ONGDs).

En resumen, los gobiernos descentralizados españoles deben apostar por hacer de la Cooperación para el Desarrollo una verdadera política pública asentada en la responsabilidad colectiva que suponen los objetivos internacionales de desarrollo y la Agenda de Eficacia de la Ayuda, en vez de constituirse como un instrumento al servicio de sus propias agendas de promoción externa, de legitimación interna, o de proyección de su identidad y de reivindicaciones nacionalistas.

En el marco de una política de cooperación internacional pública y de calidad, los gobiernos autonómicos y locales promotores de la Cooperación Descentralizada necesitan contar con los siguientes recursos institucionales, necesarios para cumplir con los principios de eficacia de la ayuda.

#### 1. Marco normativo:

- Adaptado a la Ley General de Subvenciones y/o a la Ley Autonómica que corresponda.
- Debe incluir el enfoque bajo el que ha de orientarse la cooperación local, priorizando la construcción de capacidades en las localidades destinatarias como una condición sine qua non para el desarrollo y la eficacia de la ayuda.

## 2. Marco estratégico:

- Planes estratégicos de cooperación al desarrollo alineados con el Plan Autonómico y, a su vez, con el Plan Director de la AECID.

## 3. Marco operativo:

- Mecanismos e instrumentos de financiación a través de los cuales se realizará la Cooperación Descentralizada:
  - o Convenios de cooperación directa.
  - o Hermanamientos de cooperación.
  - o Convocatorias públicas de subvenciones.
- Normas de justificación.
- Procedimientos definidos de monitoreo y evaluación.

## 4. Recursos:

- Presupuesto anual y presupuesto comprometido (planificado, con un alto grado de predictibilidad) vinculado a los planes de cooperación al desarrollo.
- Infraestructura y equipamiento.
- Recursos humanos formados en cooperación internacional al desarrollo.

Esta medida contribuye a los principios de:

Gestión orientada a resultados. Esta iniciativa contribuye a este principio por el hecho que una política pública de calidad en materia de cooperación al desarrollo orienta las intervenciones en marcos definidos de resultados y prevé mecanismos específicos de monitoreo y evaluación. Por ello, contribuye a evitar las actuaciones ad hoc que no responden a un marco estratégico de intervención.

Mutua responsabilidad. La presente medida contribuye a este principio dado que una política pública de calidad contempla mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

### 3.4.2. Medida 2. Establecimiento de asociaciones locales para el desarrollo

Cada vez más gobiernos descentralizados españoles planifican cómo van a cooperar, con qué socios y en qué sectores, lo que da lugar a una cooperación inducida por la oferta. Esto se traduce en numerosas ocasiones en una cooperación excesivamente alejada de las prioridades y necesidades de los socios, especialmente cuando éstos no han sido partícipes del proceso de planificación.

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

Las dos formas de cooperación, tanto la inducida por la oferta como la inducida por la demanda, presentan algunas fortalezas y varias debilidades, tal como se resume en la tabla a continuación.

El reto consiste, por lo tanto, en conciliar los dos enfoques de manera que la oferta de cooperación se articule con las demandas – enmarcadas en planes de desarrollo local – de los gobiernos locales socios.

Avanzar hacia un modelo de planificación y gestión que supere las tensiones existentes entre la cooperación basada en la oferta y la basada en la demanda es una tarea compleja. Se trata de proponer una nueva modalidad de cooperación asentada en un proceso abierto de

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Cooperación inducida por la oferta</b>	Favorece la coherencia entre lo planificado y lo ejecutado	No responde a un diálogo entre socios
		Minimiza el papel de las ONGDs
		Favorece la lógica vertical en la toma de decisiones (asimetría)
		Supone un obstáculo para la apropiación y el alineamiento

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Cooperación inducida por la demanda</b>	Favorece la apropiación y el alineamiento	Genera dispersión: las demandas de los socios no siempre se inscriben en los Planes de Desarrollo Local
		Genera incoherencias entre lo planificado y lo ejecutado, haciendo irrelevantes los ejercicios de planificación
		No responde al diálogo entre socios

diálogo, negociación y participación entre gobiernos descentralizados donantes y los socios, y la sociedad civil del Norte y del Sur, de manera que se favorezca la coherencia entre lo planificado y lo ejecutado.

Son pocos los gobiernos descentralizados donantes que han establecido alianzas sólidas y estratégicas con gobiernos y regiones de países socios receptores.

Por una parte, la política de relación más habitual se ha materializado a través de acuerdos de entendimiento con un amplio abanico de gobiernos locales receptores de la ayuda, que responden a un modelo estandarizado e inespecífico, o a través de la intermediación de las ONGD, sin que se produzca un contacto directo entre el gobierno descentralizado español y el socio.

131

Por otra parte, las relaciones establecidas entre los gobiernos descentralizados españoles y sus socios han estado circunscritas a la elaboración de proyectos de desarrollo como principal instrumento de gestión por parte de los actores de la Cooperación Descentralizada.

Este tipo de relacionamiento ha traído como consecuencia que muchas de las relaciones y de las intervenciones impulsadas por la Cooperación Descentralizada han estado marcadas por una lógica asistencial, basada en el trasvase de recursos e intervenciones de corto plazo.

Además, si se quieren construir relaciones más sólidas con los socios es necesario cambiar la tendencia generalizada existente de di-

versificación de las ayudas y fraccionamiento de los compromisos, ya que aunque ella supone una apertura significativa de espacios de participación, reduce de manera notable la sostenibilidad de las relaciones existentes.

Ante este conjunto de problemáticas, una posible solución, que debe abordarse en buena medida ya desde la fase de planificación, es la creación de asociaciones locales para el desarrollo. Esta iniciativa marca el fin del proyecto como principal “unidad básica” de pensamiento, relación con los socios y acción de cooperación, en vista de la transformación del modelo de relaciones hacia unas alianzas más estratégicas de largo plazo. De esta forma, se puede superar las limitantes del modelo de gestión basado en la financiación de proyectos – ya sea a través de la cooperación directa o mediante convocatorias de proyectos a ONGD – muy acotados desde el punto de vista temporal y financiero. La propuesta de asociaciones locales para el desarrollo presenta las siguientes ventajas:

- Ofrece un marco adecuado para impulsar procesos de desarrollo liderados por los socios y orientados hacia sus prioridades, ya que fomenta la alianza y sinergia entre entidades homólogas con una lógica multinivel y de partenariado entre iguales.
- Contribuye a superar la lógica de corto plazo al impulsar el establecimiento de alianzas estratégicas a largo plazo.
- Hace énfasis en el diálogo político y el desarrollo de acciones basadas en relaciones menos asimétricas entre gobiernos locales donantes y socios.
- Supone abordar procesos de planificación que demandan mayores esfuerzos y recursos, y exige un alto grado de concentración geográfica y sectorial.

Para el establecimiento de las asociaciones locales para el desarrollo, los actores de la Cooperación Descentralizada tendrán que tomar en consideración varios elementos y enfoques de análisis:

1. Análisis del contexto institucional, político, social, económico, ambiental e histórico del gobierno local socio. Este análisis se realizará a través de:

- Estudios de organismos nacionales e internacionales.
- Diagnósticos sectoriales locales (del gobierno local u otras instituciones).
- Visitas de terreno.

2. Análisis de actores relevantes (stakeholders) en el área de intervención. Este análisis se deberá basar en:

- Mapeo de actores relevantes.
- Entrevistas con actores locales clave para los procesos de desarrollo (técnicos y funcionarios de los gobiernos locales socios, ONGD locales, asociaciones, empresas privadas, instituciones de educación formal e informal, etc.).
- Entrevistas con actores externos clave para los procesos de desarrollo local (ONGD y organismos internacionales, otras agencias de cooperación con presencia en el territorio, funcionarios y técnicos de ministerios, empresas transnacionales, etc.).

3. Negociación de la estrategia de intervención con los socios. Para esta negociación hay que tener en cuenta:

- La coherencia con los planes de desarrollo del gobierno local socio. En el caso en que no existan planes locales de desarrollo, coherencia con las políticas públicas sectoriales nacionales.
- En el caso en que no existan planes locales de desarrollo, hay que prever una fase previa de fortalecimiento institucional para generar las capacidades de planificación en el gobierno local socio, de manera que éste pueda elaborar de forma participativa su propia estrategia de desarrollo local.
- Búsqueda de sinergias y complementariedad con los demás actores presentes en el territorio para evitar una acción descoordinada con el entorno.

Esta medida contribuye a todos los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la medida en que:

Favorece la apropiación y minimiza la asimetría. Al articularse entre dos gobiernos descentralizados, puede dar lugar a esquemas más horizontales y reducir la verticalidad que ha caracterizado tradicionalmente la cooperación entre los gobiernos donantes y socios. Asimismo, las asociaciones locales para el desarrollo ponen el énfasis en el liderazgo de los gobiernos locales socios sobre sus propios procesos de desarrollo.

