

Carlos Gómez Gil

Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales

*Carlos Gómez Gil es sociólogo, profesor de la Universidad de Alicante y director del Observatorio y Seminario Permanente de la Inmigración de esa misma universidad. Participa en el proyecto IDHIL (Instituto de Altos Estudios de la Acción Internacional de Ciudades y Gobiernos Locales). Es investigador de Bakeaz y responsable de su Área de Cooperación al desarrollo e inmigración. Especialista en temas de desarrollo, cooperación internacional y políticas de inmigración, ha realizado numerosos estudios e investigaciones para instituciones y universidades españolas y extranjeras, entre los que podemos destacar los libros *El comercio de la ayuda al desarrollo* (Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC, 1996), *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España* (Bilbao, Bakeaz, 2003) y *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global* (Barcelona, Icaria/Asociación Paz con Dignidad, 2004), y los estudios *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen* (Bilbao, Bakeaz, 1998), *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada* (Bilbao, Bakeaz, 2005) y *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada* (Bilbao, Bakeaz, 2007).*

Este estudio aborda la cooperación descentralizada de las entidades locales en España y reflexiona sobre el sentido, el alcance y los mejores instrumentos para propiciar el desarrollo a escala local en la era de la globalización. Con este objetivo, se explican los orígenes, la evolución, los problemas, los retos y el impacto económico de la cooperación descentralizada, al mismo tiempo que se proponen nuevos ejes e indicadores para conocer su articulación regional, la mejor orientación social de las actividades que promueve, el grado de cumplimiento del compromiso 20/20 o la complejidad de su gestión. También se analiza el papel de las ciudades en la globalización emergente, los retos que deben afrontar en las sociedades contemporáneas y los procesos de descentralización municipal en el Sur. Finalmente, el estudio propone nuevos instrumentos y estrategias para la cooperación descentralizada y concluye con una batería de propuestas para encarar el futuro y alimentar el necesario debate entre los sectores implicados.

ÍNDICE

1. A modo de presentación	2	7. El eterno dilema de la necesidad de una mayor coordinación	15
2. Acotando el objeto de estudio	2	8. El programa MUNICIPIA: una forma estatal de abordar lo local	16
3. Un origen que marca la evolución de la cooperación descentralizada en España	3	9. Nuevos instrumentos y nuevas estrategias para la cooperación descentralizada	16
4. Una lectura distinta del impacto económico de la cooperación descentralizada en la ayuda española	7	10. Mirando al futuro	19
5. La necesidad de ubicar la globalización en la acción de ciudades y gobiernos locales	12	Notas	20
6. La cooperación local y su papel en los procesos de descentralización municipal en el Sur	13	Bibliografía	21

1 A modo de presentación

El presente estudio está estructurado en diez bloques. En el primero, se delimita el espacio de la investigación, subrayando las insuficiencias y limitaciones técnicas y analíticas que recaen sobre esta área de intervención. A continuación, se explican los orígenes de la cooperación descentralizada y su evolución para poder comprender mejor algunos de sus rasgos básicos como el carecer de una reflexión previa y rigurosa sobre la materia y los instrumentos más adecuados para la intervención más precisa, lo que ha generado unos perfiles contradictorios y poco homogéneos entre unas ciudades y otras a la luz de sus fortalezas y debilidades más notables, analizando la controversia entre la cooperación directa y las convocatorias de subvenciones como instrumentos más relevantes a través de los cuales se articula. Posteriormente, se dedica otro bloque a analizar el impacto económico de la cooperación descentralizada desde ejes e indicadores distintos a los habituales, conociendo así mejor la manera en que se articula en las distintas regiones, su mejor orientación social en las actividades que promueve, el grado de cumplimiento del compromiso 20/20, la extraordinaria complejidad en su gestión, para tratar de señalar algunos de los espacios de controversia derivados de sus perfiles más relevantes. También se reflexiona sobre el papel de las ciudades en la globalización emergente para explorar algunos de los retos a los que deben dar respuesta en las sociedades contemporáneas, al tiempo que se ha realizado un pormenorizado análisis de los procesos de descentralización municipal en el Sur. Otro apartado analiza el que se dice que es uno de los mayores retos en la cooperación descentralizada, como es el de su necesidad de mayor coordinación, identificando la responsabilidad de los distintos agentes e instituciones en ello así como la confusión que con frecuencia se suele establecer entre coordinación y burocracia, uno de los riesgos latentes en la cooperación en general y también en la descentralizada, todo lo cual ha dado pie a reflexionar sobre el papel y el sentido del programa MUNICIPIA, recientemente creado, y cuyo sentido no se acaba de comprender bien. Por último, se reflexiona sobre algunos de los instrumentos y estrategias novedosas sobre los que la cooperación descentralizada deberá de transitar, para concluir con una serie de propuestas concisas que traten de mirar hacia el futuro y alimentar el debate entre los sectores implicados. El estudio se cierra con una bibliografía que reúne cerca de ochenta obras sobre la cooperación descentralizada o con datos significativos sobre la misma.

En modo alguno se pretende abordar en este estudio todos los debates existentes, pero sí incorporar algunas cuestiones esenciales que deberán ser tenidas en cuenta en dichos debates. Se ha intentado que esta visión panorámica sobre la cooperación descentralizada de las entidades locales en España proporcione reflexiones de calado sobre unas políticas que necesitan analizar en profundidad el sentido, el alcance y los mejores instrumentos para propiciar desarrollo a escala local en la era de la globalización.

2 Acotando el objeto de estudio

Aunque se habla de la cooperación descentralizada como de un todo homogéneo y coherente, perfectamente delimitado, nítidamente separado de la cooperación estatal y de la multi-

lateral, estamos ante un espacio de cooperación extraordinariamente complejo, heterogéneo en sus actores, diverso en las instituciones que la promueven, plural en las formas en que se instrumenta e incluso en la manera de entender la cooperación con los países empobrecidos, pero también contradictorio en los intereses que llevan a promover sus iniciativas y diverso en las estrategias y respuestas que ha construido con el paso del tiempo. Por ello, necesitamos establecer inicialmente, más que una delimitación precisa de la cooperación descentralizada,¹ el espacio básico sobre el que vamos a realizar nuestro análisis, el mínimo común denominador que nos permita avanzar sobre el objeto de estudio.

A la luz de cómo se ha configurado, delimitado y contabilizado la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en España, tendremos que convenir que la cooperación descentralizada serían aquellas actuaciones que tienen la consideración de AOD por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE financiadas por administraciones públicas descentralizadas que no pertenecen ni forman parte de la administración estatal ni de las universidades públicas. En el caso de España,² la cooperación descentralizada se refiere, por tanto, a las actuaciones consideradas como AOD financiadas y promovidas desde instituciones descentralizadas entre las que se encuentran los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, diputaciones forales e insulares, así como las propias comunidades autónomas y las agencias de desarrollo e instituciones dependientes de las mismas. De esta forma, la cooperación descentralizada recoge las iniciativas promovidas desde las 17 comunidades autónomas, así como las de un número muy elevado de entidades locales difícil de precisar, lo que da buena idea de la dificultad de acotar el objeto de estudio.

No es infrecuente ver cómo numerosos estudios hablan de la cooperación descentralizada metiendo en la misma categoría analítica la acción de las comunidades autónomas y la de las entidades locales, cuando su capacidad económica, políticas, medios, estrategias e instrumentos son notablemente diferentes. Incluso, cuando se trata de diferenciar la acción de las entidades locales no se cae en la cuenta de la dificultad de precisión de las instituciones a las que se hace referencia, incluso la debilidad de los datos y estimaciones con las que se trabaja habitualmente.