Favorece el alineamiento. Las asociaciones locales para el desarrollo, al incidir positivamente en el liderazgo de los gobiernos locales socios, contribuyen a que éstos puedan identificar sus propias estrategias de desarrollo local. De esta forma, estas asociaciones constituyen el espacio adecuado para que los gobiernos locales receptores pongan en primer plano las necesidades y prioridades por ellos establecidas en sus planes locales, hacia donde deben orientarse las actuaciones de los donantes.

Favorece la armonización. La construcción de las asociaciones se basa en la búsqueda de consenso entre donantes y socios sobre los mecanismos y procedimientos de gestión y ejecución de la ayuda otorgada. Además, en el proceso de construcción de estas asociaciones se busca la complementariedad y sinergias con otras intervenciones presentes en el área para evitar duplicidad de intervenciones.

Favorece la gestión orientada a resultados. En el marco de las asociaciones locales se definen los indicadores de corto, mediano y largo plazo para la medición de los resultados y del impacto de las intervenciones.

Favorece la mutua responsabilidad. Las asociaciones locales para el desarrollo representan espacios de encuentro y diálogo permanente entre instituciones, y permiten definir mecanismos de transparencia y accountability.

### 3.4.3. Medida 3. Incidencia para la inclusión de los Gobiernos Locales de los países socios en los procesos de desarrollo nacionales

Como se ha explicado anteriormente, en su configuración inicial, la Agenda de Eficacia de la Ayuda padeció de un marcado carácter estatocéntrico, al dejar al margen a los actores descentralizados y a la sociedad civil y al poner el énfasis exclusivamente en los gobiernos centrales. Fundamentar los principios de la AEA en un esquema de cooperación exclusivo entre gobiernos centrales del Norte y del Sur imposibilita aprehender la complejidad que todo proceso de desarrollo conlleva, al desatender las lógicas multinivel que en él pueden incidir, así como al excluir a una parte de los actores de una tarea que debe ser compartida por todos.

Para superar esta situación, en los posteriores Foros de Accra y Busan se ha destacado que no es posible concebir la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda por parte de los países socios sin incorporar a los actores descentralizados y no estatales de los países receptores de la ayuda en los procesos de desarrollo. De esta forma, en estos dos Foros se ha dado un paso importante en el reconocimiento explícito de la apropiación democrática de la cooperación al desarrollo.

Amparados en las declaraciones de estos Foros, una importante potencialidad de los gobiernos descentralizados donantes consiste en promover la incorporación de los gobiernos locales y de la sociedad civil de los países socios en el ejercicio del liderazgo de sus procesos de desarrollo; es decir, fomentar su participación en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo y en la definición de prioridades en el marco de las políticas públicas nacionales.

Para ello, los actores de la Cooperación Descentralizada de los países donantes deben continuar haciendo incidencia para lograr la plena incorporación de la perspectiva local en la construcción de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. De esta manera, la Agenda se podrá convertir en un instrumento para el fomento de procesos de desarrollo más inclusivos y democráticos en el ámbito de la comunidad internacional.



Para visibilizar el rol protagónico de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo, los gobiernos descentralizados españoles pueden desarrollar acciones de incidencia en dos niveles:

1. Informar a los donantes, gobiernos nacionales y otros actores del desarrollo sobre cómo pueden contribuir los gobiernos locales a la eficacia de la Ayuda al Desarrollo.
2. Identificar las visiones locales en los procesos de desarrollo que deberán guiar los futuros debates y foros sobre eficacia de la ayuda con la comunidad internacional, tanto directamente como a través de sus instancias representativas (como por ejemplo la Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU, y otras plataformas).

Esta medida contribuye al principio de:

Apropiación. Esta medida de incidencia permite hacer avanzar la agenda hacia un principio de apropiación más democrático y local. La apropiación democrática no sólo incide en la necesidad de liderazgo por parte de los países socios sino que, además, concibe a estos de una forma más amplia y heterogénea, no reducida a sus gobiernos centrales, dando cabida al papel que corresponde a los actores descentralizados y a la sociedad civil. Al ser los gobiernos locales más cercanos a la ciudadanía, se pueden dotar de mejores mecanismos de participación y, por lo tanto, pueden representar de manera más adecuada los intereses de los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, la participación de los gobiernos locales en la definición de la AEA puede desempeñar un rol relevante para que el diseño de las políticas de desarrollo en los países socios sea realizado de forma democrática. Es en este nexo que lleva de la apropiación a la apropiación democrática donde encuentran sentido buena parte de las potencialidades y capacidades atesoradas por la Cooperación Descentralizada española.

### 3.4.4. Medida 4. Concentración sectorial

Actualmente, la Cooperación Descentralizada está aportando un limitado valor añadido porque no se orienta de manera decidida hacia los ámbitos en los que atesora mayores capacidades. Este hecho se produce cuando los actores de la Cooperación Descentralizada reproducen un modelo de cooperación basado en el trasvase de recursos para el apoyo de demandas puntuales, sin que respondan necesariamente a una lógica estratégica.

Para superar esta problemática identificada en los gobiernos descentralizados donantes y para evitar una pérdida de relevancia, coherencia y legitimidad, es imprescindible que los actores de la Cooperación Descentralizada se planteen como objetivo la aportación de valor añadido a los procesos de desarrollo.

En este sentido, hay que establecer como ámbitos de trabajo prioritarios de la Cooperación Descentralizada los sectores donde ella atesora un mayor conocimiento y en los que puede desempeñar un papel protagónico en los procesos de desarrollo, como son los siguientes:

1. Apoyo a los procesos de gobernanza local: a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la promoción del diálogo entre los gobiernos y los ciudadanos, se contribuye a reducir la amplia brecha que a menudo existe entre la ciudadanía y las instituciones del estado, y a favorecer también el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito local.
2. Apoyo a la gestión de políticas públicas en el ámbito local: al poseer los gobiernos locales un mejor conocimiento de las necesidades y las demandas sociales, se facilita una mejor orientación de las políticas públicas hacia las necesidades de la población. Por tanto, la Cooperación Descentralizada puede significar un potencial apoyo para una gestión más eficaz de las políticas públicas, así como una mayor cobertura de los servicios básicos, cuestiones que ejercen un notable impacto en la

lucha contra la pobreza y la inequidad.

3. Apoyo a los procesos de descentralización: los gobiernos descentralizados españoles poseen una amplia trayectoria, experiencia y conocimiento en torno a la relación directa entre, por un lado, la promoción y fortalecimiento de la autonomía local y, por el otro, el desarrollo local, la gestión de políticas de equidad, la cohesión social y la provisión de servicios sociales.

4. Fortalecimiento de la sociedad civil: el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil (promoción de la participación e implicación activa de la sociedad civil en los procesos de desarrollo; fortalecimiento del tejido asociativo; etc.), tanto en los países del Norte como en los del Sur, es clave para hacer un buen seguimiento de las actuaciones de los gobiernos e influir en la mejora de la pertinencia y eficacia de las políticas públicas de desarrollo de los gobiernos locales socios.

Al mismo tiempo, estos sectores son los que presentan mayores debilidades en las instituciones de los gobiernos locales de los países socios. En este sentido, los gobiernos locales de los países socios no siempre cuentan con estrategias de desarrollo definidas. En el ámbito local, incluso, se produce en ocasiones la ausencia de instituciones y procedimientos con los que trabajar. Esto dificulta el cumplimiento con los principios de apropiación y alineamiento en el ámbito local.

Cabe recordar que el principio de la concentración sectorial es promovido también en el Código de Conducta sobre la división del trabajo entre los Estados miembros y la Comisión Europea, donde se hace hincapié en las ventajas comparativas de cada actor y se insta a la división del trabajo entre los actores de la cooperación (al respecto, véase también el acápite “2.2.2. Integración de la agenda de la eficacia de la ayuda en la cooperación de la Unión Europea”).

La orientación de la Cooperación Descentralizada hacia estas líneas específicas de trabajo contribuirá a los siguientes principios de Eficacia de la Ayuda:

Apropiación. A través de la concentración en estos sectores de actuación, que fortalecen a los gobiernos locales y fomentan la participación de la ciudadanía, la Cooperación Descentralizada puede trabajar a favor del establecimiento de instituciones más sólidas y eficientes en los gobiernos locales socios. Este trabajo redundará en la mejora de las capacidades de los gobiernos locales socios para elaborar de forma democrática sus propias estrategias y políticas, ejerciendo un mayor liderazgo en los procesos de desarrollo local.

Alineamiento. Un requisito indispensable para que los donantes puedan alinearse con las estrategias de desarrollo de los países socios es, precisamente, que éstos tengan las capacidades suficientes como para poder abordar la elaboración de dichas estrategias. Al trabajar en estos ámbitos específicos, la Cooperación Descentralizada puede dotar a las autoridades locales de los países socios de mayores capacidades técnicas e institucionales para afrontar la tarea de elaborar sus propias estrategias y políticas de desarrollo.

Armonización. La concentración sectorial contribuye a evitar la duplicidad de las intervenciones, la fragmentación y la descoordinación.

Mutua responsabilidad. El trabajo sectorial para el refuerzo de la gestión participativa y el fortalecimiento de la sociedad civil en el marco del proceso de consolidación de la autonomía local representan acciones clave para mejorar el ejercicio de la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas (accountability).