Así las cosas, un primer aspecto a considerar es la imposibilidad de disponer de datos exactos, precisos y minuciosos de toda la cooperación descentralizada llevada a cabo por las entidades locales en el conjunto de España. Por sorprendente que pueda parecer, los datos que con mucho esfuerzo recaba, procesa y difunde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) son simples encuestas, rellenas voluntariamente mediante cuestionarios remitidos a las entidades locales de más de 5.000 habitantes, si bien el seguimiento de las respuestas se ha concentrado en las corporaciones con más de 10.000 habitantes. De esta forma, de las 772 entidades locales españolas con más de 10.000 habitantes, únicamente 228 aceptaron cumplimentar las fichas de recogida de datos remitidas desde la FEMP en el último estudio del año 2006,³ abarcando una población total de 20,7 millones de personas en el caso de los ayuntamientos y de 25,3 millones para las diputaciones, por lo que sólo habría datos de un 30% de las entidades locales mayores de 10.000 habitantes en el conjunto de España. A ello hay que añadir el dato, nada despreciable, de que en no pocas entidades locales el presupuesto de cooperación no se encuentra centralizado en una única partida, sino que se hace cooperación desde concejalías, partidas y gastos tan diversos como contrapuestos. Un ejemplo de lo que decimos son los gastos de alcaldía o gastos de representación, que en no pocas ocasiones sirven para facilitar «donativos», «aportaciones», «contribuciones» o para financiar compromisos asumidos personalmente por el alcalde con las ONG locales, como máxima expresión de su capacidad y magnanimidad. Posiblemente de forma individual sean cuantías

menores pero en conjunto no despreciables, ya que son prácticas interiorizadas desde buena parte de las alcaldías que, sin embargo, nunca han llegado a ser contabilizadas. Y tampoco podemos olvidarnos de cómo en numerosas concejalías las acciones de cooperación se comparten con otras muy variadas: asuntos sociales, inmigración, mujer, participación, igualdad, ciudadanía y un largo etcétera, que complica más si cabe una delimitación precisa de los gastos aplicados, dejando aparte las operaciones de ingeniería presupuestaria de no pocas entidades locales, de forma que lo que se presupuesta nada tiene que ver con lo que se aprueba, ni con lo que finalmente se desembolsa, y mucho menos con los recursos que nutren estos desembolsos que a veces proceden de compromisos económicos de años anteriores. Por ello, se puede afirmar que lo que se conoce de las cerca de 1.000 entidades locales de distinto tamaño y naturaleza que hacen cooperación descentralizada en España es una parte aproximada, pero en modo alguno es un conocimiento completo, detallado y exacto.

De esta forma, las cifras que existen en España sobre la cooperación descentralizada de las entidades locales son una simple aproximación estadística y subjetiva, sin duda por debajo de sus dimensiones reales, aunque, eso sí, recogidas con gran esfuerzo desde la unidad de cooperación de la FEMP, hasta el punto de que han existido varios años de los que no existen datos (así ocurre con los años 2001 al 2004) debido a que los responsables políticos de la cooperación española no quisieron apoyar este trabajo estadístico, limitándose a repetir las cifras de años anteriores en los estudios oficiales que se facilitaban, lo que da buena idea del respeto que algunos responsables políticos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) tenían sobre este ámbito de la cooperación española. Y a la dificultad de inventariar y cuantificar de forma precisa las actividades de cooperación local se añade el hecho de que algunas de ellas tienen un encaje controvertido dentro de lo recogido internacionalmente por el *Creditor Reporting System* como AOD. Todo ello ha llevado a que, con cierta complacencia, algunos estudios e informes oficiales se hayan limitado a recoger previsiones presupuestarias, sin entrar en mayores complicaciones, pero dificultando todavía más el conocimiento preciso de la cooperación local.

El contenido de este estudio, por tanto, se refiere a la cooperación descentralizada promovida por las entidades locales en cualquiera de sus niveles y espacios territoriales, excluyendo así a las comunidades autónomas, a pesar de que haremos referencias obvias a otros niveles de la cooperación pública en España en los que la cooperación descentralizada también opera. A la hora de acercarnos al impacto de sus magnitudes económicas manejaremos siempre cantidades ejecutadas que han sido contabilizadas por la FEMP y recogidas en el PACI Seguimiento, que, aunque no son completamente precisas, son las más aproximadas de las que se dispone.

Tengamos en cuenta que la cooperación local en España se realiza fundamentalmente desde los ayuntamientos, 78,7% del total, frente al 21,2% restante de diputaciones, cabildos y consejos insulares, según los últimos datos disponibles.



Un origen que marca la evolución de la cooperación descentralizada en España

En los años ochenta, al hilo de la recuperación de las libertades políticas y una vez constituidos los primeros ayuntamientos democráticos, se empiezan a dar pasos en el ámbito de las ciudades y municipios para incorporar en sus agendas

acciones de solidaridad con los países empobrecidos. De forma pionera, el Ayuntamiento de Madrid impulsa en 1982 la creación de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), en 1986 nace en Granada el Centro de Estudios Municipales y para la Cooperación Internacional, el mismo año en el que surge el Fons Català, al tiempo que poco después, en 1987, se impulsa desde instituciones internacionales como el Consejo de Europa la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) con sede en Estrasburgo, que entre sus funciones está la de reforzar la presencia de las regiones europeas en otros países del mundo y promover la solidaridad con el Tercer Mundo y la cooperación para el desarrollo. En el seno de esta institución, a la que pertenecen todas las comunidades autónomas españolas, se crean secciones regionales específicas para potenciar la cooperación y el trabajo en zonas prioritarias, como la Misión Permanente para América Latina (MIPAL), mientras que un año después se crea Euskal Fondo. Todo ello es la respuesta de un reducido número de comunidades autónomas y ayuntamientos en España a sus deseos de emprender acciones de solidaridad con países empobrecidos.

Ahora bien, lo señalado anteriormente no obedece a una definición previa de los espacios políticos, técnicos o instrumentales que deseaban ponerse en marcha, al resultado de un proceso de identificación de las estrategias más adecuadas o a una reflexión de fondo sobre el papel y el sentido de estas intervenciones, sino que simplemente se trataba de dar respuesta a un propósito doble: el deseo de articular acciones en el espacio de la solidaridad internacional que permitiera a estas administraciones descentralizadas intervenir en el exterior, junto al deseo de dar respuesta a las demandas de algunas organizaciones sociales de cooperar en determinadas zonas geográficas y con movimientos de transformación política y social en determinados países del mundo con los que se habían construido redes de solidaridad de una cierta entidad en determinadas localidades.

En el primer caso, el propósito de estas comunidades autónomas y ciudades era darse a conocer en el exterior reforzando su identidad institucional, tratando de avanzar por nuevas vías de relaciones en el exterior que permitieran enriquecer las políticas llevadas a cabo. De esta forma, no hablamos de una cooperación entendida exclusivamente como instrumento de solidaridad, sino de un elemento privilegiado de promoción institucional en el exterior para ayudar a reforzar el conocimiento y la identidad en el extranjero de unas incipientes instituciones descentralizadas españolas, recientemente constituidas. En el segundo, los movimientos de solidaridad con movimientos revolucionarios que surgieron en la década de los setenta y los ochenta catalizaban una parte considerable de las acciones de cooperación internacional en diferentes ciudades y municipios en aquellos años. Hasta tal punto que, en 1989, la Nicaragua sandinista y la población saharauí concentraban el 60% de los flujos de ayuda y los hermanamientos formalizados por los municipios de toda España, considerados por aquel entonces los máximos exponentes de la cooperación internacional. Bien es cierto que estas acciones iban más allá de cuestiones locales, con una vocación de transformación y mejora que encontraba en la incipiente cooperación internacional su espacio de intervención más adecuado, dentro de un nuevo internacionalismo que trataba de sustituir aquel otro basado en la lucha de clases defendida por la tradición marxista. Se producía por aquel entonces un trasvase de militancia desde sectores de la izquierda que mantenían causas abiertas con diferentes países como Cuba, Nicaragua o El Salvador, y que evolucionaron hacia un internacionalismo solidario mucho más militante y activo que buscaba en la cooperación descentralizada una vía de expresión privilegiada. La incipiente solidaridad local se alimentó por tanto de la incorporación de una cooperación activa y transnacional como elemento de fortalecimiento y proyección exterior, junto al crecimiento de un tejido asociativo impulsado por

ONG jóvenes que habían promovido destacadas iniciativas solidarias con algunos países empobrecidos en proceso de transformación social y política.

El primer estudio sobre la cooperación local en España lo realiza la FEMP en 1991, recabando datos de 321 entidades locales mayores de 20.000 habitantes por medio de encuestas, verificando que 130 de ellas llevaban a cabo acciones consideradas como de cooperación internacional y las otras 186 ninguna, si bien una parte considerable de lo que entonces se entendía como cooperación internacional no podía calificarse en sentido estricto como AOD.⁴ En este mismo informe, la FEMP recoge algunas características de esta cooperación local, entre las que se encuentran las que muestra el cuadro 1.