### 3.4.5. Medida 5. Concentración geográfica

A pesar de sus limitadas capacidades (financieras, de recursos humanos, de gestión, de evaluación, etc.), actualmente la mayoría de los actores de la Cooperación Descentralizada tienen una forma de actuación basada en la diversificación geográfica. En otros términos, se ha detectado un alto nivel de dispersión geográfica en las intervenciones de la

cooperación, en relación a la cantidad de recursos financieros invertidos. Esta atomización redundaría en la minimización del impacto de las intervenciones y conlleva proporcionalmente altos costes de funcionamiento y gestión, reduciendo la eficiencia y eficacia de las inversiones.

Por esta razón, una cooperación más eficaz exige un diálogo de políticas constante y fluido con los socios, algo que no es posible llevar a cabo con las limitadas capacidades con las que cuentan los gobiernos descentralizados y con la dispersión con la que actúan.

Por lo tanto, si los gobiernos descentralizados quieren desarrollar una acción más eficaz, deben concentrar su actuación en un área geográfica reducida, acorde a sus recursos y capacidades de gestión. La redefinición de las estrategias de orientación geográfica de la ayuda por parte de las entidades descentralizadas españolas es especialmente importante para poder integrar, a su vez, el principio de concentración sectorial: es decir, las estrategias de diversificación geográfica desarrolladas por la mayoría de actores descentralizados españoles son incompatibles con el trabajo de articulación de procesos de fortalecimiento institucional y de la sociedad civil (sectores de trabajo que deberían ser priorizados por las entidades descentralizadas españolas tal y como se ha explicado en la medida anterior).

En este contexto, entendemos por área geográfica no sólo un listado de países prioritarios, sino también áreas específicas al interior de los países seleccionados, tomando en consideración, entre otros factores:

- Las necesidades identificadas en los territorios destinatarios de las acciones.
- Los indicadores locales de desarrollo.
- El “valor añadido” y las capacidades instaladas en el gobierno local donante (expertise técnica, disponibilidad de recursos, etc.).
- La coordinación con otros actores nacionales y/o internacionales presentes en el territorio, para fomentar sinergias y evitar duplicidades. Será especialmente importante establecer un buen nivel de coordinación con las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID en el país socio.

En este sentido, se ha de destacar que, de acuerdo al enfoque propuesto en este presente Manual, la concentración geográfica se ha de realizar por medio de acuerdos y convenios específicos suscritos con los gobiernos locales socios receptores de la ayuda, en el marco de las negociaciones que llevan al establecimiento de las asociaciones locales para el desarrollo (al respecto, véase también la Medida 2).

Esta medida contribuye a los siguientes principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Apropiación y Alineamiento. La concentración geográfica es una iniciativa que repercute directamente en el incremento de la magnitud (en términos de inversión financiera y de impacto) de las intervenciones de cooperación al desarrollo de la Cooperación Descentralizada en las áreas seleccionadas. Este hecho, conjuntamente con la concentración sectorial, facilita la apertura de una negociación directa de la estrategia de intervención con los gobiernos locales de los países socios, promoviendo el alineamiento con los planes de desarrollo local y la apropiación de las acciones de parte de las instituciones y autoridades locales socias.

Armonización. Una mayor concentración geográfica de la ayuda de los gobiernos descentralizados permitirá una mayor presencia institucional de los gobiernos locales donantes en cada uno de los países socios. Este es un factor que favorece también una mayor presencia de los actores descentralizados en las iniciativas de armonización llevadas a cabo en el terreno.

### 3.4.6. Medida 6. Coordinación y complementariedad con los diferentes actores del sistema de cooperación internacional

Como se ha explicado anteriormente, en los últimos años se ha registrado un incremento de los actores que operan desde la Cooperación Descentralizada. Junto a los efectos positivos que genera la incorporación de los actores descentralizados al sistema de ayuda, también se han producido algunos efectos indeseados, como el incremento de la

fragmentación de la ayuda, la duplicidad, el solapamiento y la descoordinación, y por ende la pérdida de complementariedades y sinergias en la actuación de los actores de la cooperación española.

Para hacer frente a estos problemas, se debe promover la coordinación entre los diferentes actores del sistema de cooperación internacional, incluyendo a los actores de la Cooperación Descentralizada, según una lógica multinivel:

- Coordinación horizontal: es necesario que los gobiernos descentralizados impulsen la coordinación con los gobiernos de su misma naturaleza; es decir, se debe fomentar la coordinación entre municipios, entre provincias, entre Comunidades Autónomas.
- Coordinación vertical. Se refiere a la coordinación entre entidades pertenecientes a niveles diferentes de la administración pública: con los gobiernos centrales y el resto de gobiernos descentralizados de distinta naturaleza. Para que exista una adecuada coordinación se requiere no sólo que exista voluntad al respecto por parte de los actores descentralizados, sino que el gobierno central se muestre dispuesto a incorporar la visión de estos en la elaboración de sus documentos de planificación y a respetar sus niveles de autonomía.

Existen tres esferas en las que es necesario que los entes descentralizados promuevan la coordinación multinivel con los actores de la cooperación al desarrollo:

### **A) Coordinación en el ámbito político-estratégico**

La elaboración de las políticas y planes estratégicos de cooperación constituye el marco adecuado para identificar espacios de complementariedad y sinergias con otros actores, teniendo en cuenta sus ejercicios de planificación. La optimización de los ejercicios de planificación política y estratégica es objeto de un análisis más detallado en la siguiente Medida 7.

## **B) Coordinación en el ámbito administrativo**

Actualmente existe una elevada heterogeneidad en los procedimientos administrativos de los gobiernos descentralizados españoles (sólo al observar las convocatorias de subvenciones para ONGD existentes, se nota que cada gobierno descentralizado tiene sus particularidades en términos de tipos de bases de convocatorias, duración de los proyectos, formularios de solicitud de las convocatorias, plazos y fechas de convocatorias, mecanismos de rendición de cuentas, etc.).

La ausencia de procedimientos homogéneos genera restricciones importantes para la eficacia de la ayuda. Un ejemplo concreto es el incremento muy elevado de los costes de gestión de las subvenciones por parte de las entidades implementadoras (mayoritariamente organizaciones no gubernamentales) tanto del Norte como del Sur, que se ven obligadas a emplear ingentes recursos para hacer frente a los rígidos y heterogéneos procedimientos administrativos de la Cooperación Descentralizada española.

143

Por esta razón, es necesario avanzar en la identificación de criterios comunes y en la simplificación administrativa para favorecer una homogeneización en los procedimientos administrativos, en los mecanismos de rendición de cuentas y también en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los actores de la Cooperación Descentralizada.

## **C) Coordinación en el ámbito operativo**

El ejercicio de coordinación en el ámbito político-estratégico no será efectivo si no se articula con la coordinación en el ámbito operativo, es decir, en el terreno.

Las entidades españolas de referencia a las que se ha asignado el papel de “facilitadores de la coordinación y dinamizadores de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores en el terreno” son las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID. Para ello, las OTC promueven y dinamizan los Grupos Estables



de Coordinación sobre el Terreno<sup>60</sup> en cada uno de los países socios de la cooperación española.

En este sentido, es importante que los actores de la Cooperación Descentralizada española participen tanto en los Grupos Estables de Coordinación sobre el Terreno como en los otros mecanismos propuestos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 de coordinación en el terreno: Marcos de Asociación País (MAP)<sup>61</sup>, Mesas de Complementariedad, etc.

Esta coordinación operativa se puede viabilizar de varias maneras:

a) A través de la participación directa del personal representante del gobierno descentralizado español en el país socio. No obstante, hay que reconocer que son pocos los gobiernos locales que consiguen mantener personal permanente en los países socios para la gestión de las políticas y programas de cooperación al desarrollo. En este sentido, cabe recordar que la aplicación de la concentración geográfica (Medida 5) constituye un paso importante para fortalecer la presencia institucional de los gobiernos locales españoles en los países socios.

b) En el caso en que los gobiernos locales no puedan participar directamente en los Grupos Estables de Coordinación, se deben establecer mecanismos de comunicación permanentes entre las instancias responsables de la gestión de las intervenciones de cooperación del gobierno local español y las OTC. En este sentido, se podrá recurrir a las tecnologías de la comunicación (plataformas virtuales, foros telemáticos, videoconferencias, etc.) para facilitar espacios de coordinación de las

---

<sup>60</sup> El Grupo Estable de Coordinación en Terreno es el encargado de la dirección estratégica, del seguimiento de la asociación efectiva de los actores de la Cooperación Española con el país y de la elaboración, seguimiento, coordinación y adaptación permanente del Marco de Asociación, incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias.

<sup>61</sup> Como se ha explicado en el capítulo anterior, los Marcos de Asociación configuran el marco estratégico para el conjunto de los actores de la Cooperación Española en sus acciones de cooperación. Los Marcos de Asociación orientan el total de la ayuda canalizada bilateralmente de España (que incluye las acciones de las diferentes administraciones públicas, AGE, CCAA y EELL) a los países socios.

intervenciones y para la toma de decisiones. Cabe mencionar que para ello, es necesario que:

- Los gobiernos locales donantes designen a personal especializado en las sedes para la gestión de las políticas y programas de cooperación, y asuman la obligación de mantener la comunicación y la coordinación con las OTC de los países socios.