Sin embargo, a principios de los años noventa, la cooperación descentralizada en España, y dentro de ella la cooperación de las entidades locales, tenía un papel residual en el conjunto de la cooperación española. Cuando España ingresó en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en diciembre de 1991, el grueso de los recursos que nuestro país dedicaba a la Ayuda Oficial para el Desarrollo eran créditos FAD de ayuda ligada⁵ encaminados a la venta de bienes y productos de grandes empresas españolas a los países pobres, funcionando como una subvención encubierta a dichas empresas, cuyos programas estaban por tanto muy alejados de las necesidades de los países receptores. Por el contrario, otras partidas y programas mostraban un volumen de recursos prácticamente insignificante, en especial los programas de subvenciones a las ONG y la cooperación descentralizada, cuyos recursos en ambos casos ni siquiera superaban los 18 millones de euros,⁶ lo que reflejaba una actividad prácticamente testimonial en el conjunto de una cooperación oficial dominada por los intereses económicos y comerciales. La cooperación descentralizada tenía por tanto una presencia residual en el conjunto de la AOD española, hasta tal punto que en un primer examen sobre la ayuda española que publicó el CAD en 1994 apenas se dedicaban ocho líneas a la misma⁷ de un informe de más de cincuenta páginas. De hecho, en 1991 el volumen total de recursos declarados como AOD por la cooperación española que fueron ejecutados por las entidades locales en todo el país apenas superaron los 2 millones de euros, de los 788 a los que ascendió la AOD estatal, de forma que la cooperación local en el año en que España entra en el CAD de la OCDE apenas representa el 0,2% de la cooperación estatal.

En 1992 la FEMP crea en Valladolid, en el marco del XXI Congreso de la Organización Iberoamericana Municipal, la Sección de Solidaridad Internacional, difundiendo su estudio *Poder local y solidaridad Internacional*, en el que realiza un notable esfuerzo de aproximación jurídica y técnica a la cooperación descentralizada que trataban de impulsar las entidades locales. Sin embargo, es a partir de 1994 cuando se produce el verdadero despegue de la cooperación descentralizada en España, teniendo en ello una responsabilidad

importante la crisis humanitaria en la región de los Grandes Lagos como consecuencia de las matanzas que en aquel año se desencadenaron en Ruanda y la campaña a favor del 0,7% en todo el país, y particularmente en algunas ciudades y municipios⁸ en los que se llegaron a generalizar acampadas, encierros y huelgas de hambre. Recordemos que la crisis de Ruanda fue la primera gran crisis humanitaria retransmitida por las televisiones de todo el mundo con unas importantes dosis de espectáculo mediático, generando en las sociedades occidentales y también en la española una corriente de solidaridad inusual, que se tradujo, entre otras cosas, en un volumen nunca antes conocido de donativos hacia las ONG⁹ junto a un considerable respaldo social para potenciar las políticas de cooperación pública promovidas desde las diferentes instituciones españolas, notablemente insuficientes hasta entonces.

Así las cosas, de 1994 a 1995 se produce un hecho histórico, único e insólito en la cooperación española: la cooperación descentralizada se incrementa en un solo año en un 176%, pasando de los 31,9 millones de euros del 94 a más de 88,1 millones de 1995. De este total, las comunidades autónomas pasaron en el mismo periodo de 17,6 millones de euros a 45,5, un incremento del 158%, mientras que las corporaciones locales pasaron de 14,2 millones de euros a 42,6 con un incremento del 198%, superior, por tanto, al de los gobiernos autonómicos. De esta forma, se puede concluir que la campaña del 0,7% en 1994 tuvo su mayor reflejo en la cooperación local como consecuencia de la incorporación creciente de sus reivindicaciones en numerosas ciudades y municipios, al contrario de lo que sucedió en la cooperación estatal. A partir de entonces, la cooperación descentralizada ha mantenido incrementos sostenidos muy por encima de los registrados en la cooperación estatal, como veremos.

Por tanto, la cooperación descentralizada surge con una enorme debilidad en los inicios de la recuperación democrática de los ayuntamientos y comunidades autónomas, como un fenómeno asociado al proceso de democratización y descentralización del Estado español, con el propósito de obtener un reconocimiento exterior a la labor e identidad de estas instituciones como elemento privilegiado de promoción y proyección en el exterior. Los municipios son las primeras instituciones descentralizadas que a principios de los años ochenta comienzan a promover de forma heterogénea acciones de cooperación internacional por medio de los hermanamientos. A ello se añade la presión que ejercen sobre municipios y ciudades algunos movimientos de solidaridad surgidos en la década de los setenta y ochenta que habían conseguido catalizar una parte considerable de las acciones de cooperación internacional que se llevaban a cabo en estos espacios descentralizados. Todo ello eclosiona con motivo de las acampadas del 0,7% en el año 1994 de la mano de la presión ciudadana en numerosos municipios y ciudades, y que encuentra en estas instituciones el marco idóneo para dar respuesta a estas peticiones de mayor y mejor AOD.

Cuadro 1 Rasgos específicos de la cooperación descentralizada de las entidades locales

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Cercanía a la población afectada.	Falta de coordinación.
Fortalecimiento de las estructuras descentralizadas.	Falta de recursos humanos.
Independencia de intereses económico-políticos.	Focalización de la cooperación local en algunos países iberoamericanos.
Participación ciudadana.	Dispersión de las ayudas.
AOD frente a cooperación internacional.	

Fuente Encuesta realizada por la FEMP y la AECI en 1991.

■ Una cooperación sin reflexión previa

Sin embargo, esta incorporación de las entidades locales a la cooperación descentralizada en España no responde a un proceso de reflexión, análisis y maduración estratégica del espacio y los instrumentos más adecuados con los que poder trabajar en los países del Sur, ni a una identificación precisa de las herramientas más ventajosas al alcance de las entidades locales o de los espacios singulares y complementarios respecto a los de la cooperación estatal. Las entidades locales incorporan con fuerza la ayuda al desarrollo a sus actuaciones políticas sin que se haga, por tanto, este proceso de reflexión estratégica previa, algo que sin duda va a marcar su futuro.

De hecho, la emergencia de los hermanamientos, como expresión de apoyo de cambio político y social con Nicaragua, Cuba, El Salvador o los campamentos saharauis, ha tenido posteriormente una proyección más que limitada, salvo excepciones. Sirva como ejemplo la emergencia de las migraciones en numerosos municipios de toda España desde diferentes países del Sur para tratar de eludir un empobrecimiento progresivo de las poblaciones más vulnerables, que ha planteado una magnífica oportunidad para una acción estructurada y sostenida sobre los países emisores y sus comunidades, que en algunos casos coincidían con lugares donde existían estos hermanamientos. Sin embargo, ni siquiera la existencia previa de estos acuerdos ha llevado a plantear acciones preferenciales sobre los municipios del Sur que han vivido de forma dramática cómo su población se dirigía a distintas ciudades y municipios españoles para emprender una nueva vida. No existe en toda España una sola actuación que, aprovechando la existencia de hermanamientos, haya tratado de intervenir sobre cuestiones migratorias en origen, informando sobre las mismas, haciéndolas más precisas y certeras, proporcionando información sobre las condiciones, requisitos y exigencias de estas migraciones.

■ Perfiles contradictorios

La cooperación de las entidades locales en España ha ido configurando un conjunto de perfiles específicos, nada homogéneos en la medida en que cada municipio y ciudad ha explorado su propio camino y ha reunido una serie de características propias que no son extrapolables entre sí, tan variadas como pueden ser el apoyo político e institucional, los compromisos de secretarios e interventores, el carisma del alcalde, los recursos económicos disponibles, la continuidad presupuestaria sobre la partida de cooperación, la capacidad de técnicos y profesionales que han trabajado sobre estas áreas, la libertad para trabajar de los profesionales, el contar con la colaboración de organizaciones sociales, la seriedad y el compromiso de las ONG locales, la posibilidad de contar con apoyos externos especializados, el ejercicio de evaluaciones certeras que puedan posteriormente aplicarse, la capacidad para informar a la ciudadanía y explicar convenientemente las actuaciones que se llevan a cabo, entre otras muchas. Hablaríamos por tanto de una cierta versatilidad en la forma en que se ha ido configurando la cooperación descentralizada en España, ya que cada institución ha avanzado por un camino propio y singular, tanto como distintos han sido los medios y los entornos en los que esta cooperación ha tenido que afianzarse.