- Las OTC instruyan a su personal técnico sobre la necesidad de establecer una comunicación y coordinación fluidas con los gobiernos locales españoles que mantienen programas de cooperación al desarrollo en el país socio.

c) Gran parte de la Cooperación Descentralizada opera en los territorios de actuación solamente a través de las ONGD. Por ello, los gobiernos locales donantes que no puedan mantener a personal técnico en el terreno, pueden optar por favorecer una mayor representación de las ONGD españolas ejecutoras de las inversiones de cooperación en el terreno, y consensuar con ellas mecanismos de comunicación y coordinación con las respectivas OTC.

d) Dados los altos costes que supone mantener una representación estable en el terreno, se podría pensar en establecerse mecanismos de representación delegada, donde todos o varios entes locales que mantienen intervenciones en el país socio delegan la representación de las actuaciones en el terreno a una única entidad.

La coordinación en las tres esferas mencionadas (político-estratégica, administrativa y operativa) para que sea efectiva y contribuya a una mayor eficacia de la ayuda, tiene que estar guiada por una lógica basada en la complementariedad y la división del trabajo. En este sentido, hay que tomar en cuenta que los actores descentralizados tienen una ventaja comparativa en aquellos ámbitos en los que atesoran un valor añadido, tal como se ha descrito en la Medida 4. Concentración sectorial. Así pues, son éstos los ámbitos que, desde el punto

de vista de la eficacia y el aprovechamiento de las potencialidades, deberían guiar la actuación de la Cooperación Descentralizada en los ejercicios de coordinación.

Adicionalmente, se enumeran a continuación algunas iniciativas que pueden promover la complementariedad y la coordinación entre los actores de la Cooperación Descentralizada española, tanto vertical como horizontalmente:

### **1. Creación de una plataforma para la eficacia de la Cooperación Descentralizada**

Esta plataforma podría ser un espacio de iniciativas para favorecer la eficacia de la Cooperación Descentralizada a través de la mejora de la coordinación y la planificación conjunta (al respecto véase también la Medida 7).

146

Por un lado, a través de la plataforma se podría elaborar un mapa de la actuación de los actores descentralizados y promover ejercicios de planificación conjunta por parte de varios actores con intereses y potencialidades compartidos en áreas o sectores específicos.

Por otro lado, esta plataforma podría ser un marco adecuado para poner en marcha la modalidad de la cooperación delegada (véase también la Medida 12), y para avanzar hacia la división de tareas entre los actores de la Cooperación Descentralizada.

Asimismo, la plataforma para la eficacia de la Cooperación Descentralizada podría convertirse en una buena herramienta para identificar buenas prácticas y procedimientos comunes que, en beneficio de la calidad del conjunto del sistema de ayuda, podrían ser asumidos por el resto de actores descentralizados.

## **2. Puesta en marcha de una iniciativa de evaluación entre pares**

El sistema de evaluación entre pares<sup>62</sup>, adaptado al caso específico de la Cooperación Descentralizada española (tanto en el ámbito autonómico como en el local), puede aportar beneficios en diferentes ámbitos.

En primer lugar, esta iniciativa se convertiría en una fuente importante de aprendizaje, dando lugar a la circulación de la información sobre experiencias exitosas y contribuyendo a la superación de la actual situación de desconocimiento del trabajo entre los actores de la Cooperación Descentralizada.

En segundo lugar, el ejercicio de evaluación entre actores descentralizados homólogos serviría para identificar oportunidades y deficiencias en materia de coordinación, lo que constituiría un valioso insumo para los esfuerzos de planificación conjunta según la lógica de la complementariedad.

Finalmente, la evaluación entre pares ofrece la oportunidad de avanzar en materia de armonización de los procedimientos administrativos, en la medida en que favorecería la identificación de estándares compartidos para las convocatorias de proyectos, los plazos de financiación, la justificación de las financiaciones, y los mecanismos de evaluación y seguimiento.

## **3. Revisión de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional**

La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD) es uno de los principales mecanismos de coordinación de las políticas de cooperación de las distintas administraciones territoriales del Estado español.

---

**62** Esta propuesta se basa en la iniciativa desarrollada por los socios del CAD, que han impulsado un sistema de evaluación entre pares (Peer Reviews of DAC members). Los ejercicios son realizados de manera conjunta por dos socios del CAD y consisten en la evaluación de los principales aspectos de la política de Cooperación para el Desarrollo de un tercer socio. Los documentos de las evaluaciones pueden consultarse en la siguiente página web: [http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380\\_en\\_2649\\_34603\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380_en_2649_34603_1_1_1_1_1_1,00.html)

Según varios analistas, la CICD ha funcionado por debajo de sus potencialidades y no se ha constituido en un mecanismo eficaz de coordinación. Uno de los mayores problemas de la CICD es que posee un marcado carácter consultivo y las conclusiones que emanan de ella no son vinculantes, por lo que los debates, los intercambios y las decisiones generadas por la CICD tienen una muy baja capacidad de incidencia en la toma de decisiones políticas. En última instancia, la influencia de la CICD depende de la voluntad de los actores de asumir e incorporar en el diseño de sus políticas las recomendaciones generadas por la comisión.

Para mejorar el papel de la CICD y potenciar su capacidad de coordinación es necesario introducir algunas modificaciones en su funcionamiento (algunas propuestas para mejorar el papel de la CICD han sido recogidas también en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012). Entre las propuestas, cabe destacar:

- El impulso del carácter vinculante de las decisiones acordadas en la CICD.
- La revisión del papel de la Comisión para evitar una duplicidad en las funciones con la Conferencia Sectorial<sup>63</sup>. Anteriormente, la CICD era el único mecanismo de coordinación vertical existente; sin embargo, la creación de la Conferencia hace necesaria una revisión de la Comisión<sup>64</sup>.

#### **4. Impulso del papel de los fondos locales de cooperación**

En algunas ocasiones los fondos de cooperación se han desarrollado significativamente y han asumido un número creciente de funciones. No obstante, al explorar nuevos ámbitos de trabajo, como la ejecución de proyectos, han generado en ocasiones conflictos de intereses y

---

<sup>63</sup> La conferencia sectorial anunciada en el Plan Director pretende reunir a las CCAA y EELL en torno a la agenda de la eficacia de la ayuda y sus requisitos de alineamiento y armonización.

<sup>64</sup> Un análisis más extenso sobre el papel de la Comisión Interterritorial puede consultarse en Hombrado, A. (2008): Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española, Documento de Trabajo 20/2008, OPEX, Fundación Alternativas y en MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA J.A. (2009): La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina.

han dado lugar a relaciones competitivas con otros actores del mismo sistema de Cooperación Descentralizada, o incluso ocasionando duplicidad de funciones.

Su configuración actual es confusa al no ubicarse dentro de lo sería su lugar natural, como son las Federaciones Regionales de Municipios y Provincias, coordinadas por la FEMP. Esto convierte a los fondos locales en una especie de asociaciones voluntarias territorialmente dispersas, cuya coordinación, en el seno de la Confederación de Fondos, queda al margen de los circuitos formales de los entes locales.

En este contexto, por un lado es necesario poner en marcha los fondos locales en aquellos ámbitos geográficos en los que aún son inexistentes. Por otro, es necesario evitar estas distorsiones en las funciones de los fondos locales de cooperación y tratar de aprovechar las potencialidades que representan como actores aglutinadores.

Por ello, se debe reforzar la idea de que los fondos locales de cooperación son mucho más que fondos de coordinación económica, ya que podrían desempeñar un papel importante en la sensibilización, incidencia y asesoramiento a las entidades locales para el desarrollo y mejora de la calidad de la Cooperación Descentralizada local. En este sentido, la Comisión de Cooperación de la FEMP constituye un ejemplo de hacia donde podría profundizarse en la configuración de los Fondos.

La coordinación y complementariedad con los diferentes actores del sistema de cooperación internacional contribuye al siguiente principio de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Armonización, en la medida en que da lugar a acciones de cooperación más coordinadas, transparentes y eficaces, evitando la duplicidad de las intervenciones, la fragmentación y la descoordinación.

### 3.4.7. Medida 7. Mejora de los marcos de planificación

Como se ha explicado anteriormente, a la fecha numerosos gobiernos descentralizados españoles han realizado importantes esfuerzos de planificación. Se debe reconocer que la existencia de marcos de planificación en varias entidades autonómicas y locales ha contribuido a generar, desde el punto de vista institucional, mayor eficacia y predictibilidad de la ayuda.

Sin embargo, por un lado estos marcos de planificación muchas veces no responden a criterios técnico-rationales, y por otro lado existe una clara desconexión entre los marcos de planificación de los distintos actores de la Cooperación Descentralizada, lo que ha contribuido a generar una gran fragmentación desde el origen. Esto se debe principalmente al hecho que los ejercicios de planificación no han contado con el necesario intercambio de información, puntos de vista y búsqueda de complementariedad con los esfuerzos en materia de planificación de otros actores.