Es por ello por lo que debieran llevarse a cabo estudios cualitativos mucho más precisos, amplios y rigurosos de los que hasta ahora se han realizado para delimitar las características y los perfiles de una vertiente de la cooperación española tan variada como exuberante, tan compleja como contradictoria, tan rica en matices como repleta de particularidades.

Ya la FEMP, en el estudio que realizó en 1991, destacó cinco elementos positivos y otros cuatro negativos que po-

drían caracterizar a la cooperación local incipiente todavía en aquellos años. Algunos de ellos eran más voluntaristas que reales, pero se destacaba un hecho interesante, como el de que junto a aspectos relevantes y poderosos existían otros que también podían afectar al vigor y a la propia credibilidad de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Diez años después, en un estudio que este autor llevó a cabo (Gómez Gil, 2001a) se analizaban los puntos fuertes y débiles que podían caracterizar a la cooperación descentralizada en España, señalando que: «*parece prematuro afirmar que exista un modelo español de cooperación descentralizada, dada la juventud del proceso, la enorme variedad y disparidad de experiencias que se están llevando a cabo en España, la debilidad normativa y legal en la que se asienta, la provisionalidad presupuestaria y política en la que se sostiene, y, lo que es aún más importante, la enorme dependencia que tiene de las ONGD, tanto en su planificación y ejecución como en el destino final de los recursos*» (Gómez Gil, 2001a: 2). Siete años después de escribir esto, y con la perspectiva de estos años, parece bastante acertada la valoración en su conjunto en línea con lo que sostenemos.

Sin embargo, tenemos que ser conscientes de las fortalezas y debilidades de la cooperación descentralizada promovida por las entidades locales en España, de forma que cada uno de sus rasgos vigorosos plantean también elementos de riesgo. Todo dependerá de dónde se ponga el acento para saber hacia dónde bascula un municipio u otro. De forma resumida (para mayor precisión, consúltese el cuadro 2) podríamos condensar como puntos fuertes, su autonomía, su vinculación con el movimiento asociativo, el apoyo que es capaz de reunir, la apertura hacia múltiples actores, su capacidad de certeza, el respaldo social que es capaz de suscitar, el apoyo a los procesos de descentralización, el avance hacia el logro del 0,7%, el hacer realidad una nueva forma de hacer cooperación, la cualificación de sus actuaciones, el apoyo al municipalismo, la solidaridad ciudadana que puede reunir, la ruptura de las grandes tendencias de la AOD mundial, así como el trabajo que puede desplegar en torno a la información y educación ciudadana. A la hora de enumerar sus puntos débiles, en el lado opuesto de los anteriores, están el peligro de dispersión, su tendencia al reduccionismo, la generación de dependencias, la visión localista de las intervenciones, el escaso impacto de las mismas, el clientelismo, la concentración de intereses, su pérdida de calidad, la entrada de un falso apoliticismo, su devaluación, ignorar los grandes desafíos del desarrollo, practicar una caridad mal entendida, desvincularse de los grandes compromisos mundiales, así como promover propagandas ineficaces, entre otros.

■ Cooperación directa frente a cooperación indirecta, mediante convocatorias de subvenciones

Con el paso de los años, la cooperación descentralizada se ha ido afianzando como uno de los principales espacios de financiación de actividades a ONG, una dinámica de mucho mayor calado de lo que se cree. Efectivamente, frente a la cooperación directa, las subvenciones a las ONG son el principal instrumento de intervención de la cooperación descentralizada, particularmente en las entidades locales, algo que tiene una gran trascendencia en la configuración del modelo de cooperación local en la actualidad. Desde hace años, la cooperación de las entidades locales se ha articulado primordialmente a través de las subvenciones a ONG de carácter esencialmente local. Así, en 1996 el 78% de los compromisos ejecutados se hacía por medio de estas entidades, frente a un escaso 12,4% de gestión directa de las propias entidades locales. Cinco años más tarde, en el 2000, los datos eran aún más concluyentes, ya que la gestión a través de las ONG había avanzado 3,5 puntos, mientras que la cooperación directa había disminuido en dos puntos. Tras el periodo sin datos