150

La falta de una adecuada planificación estratégica por los motivos expuestos da lugar a numerosas limitantes que redundan en una menor eficacia de la Cooperación Descentralizada, tales como: una alta dispersión geográfica, o una excesiva concentración de intervenciones en la misma área; pautas de asignación y distribución de los recursos inconsistentes con los niveles de pobreza y desarrollo de los países o regiones socios; duplicación de esfuerzos y solapamientos, entre otras.

Para paliar esta situación, es importante realizar un esfuerzo de mejora de los ejercicios de planificación, a través de la racionalización de los procesos de programación, con el objetivo de mejorar la eficacia y calidad de la Cooperación Descentralizada.

El punto de partida para la mejora de los ejercicios de planificación de los entes descentralizados es la búsqueda de complementariedad con las planificaciones de otros actores de la cooperación española. Para ello, los actores descentralizados deben conocer las prioridades y los

mecanismos de planificación elaborados por el resto de actores, con el objetivo de identificar prioridades comunes, posibles iniciativas de articulación, buenas prácticas, etc.

Para ello, ya existe un sistema de información que recopila informaciones sobre la AOD canalizada a través de los municipios y provincias. La Comisión de Cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en convenio con la DGPOLDE, ha puesto en marcha una plataforma con una base de datos sobre las intervenciones de las entidades locales asociadas a la Federación en materia de cooperación al desarrollo. Esta plataforma (cuyo acceso web es: <http://cooperacion.femp.es>) no es ni pretende ser una base de datos exhaustiva. Por ello, sería necesario potenciar el alcance de esta herramienta, incorporando la información relativa a las CCAA y a la AGE y actualizando los datos de los municipios y las provincias.

La plataforma representa una oportunidad importante para que los gobiernos descentralizados españoles puedan tener acceso y analizar los documentos de planificación existentes de otros gobiernos descentralizados. Esta iniciativa supone, además de un avance en materia de armonización, también un alivio de la carga de trabajo y contribuye a la racionalización en la elaboración de la planificación.

Asimismo, cabe recordar que también existen esfuerzos paralelos de plataformas informatizadas con información relevante sobre la Cooperación Descentralizada a nivel de la Unión Europea. Al respecto, véase también la Medida 11. Integración al Portal de la Cooperación Descentralizada.

En resumen, para favorecer la complementariedad y las sinergias, los ejercicios de planificación deben asentarse en un proceso de comunicación y cooperación con otros actores españoles, tanto descentralizados como estatales, hacia la búsqueda de una mayor armonización.

Adicionalmente, para que los marcos de planificación sean herramientas útiles para favorecer la eficacia de la ayuda, deben estar guiados



por criterios técnicos que tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- Apostar por la concentración geográfica y sectorial, de manera que se pueda abordar un efectivo diálogo de políticas con un reducido número de socios y basado en las propias ventajas comparativas.

- Basados en el diálogo con los gobiernos locales y otras instancias de los países socios (socios locales, ONGD, gobiernos locales, etc.), para que respondan a elevados niveles de participación, en cumplimiento con el principio de apropiación democrática.

- Promover la participación de las organizaciones que gestionan la Cooperación para el Desarrollo, fundamentalmente las ONGD españolas, en el proceso de planificación. Es necesario que las prioridades geográficas y sectoriales coincidan, en la medida de lo posible, con las de las ONGD, y se desvinculen paulatinamente del enfoque de la demanda.

- Ejercicios de planificación basados en objetivos, metas específicas e indicadores, que permitan el seguimiento de los resultados que se proponen.

- Incluir una previsión verosímil de asignación de recursos destinados a los programas de cooperación al desarrollo, para que los gobiernos locales socios puedan hacer una programación presupuestaria realista.

Esta medida contribuye a los siguientes principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Apropiación, dado que promueve la participación directa de los gobiernos locales socios en los ejercicios de planificación. Además, al contribuir para una mayor predictibilidad de los recursos financieros destinados a la cooperación al desarrollo, permiten al país socio consolidar sus planificaciones estratégicas y ejercer mayor liderazgo en la implementación de los planes de desarrollo. Alineamiento, en la medida en que los ejercicios de planificación tienen como marco de referencia las políticas y planes de los gobiernos locales receptores de la ayuda.

Armonización, por el hecho de que en la elaboración de los marcos de planificación se promueve la búsqueda de complementariedad y sinergias con los otros actores de la Cooperación Descentralizada con el objetivo de evitar la fragmentación y la duplicidad de intervenciones.

Gestión orientada a resultados, por el hecho que los ejercicios de planificación incluyen una base de indicadores, metas y objetivos que permiten la medición del impacto de las intervenciones. Los ejercicios de planificación deben contribuir progresivamente a consolidar un sistema integrado de gestión para resultados de desarrollo, desde el nivel estratégico al nivel operativo.

### 3.4.8. Medida 8. Seguimiento y evaluación

Uno de los problemas detectados en las intervenciones de la Cooperación Descentralizada española es el bajo impacto que algunas de ellas generan en los grupos beneficiarios, contribuyendo sólo parcialmente al logro de resultados de desarrollo.

A través de la incorporación y mejora de ejercicios de seguimiento y evaluación, la Cooperación Descentralizada estará en mejores condiciones para alcanzar eficacia y calidad en sus intervenciones, en la medida en que éstos generan información de la propia práctica y la ponen a disposición de las políticas de cooperación y de los procesos de gestión de las entidades descentralizadas.

En este sentido, se deben extraer de las evaluaciones las buenas prácticas de la Cooperación Descentralizada al fin de valorizarlas; y a la vez, identificar las lecciones aprendidas a fin de no repetir los mismos errores. Un buen mecanismo de seguimiento y evaluación se convierte en un sistema de gestión del conocimiento que puede influir de manera eficaz en la toma de decisiones de los actores descentralizados, para que éstos estén en mejor disposición para alcanzar sus objetivos y mejorar así la calidad de su cooperación.

Los ejercicios de seguimiento y evaluación de la Cooperación Descentralizada se deben incorporar en los siguientes ámbitos de actuación:

- a) Marcos de planificación. En numerosas ocasiones se observa un claro desajuste entre la planificación y la ejecución de la ayuda. Esto se debe a que los ejercicios de planificación no se ajustan a los medios disponibles y por tanto desbordan la capacidad de gestión de quien los desarrolla. Una estrategia adecuada para evitar este desajuste es la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación del propio marco de planificación. El seguimiento de un marco de planificación es una herramienta idónea para valorar la pertinencia y la viabilidad, así como para introducir los ajustes y las modificaciones oportunas.
- b) Políticas de cooperación. Es especialmente importante evaluar las políticas de cooperación de los gobiernos descentralizados, ya que de ello depende la calidad y la eficacia de todo el conjunto del sistema de cooperación al desarrollo de la entidad local (planificación operativa, nivel de coordinación, relación con los otros actores, simplificación y armonización de procedimientos).
- c) Acciones concretas, es decir, las intervenciones que se realizan en el terreno (programas, proyectos, etc.).

Los mecanismos de seguimiento y evaluación a las intervenciones de la Cooperación Descentralizada deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Las intervenciones deben integrar desde su diseño un sistema de seguimiento y evaluación que contribuya adecuadamente al proceso de toma de decisiones. En otros términos, en las estrategias de intervención se deben prever los mecanismos necesarios para reportar, una vez concluida la implementación, sobre los resultados alcanzados en términos de desarrollo, problemas encontrados y lecciones aprendidas. Este principio tiene que ser aplicado a todas las modalidades de intervención de la Cooperación Descentralizada (bilaterales directos, vía subvenciones para ONGD, etc.).

- Se debe incrementar el porcentaje de presupuesto destinado a evaluaciones, y por ende, incrementar el número de evaluaciones. Según el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (página 97), siguiendo el ejemplo de otros actores de cooperación, se recomienda establecer una horquilla de porcentaje tanto para el seguimiento (entre 2% y 3%) como para la evaluación (entre 3% y 5%) entre los costes directos.

- Realizar evaluaciones por conglomerados (clusters). Se trata de evaluaciones de un conjunto de proyectos o programas, cuya finalidad es valorar su aportación al objetivo de la entidad que lo promueve. La evaluación por clusters no evalúa proyectos en sentido estricto, sino pone el acento en la aportación conjunta (sinergia), y trata de identificar las buenas prácticas para el alcance del mismo objetivo. La puesta en marcha de evaluaciones por conglomerados representa una buena estrategia para ahorrar costes, a la vez que constituye un factor de coordinación entre los actores de la Cooperación Descentralizada. En este sentido, se pueden realizar evaluaciones referidas a varios entes locales agrupados, que actúan en un mismo sector o lugar.

- Publicar o facilitar el acceso on-line de los resultados de las evaluaciones. La divulgación de los resultados de las evaluaciones es fundamental para la diseminación de las lecciones aprendidas y la replicación de las buenas prácticas.

- Incrementar el personal responsable de la función de evaluación en los gobiernos descentralizados y/o aumentar su nivel de formación específica en las principales metodologías de evaluación.

- Establecer un set de indicadores sobre sectores prioritarios (véase también la Medida 4. Concentración sectorial), que sirva para definir y medir la eficacia de la Cooperación Descentralizada en las intervenciones sectoriales que se lleven a cabo.

Esta medida contribuye a los siguientes principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Gestión orientada a resultados. La gestión orientada a resultados aboga por un modelo de gestión que para la consecución de sus objetivos – objetivos que deben ser definidos en diálogo con los socios y alineados con sus planes de desarrollo – presta atención a la medición del impacto de los resultados esperados y los logros alcanzados. En este sentido, el seguimiento y la evaluación permiten incorporar la información obtenida en el proceso de medición para alimentar la toma de decisiones a lo largo del propio proceso de gestión. A través de esta medida, por lo tanto, se propone la adopción de un modelo basado en una mejor gestión de la información, que fomente el mutuo aprendizaje para el logro de los resultados esperados.

Mutua responsabilidad, en la medida en que el seguimiento y la evaluación son herramientas clave para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas ante los diferentes actores.

### 3.4.9. Medida 9. Rendición de cuentas múltiple

Uno de los problemas que la Agenda de Eficacia de la Ayuda ha querido enfrentar es la tendencia del sistema internacional de cooperación a basarse en una lógica vertical, asimétrica y discrecional, que ha provocado que la toma de decisiones recayera de manera mayoritaria en los donantes. La Cooperación Descentralizada no ha sido ajena a esta tendencia.

Para combatir esta tendencia, se propone un modelo de rendición de cuentas múltiple (Rodríguez-Carmona, 2002). Este modelo aboga por una mayor horizontalidad y reciprocidad en las relaciones de cooperación, un diálogo más directo entre los socios, y una menor influencia de otras agendas en la política de cooperación, principios sobre los que se basan las asociaciones locales para el desarrollo (al respecto, véase también la Medida 2. Asociaciones locales para el desarrollo).

La rendición de cuentas múltiple implica el ejercicio de rendición de

cuentas en dirección ascendente, en dirección descendente y en dirección horizontal. En el caso de la Cooperación Descentralizada española, la rendición de cuentas múltiple conlleva un ejercicio de transparencia y accountability – es decir, la respuesta a los compromisos adquiridos con los distintos partícipes – entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur, y entre éstos y la ciudadanía a la que respectivamente representan.

Esta medida contribuye al principio de:

Mutua responsabilidad. Este principio implica que donantes y socios comparten las responsabilidades sobre los resultados de desarrollo. Esto implica superar el actual esquema dominante de la rendición de cuentas en dirección ascendente y centrada en el control del gasto, para centrarse en los procesos de cooperación y los resultados de estos procesos. El objetivo del modelo de rendición de cuentas múltiple es, por lo tanto, compartir la responsabilidad sobre los resultados de desarrollo y favorecer el aprendizaje entre socios con una lógica multinivel, realizada desde el principio en el seno de las asociaciones locales para el desarrollo (Medida 2).

157

### 3.4.10. Medida 10. Incremento de la cooperación directa de los actores descentralizados

Como se ha explicado en varias ocasiones, en términos generales las modalidades a través de las cuales las entidades locales españolas han canalizado su cooperación al desarrollo han dado por resultado una ayuda excesivamente dispersa, caracterizada por una fuerte fragmentación entre numerosas intervenciones, con un marco temporal y financiero muy acotado. Estas características se han originado, entre otros factores, a raíz de los esquemas de financiación sustentados exclusivamente en las convocatorias de proyectos dirigidas a las ONGD.

Una de las repercusiones más grave que este esquema de financiación ha generado está en el hecho que ha limitado la capacidad de los gobiernos locales donantes de transferir sus capacidades y competen-

cias específicas a los gobiernos locales de los países socios, en los sectores donde atesoran un valor añadido (véase también la Medida 4. Concentración sectorial).

Para superar esta situación, un mecanismo interesante que las entidades descentralizadas españolas podrían poner en práctica de manera regular es la modalidad de la cooperación directa con los gobiernos locales socios, un mecanismo a través del que pueden canalizar mejor sus ventajas comparativas.

En el marco de la cooperación directa, las CCAA y las EELL pasan a constituir una fuente no sólo de recursos financieros, sino también de tecnologías, conocimientos y know-how que pueden aprovecharse para ponerse al servicio del fortalecimiento institucional y la mejora de la gestión territorial en los países socios. De esta forma, a través de la movilización y rentabilización de, por un lado, a) Los recursos humanos de las administraciones descentralizadas españolas (fomentando su participación en iniciativas de cooperación a través de incentivos profesionales adecuados); y, por otro lado, b) Las estructuras locales especializadas (servicios de salud y educación, empresas públicas, universidades, organizaciones de la sociedad civil no especializadas en cooperación, etc.), se consigue transferir las capacidades instaladas en las entidades descentralizada, y especialmente: la competencia en la gestión de políticas públicas y en el desarrollo territorial, la good governance, y sobre todo la valiosa experiencia de España en torno al proceso de descentralización y consolidación del poder local.

En resumidas cuentas, la cooperación técnica directa entre homólogos (gobiernos locales donantes y socios) representa un instrumento útil para avanzar en la especialización, división del trabajo y complementariedad de la Cooperación Descentralizada (dentro de los sectores priorizados de la concentración sectorial), y poner en práctica todo el potencial de los gobiernos locales como agentes de cooperación.

Es necesario remarcar un aspecto importante en relación a esta modalidad de cooperación de los gobiernos descentralizados. La co-

operación directa no debe concebirse en ningún caso al margen de o contra las ONGD, sino por el contrario, se debe considerar como una oportunidad de superar las actuales relaciones donante-beneficiario por una auténtica alianza entre gobiernos locales y sociedades civiles del Norte y el Sur para el desarrollo humano sostenible. Por tanto, la cooperación directa no debe llevar a desatender el papel que debe corresponder a las ONGD y a la sociedad civil en la implementación de esa ayuda.

En este sentido, cabe destacar que las ONGD, y sobre todo las que son especializadas en las temáticas de fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática y apoyo a los procesos de descentralización, pueden desempeñar un papel importante en el marco de la cooperación directa, concretamente:

- Por su capacidad de coadyuvar al fortalecimiento del tejido asociativo de los países socios.
- Por fomentar el intercambio de experiencias, facilitando el espacio para el encuentro, la asistencia técnica y transferencia de know-how entre las entidades locales donantes y socias.
- Por su experiencia en la gestión, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de la AOD canalizada hacia los países socios, donde las condiciones de trabajo, el nivel de institucionalidad, la coyuntura política, los procesos de democratización, las modalidades de participación ciudadana, el marco normativo, etc. constituyen a menudo un obstáculo para el aprovechamiento de las potencialidades de los gobiernos donantes.

Esta medida contribuye a los siguientes principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Apropiación, ya que la cooperación directa, al prever el establecimiento de una relación de identificación recíproca entre entidades homólogas, confiere mayor horizontalidad y simetría en las relaciones entre gobiernos locales donantes y receptores y, por tanto, de apropiación.

Alineamiento. Este canal de cooperación facilita la interlocución entre pares, favoreciendo el alineamiento de la cooperación des-



centralizada con las prioridades de desarrollo del socio local. A través de esta óptica, en definitiva, los actores descentralizados pueden respaldar de forma más responsable, eficaz y estratégica las políticas de desarrollo asumidas por los países socios. Armonización. Esta modalidad de intervención es un instrumento útil para avanzar en la especialización, división del trabajo y complementariedad de la cooperación descentralizada.

### 3.4.11. Medida 11. Integración al Portal de la Cooperación Descentralizada

El problema de la fragmentación de las iniciativas de cooperación internacional de los gobiernos descentralizados afecta también a los municipios y regiones de la Unión Europea.

En este sentido, el “Portal Europeo de la Cooperación Descentralizada”, una nueva website desarrollada conjuntamente por el Comité de las Regiones y la Comisión Europea, es una iniciativa que pretende dotar a todos los actores de la cooperación descentralizada a nivel europeo de una herramienta que contribuya a la capitalización de la experiencia de los agentes locales, incrementando su participación en el diseño e implementación de actividades de desarrollo de forma coordinada y estratégica.

160

Específicamente, el portal se propone:

- Facilitar la gestión del conocimiento en el ámbito de la cooperación descentralizada a través del intercambio de experiencias, el conocimiento de las fuentes de financiación y la trasmisión de buenas prácticas.
- Promover el contacto entre las autoridades locales y regionales de los países en desarrollo para fomentar la creación de nuevos partenariados.
- Dar a conocer las iniciativas de cooperación al desarrollo que están promoviendo las Entidades Locales y Regionales de los distintos estados miembros de la UE y visibilizar la importante labor que están realizando.

El portal pone a disposición el Atlas de la cooperación descentralizada (<http://portal.cor.europa.eu/atlas>). El Atlas (aún en fase de construcción) reagrupará los principales datos y cifras sobre las iniciativas de desarrollo llevadas a cabo o financiadas por los entes regionales y locales de la Unión Europea, vinculando las actividades realizadas con mapas interactivos que indican claramente quién hace qué y dónde.

En este sentido, es necesario que los gobiernos locales españoles se integren al Portal de la Cooperación Descentralizada, aportando datos e informaciones para dotar al Portal (y específicamente, al Atlas) de contenido relevante al respecto de sus acciones y planes estratégicos de cooperación al desarrollo.

Para ello, las administraciones locales españolas tendrán que designar y capacitar al personal encargado de recopilar, analizar e introducir datos de las intervenciones de la cooperación descentralizada para que la información generada sea relevante, en términos de conocimiento y aprendizaje en la gestión integral de la ayuda.

Esta medida contribuye a los siguientes principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda:

Armonización, ya que es una importante herramienta para promover la coordinación de los actores de la cooperación descentralizada y fomentar sinergias entre entes locales y regionales europeos a favor de una Ayuda al Desarrollo más eficaz.

Gestión orientada a resultados, en la medida en que el portal contendrá modelos de intervención que pueden contribuir a mejorar la calidad de la cooperación descentralizada (por ejemplo, instrumentos de medición de impacto).

Mutua responsabilidad, por ser el portal un contenedor de información para el ejercicio de la transparencia y la accountability, donde los actores de la cooperación descentralizada darán a conocer públicamente las inversiones realizadas, los resultados alcanzados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas.

### 3.4.12. Medida 12. Nuevos instrumentos de financiación

Con el Programa de Acción de Accra han surgido nuevos instrumentos de financiación que, aunque han sido pensados para los estados centrales, pueden adaptarse a las iniciativas de cooperación internacional de las entidades autonómicas y locales.

Estos instrumentos, entre otras cuestiones, intentan reducir la excesiva fragmentación de la ayuda asociada a la proliferación de numerosos actores en el seno del sistema internacional de cooperación, así como la descoordinación con la que estos operan, a la vez que pretenden fortalecer la apropiación y el alineamiento con las prioridades fijadas por los países socios.

En este epígrafe se enumeran de forma resumida algunos de los nuevos instrumentos de financiación que podrían ser reade cuados a los sistemas de cooperación al desarrollo de las entidades locales con el fin de aumentar el impacto agregado de la ayuda de los gobiernos descentralizados.

Al respecto, antes de ilustrar los nuevos instrumentos, cabe mencionar que en el marco de la AEA se han marcado algunos principios que tienen que regir el uso de los nuevos mecanismos de financiación, y especialmente los que atañen a la financiación directa de parte de los donantes a las estructuras de los países socios. En este sentido, la aplicación de estos mecanismos por parte de la cooperación descentralizada debe respetar los siguientes criterios:

- AOD desligada. Los recursos de la cooperación descentralizada tienen que potenciar la competitividad, los mecanismos propios de licitación de los países socios y los tejidos empresariales locales o regionales.
- AOD canalizada a través de los sistemas públicos nacionales. La ayuda de la cooperación descentralizada se canalizará a través de los sistemas de los países socios y utilizará los sistemas y procedimientos públicos nacionales para la gestión, monitoreo y licitación. Se evitarán en la medida de lo posible

las estructuras paralelas.

- Operaciones no condicionadas. Las condicionalidades económicas y/o políticas de la AOD de los entes descentralizados estarán basadas exclusivamente en Objetivos de Desarrollo acordados internacionalmente.

Es evidente que cada uno de los instrumentos presentados a continuación ameritaría un estudio más profundizado, dada por un lado la complejidad de los mecanismos de implementación, y por el otro, la necesidad de reformas del marco normativo que acarrear.

### **A) Apoyo presupuestario**

El apoyo presupuestario puede constituir una buena vía de cooperación que contribuye a fortalecer la gestión pública de las instituciones locales de los países socios. Esta herramienta, adaptada al contexto de los gobiernos locales, supone la transferencia de recursos financieros de una agencia de financiación externa directamente para el presupuesto del gobierno local socio, tras el respeto por éste de las condiciones acordadas para el pago. Los recursos financieros así recibidos son utilizados en consecuencia de acuerdo con el sistema de gestión de las finanzas públicas del país asociado.

163

Este mecanismo se puede llevar a la práctica por la cooperación descentralizada española con algunas condiciones para su implementación:

- Se debe dar en regímenes democráticos que luchen activamente contra la corrupción y por la priorización en la inversión del gasto social.
- El apoyo presupuestario tiene que favorecer políticas de descentralización del gasto que impulsen el desarrollo regional, con la implementación de mecanismos de control in situ.
- La política de cooperación a través del apoyo presupuestario puede ser coparticipada con ONGD españolas con presencia en el país socio o en alguna región de este. Las ONGD pueden favorecer dinámicas de formación y seguimiento en las políticas públicas a fin de obtener un resultado más preciso de su utilidad

práctica. En términos generales, las ONGD, por su conocimiento del sistema público local y por su capacidad instalada, disponen de datos relevantes para la evaluación (previos, durante y posteriores al proceso), incluso más allá de los cambios frecuentes en los responsables de las administraciones o ministerios.

## **B) Cooperación delegada**

La cooperación delegada ha surgido en el contexto de la Agenda de Eficacia de la Ayuda como forma de coordinación para promover la efectividad de la ayuda. Representa un nivel avanzado de armonización entre donantes con similares filosofías de cooperación, que deciden consolidar sus esfuerzos y usar procedimientos comunes con el fin de reducir costes de transacción. Esta modalidad de cooperación responde a la necesidad de especialización (véase también el Código de conducta de la UE).

164

Para la implementación de este mecanismo por parte de los entes autonómicos y locales españoles, sería necesario en primer lugar identificar las ventajas comparativas con las que cuentan los actores de la cooperación descentralizada que intervienen en una misma área geográfica. A partir de este análisis, un gobierno descentralizado puede proceder posteriormente a delegar las actuaciones de cooperación a otro actor, identificado según sus fortalezas.

## **C) Cooperación triangular de entidades homólogas**

La cooperación triangular se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta media, que actúa igualmente como socio oferente de cooperación; y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo. El aporte más significativo viene dado por las ventajas comparativas, el valor añadido y las complementariedades que esta nueva modalidad de ayuda puede desplegar en las actuales transformaciones de la distribución del poder mun-

dial, que tiene su reflejo en el diseño de un sistema de cooperación más inclusivo<sup>65</sup>.

Para aterrizar este mecanismo en la cooperación descentralizada, deberían impulsarse iniciativas implementadas entre gobiernos locales de tres países.

#### **D) Marcos plurianuales de financiación**

Los marcos plurianuales de financiación imponen una disciplina presupuestaria y garantizan que las inversiones en las iniciativas de cooperación al desarrollo evolucionen de manera ordenada dentro de los límites de sus recursos propios. Los marcos plurianuales establecen la base de los procedimientos presupuestarios anuales, y garantizan la continuidad de las acciones emprendidas en el mediano y largo plazo. Concretamente, este sistema garantiza la predictibilidad de los recursos y confiere, por ende, mayor seguridad a los gobiernos locales beneficiarios.

165

En este sentido, los gobiernos autonómicos y locales españoles, a través de la planificación de la ayuda y los instrumentos a que les obliga la Ley General de Subvenciones, deberían establecer marcos de financiación que alcancen al menos la duración de cada mandato (cuatro años).

Esta medida contribuye a los siguientes principios de Eficacia de la Ayuda:

Apropiación y Alineamiento. Los nuevos mecanismos de financiación pretenden promover el liderazgo total de los gobiernos locales de los países socios sobre sus procesos de desarrollo, limitándose a exigir la implementación de mecanismos de control y el respeto de los Objetivos de Desarrollo acordados internacionalmente.

Armonización. En la medida en que contribuye a evitar efectos indeseados relativos a la descoordinación, la falta de previsi

<sup>65</sup> "Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular". Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, 2011

bilidad o el aumento de los costes de gestión, que limitan el impacto agregado de las intervenciones.

### 3.4.13. Cuadro sinóptico: las medidas y su contribución a los principios de eficacia de la ayuda

A modo de resumen, se presenta el siguiente cuadro, en el que se exponen las doce medidas explicadas anteriormente en relación a su contribución a cada uno de los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

	APROPRIACIÓN	ALINEAMIENTO	ARMONIZACIÓN	GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	MUTUA RESPONSABILIDAD
<b>Medida 1.</b> Hacer una política de cooperación internacional pública y de calidad				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Medida 2.</b> Establecimiento de asociaciones locales para el desarrollo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Medida 3.</b> Incidencia para la inclusión de los Gobiernos Locales de los países socios en los procesos de desarrollo nacionales	<input type="checkbox"/>				
<b>Medida 4.</b> Concentración sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
<b>Medida 5.</b> Concentración geográfica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>Medida 6.</b> Coordinación y complementariedad con los diferentes actores del sistema de cooperación internacional			<input type="checkbox"/>		
<b>Medida 7.</b> Mejora de los marcos de planificación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>Medida 8.</b> Seguimiento y evaluación				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Medida 9.</b> Rendición de cuentas múltiple					<input type="checkbox"/>
<b>Medida 10.</b> Incremento de la cooperación directa de los actores descentralizados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>Medida 11.</b> Integración al Portal de la Cooperación Descentralizada			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Medida 12.</b> Nuevos instrumentos de financiación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

### 3.5. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

El incremento de los actores de la cooperación descentralizada española experimentado en la última década, así como el aumento de recursos financieros y la construcción del marco normativo, institucional y de planificación en que se encuadra la cooperación de los entes descentralizados, pone de manifiesto la creciente importancia de los actores descentralizados españoles en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

En este contexto, hay muchos avances en el sistema de la cooperación descentralizada que denotan cierto grado de madurez y responsabilidad en pro de la búsqueda de la calidad de sus actuaciones: de hecho, un número creciente de gobiernos descentralizados ha hecho de la cooperación internacional para el desarrollo una política pública, que ha pasado a ocupar un espacio propio y autónomo dentro del marco institucional de los actores descentralizados.

A pesar de estos avances, la cooperación descentralizada no acaba de mostrar los resultados esperados y deseados en la promoción del desarrollo humano sostenible y la lucha contra la pobreza.

Muchas de las críticas vertidas contra la cooperación descentralizada se centran en problemas como la multiplicidad de actores que la integran y la fragmentación de la ayuda, la poca coordinación, la escasa concentración geográfica y sectorial, y el poco apoyo a aquellos sectores donde reside su verdadera especificidad y valor añadido (tales como el apoyo a los procesos de gobernanza local, la gestión de políticas públicas en el ámbito local, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y la promoción de la participación democrática de la ciudadanía).

También, se discute sobre la insuficiencia de las capacidades institucionales de los actores de la cooperación descentralizada y la escasa eficacia de los instrumentos y modalidades a través de las que canalizan la Ayuda al Desarrollo. Asimismo, existe una amplia preocupación



sobre la coherencia de las políticas públicas de cooperación de los gobiernos locales con los objetivos del desarrollo.

Adicionalmente, fruto de la crisis económica que se está viviendo en España, en los últimos años las administraciones descentralizadas están reduciendo drásticamente los fondos destinados a la cooperación al desarrollo (llegando incluso casi a desaparecer, como en los casos de Canarias y del Ayuntamiento de Madrid). Una disminución excesivamente brusca, que amenaza la sostenibilidad de los avances conseguidos.

Para superar esta situación de impasse y las debilidades mencionadas, es importante poner el énfasis en la mejora de la eficacia y el impacto de la cooperación prestada por los entes autonómicos y locales. Por esta razón, se debe dotar a los gobiernos descentralizados de mecanismos apropiados para adecuar sus estrategias de cooperación al desarrollo a los principios de la calidad de la ayuda consagrados en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En este sentido, es importante impulsar un doble planteamiento. Por una parte, se deben desarrollar una estrategia de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda, en todos los niveles de la cooperación descentralizada. Por otra parte, se deben implementar medidas e instrumentos prácticos que permitan aplicar los contenidos de la Agenda ayudando a configurar una ayuda más eficaz.

Así, el presente Manual pretende dar una respuesta concreta a las dos estrategias mencionadas: por un lado, contar con material informativo sobre los principales aspectos que configuran la AEA; y por otro, brindar a los entes descentralizados medidas prácticas y de fácil aplicación, que sirvan de orientación para la integración de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad en sus sistemas de cooperación al desarrollo.

De esta forma, a través de la integración de la AEA, los gobiernos descentralizados tendrán la oportunidad de revalorizar su papel en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y a la vez po-

drán contribuir a la mejora de la calidad de la ayuda otorgada en beneficio de la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos fundamentales.



## BIBLIOGRAFÍA

**Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio** (2006): “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, La Realidad de la Ayuda, 2006-2007, Intermon Oxfam

**Asian Development Bank - ADB** (2011): “Development Effectiveness Brief – India. A partnership for inclusive growth”, Manila (Philippines).

**Banco Interamericano de Desarrollo - BID** (2008): “Marco de efectividad en el desarrollo”, documento n. GN-2489 del 28 de agosto de 2008

**Cervera, Jaime** (2011): “Eficacia y calidad de la Cooperación para el Desarrollo en el ámbito universitario: el caso español”, (Observatorio de cooperación universitaria para el Desarrollo – OCUD), en Fundación Carolina (Mayo 2011): “La eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano”, Serie Avances de Investigación n. 55, pp. 73-92

**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU** (Diciembre 2009): “Documento de posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales: Entender el enlace entre gobernanza y el desarrollo”.

**Coordinadora de ONG para el Desarrollo España – CONGDE** (Diciembre 2007): “Pacto de Estado contra la Pobreza”.

**Coordinadora de ONG para el Desarrollo España – CONGDE** (Septiembre 2009): “2º Encuentro de las ONG de Desarrollo. Transformación y retos del sector en una sociedad en cambio. CONGDE, Septiembre 2009

**Diario Oficial de la Unión Europea** (24.02.2006): “Consenso europeo sobre desarrollo”, Comunicación n. 2006/C 46/01

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (Mayo 2010): “Metodología para el establecimiento de marcos de asociación país”

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (Diciembre 2010): “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española: Informe Final”.

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (Junio 2011): “La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española”.

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (2006): “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española (PACI) 2005”

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (2011): “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de la Cooperación Española (PACI) 2010”

**Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo – DGPOLDE** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – SECI) (Junio 2006): “Herramienta para la elaboración de los Planes de Actuación Especial (PAE) de la Cooperación Española”.

**Federación Española de Municipios y Provincias - FEMP** (2008): “La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2007”, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>

**Federación Española de Municipios y Provincias - FEMP** (2009): “La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2008”, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>

**Federación Española de Municipios y Provincias - FEMP** (2011): “La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2010”, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>

**Federación Española de Municipios y Provincias - FEMP** (Septiembre 2011): “Manual de gestión de la Cooperación para el Desarrollo de los gobiernos locales”.

**Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación** (2011): “Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular”, Madrid (España)

**Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior** (Mayo 2009): “La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?”, Madrid (España)

**Hombrado, Angustias** (2008): “Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española”, Documento de Trabajo 20/2008, OPEX, Fundación Alternativas

**Instituto Universitario de Desarrollo Local – Universidad Jaume I** (Abril 2011): “Por una cooperación descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia”.

**Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo** (2009): “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada” en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada, año 2008, disponible en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=570>

**Martínez, Ignacio, y Santander, Guillermo** (2009): “La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada”, en Fernández de Losada, Agustí, Godínez Víctor. y Rimez, Marc (coords.) (2009): La Agenda de París: una contribución desde lo local. De Valparaíso a México, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Colección Estudios de Investigación, n° 7, Barcelona, disponible en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=570>

**Martínez, Ignacio y Sanahuja José Antonio** (2009): “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España”, Documento de Trabajo n°38, Fundación Carolina, Madrid, disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>

**Martínez, Ignacio y Sanahuja José Antonio** (2010): “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales – ICEI, Paper 18

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación – MAEC/DGPOLDE**, (2009): “Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012”, disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Cooperacion%20espaola.aspx>

**Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional – MUSOL** (agosto 2010): “Análisis, tendencias y orientaciones de la cooperación municipalista en los países de nueva actuación de la cooperación española”.

**Naciones Unidas** (Septiembre 2000): “Documentos oficiales del Quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU”. Documento A/RES/55/2. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/index.html>

**Organización de las Naciones Unidas – ONU** (2002): “Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo”, disponible en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/DocumentsIndex.htm>

**Organización de las Naciones Unidas - ONU** (2008): “Declaración de Doha sobre financiación para el Desarrollo”

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE** (2003): “Declaración de Roma sobre la armonización”, I Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Roma, Italia

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE** (2005): “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París, Francia

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE** (2008): “Programa de acción de Accra”, III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra, Ghana



**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE** (2011): “Partenariado de Busán para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo”, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busán, Corea del Sur

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE** (2011): “Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration. Survey on Monitoring the Paris Declaration”, en [http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_48725569\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_3236398_48725569_1_1_1_1,00.html)

**Sanahuja, José Antonio** (2007): “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Mesa, M. (2007): Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008, Madrid, Ceipaz, pp. 71-101.

**Seisdedos, S. y Saninger, N.** (2010): “Una primera aproximación a la cooperación descentralizada”, en De la Fuente (coord.): “Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales”, Madrid, La Catarata, pp.37-56.

**Unión Europea** (2008): “Carta Europea de la Cooperación en apoyo a la Gobernanza Local”, disponible en <http://www.localgovernance-coop-charter.eu>

**Unión Europea** (02.03.2006): “Ayuda de la Unión Europea: realizar más, mejor y más rápido”, Comunicación: Com(2006) 87 final

**United Nations Development Program (Capacity Development Group)** (Abril 2008): “Capacity development and aid effectiveness: a compendium of needs identified, lessons learnt and good practices”.

**World Bank** (September 1969): “The Pearson Commission”. Referencias al respecto del informe de la Comisión Pearson titulado “Partners in Development”. Disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Pages from the World Bank History.