Cuadro 2 *Puntos fuertes y débiles del sistema español de cooperación descentralizada*

Puntos fuertes	Puntos débiles
Autonomía. Autonomía de las instituciones descentralizadas, capacidad para llevar a cabo políticas propias.	Dispersión. Dispersión de esfuerzos y ausencia de criterios acordes con las estrategias de cooperación públicas.
Asociacionismo. Vinculación a las ONG y grupos de solidaridad locales apoyando sus iniciativas y favoreciendo la creación y el mantenimiento de redes asociativas.	Reduccionismo. Reduccionismo de las políticas de cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG.
Apoyo. Obtener un amplio apoyo hacia las políticas que se llevan a cabo, tanto en municipios y comunidades autónomas como en las instituciones que las promueven.	Dependencia. Generación de dinámicas de dependencia en los agentes sociales vinculados y financiados con la cooperación descentralizada.
Apertura. Apertura a multitud de instituciones, actores y entidades que llevan a cabo iniciativas, proyectos y actuaciones de distinta naturaleza.	Localismo. Localismo, fragmentación y división en las actuaciones promovidas que pueden ser erráticas, contradictorias e intermitentes.
Certeza. Capacidad para intervenir de manera certera y más precisa desde la menor escala económica y social de las entidades descentralizadas en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal.	Escaso impacto. Proyectos de escaso impacto, dimensión y potencia, incapaces de generar una suficiente masa crítica necesaria para impulsar desarrollo y transformaciones socioeconómicas.
Respaldo social. Instrumento generador de respaldo social, tanto en las políticas públicas de cooperación aplicadas como en actuaciones capaces de contrarrestar intereses de los grandes donantes.	Cientelismo. Limitar este respaldo social a los grupos especializados o clientelares de la cooperación descentralizada, que se financian de ella o que tienen intereses expresos sobre la misma.
Descentralización. Facilidad para apoyar los procesos de descentralización municipal en el Sur, sintonizando con los poderes locales y ayudando a fortalecer los procesos democráticos e institucionales en estos países.	Concentración. Concentrar las actuaciones llevadas a cabo en un simple espacio de negociación de los intereses de las ONG y de los grupos y dirigentes locales.
Logro del 0,7%. Avance hacia el objetivo del 0,7% como expresión de solidaridad ciudadana y de compromiso político.	Pérdida de calidad. Incluir dentro de las partidas de cooperación gastos, iniciativas y actuaciones ajenas a lo establecido como ayuda oficial al desarrollo, sin control ni evaluación alguna.
Nueva forma de hacer cooperación. Posibilitar una nueva forma de hacer cooperación por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los Estados que condicionan y deterioran las políticas de cooperación públicas.	Falso apoliticismo. Abandonarse en manos de una falsa independencia o de un inexistente apoliticismo, imposible para abordar los problemas a los que deben dar respuesta las políticas de cooperación y lucha contra la pobreza, defendido de forma interesada por algunas grandes ONG para justificar su trato ventajoso.
Cualificación. Capacidad para llevar a cabo una cooperación precisa, certera y cualificada, desde la escala de los propios municipios, impulsando iniciativas valiosas en materia de lucha contra la pobreza y satisfacción de necesidades básicas a escalas locales.	Devaluación. Apoyo a proyectos y subvenciones carentes de rigor, alejadas de las prioridades esenciales en materia de desarrollo y sin capacidad de mantenerse a lo largo del tiempo.
Municipalismo. Dar un nuevo impulso al municipalismo como espacio privilegiado de convivencia y gobierno básico en momentos de globalización sin normas.	Ignorar grandes desafíos del desarrollo. Desvincular las acciones de cooperación descentralizada de la defensa y el apoyo a los grandes desafíos del desarrollo mundial, la defensa de los derechos humanos, la justicia medioambiental, la igualdad de género y la convivencia democrática.
Solidaridad ciudadana. Reivindicar las ciudades como espacio de cooperación y solidaridad ciudadana de primer orden.	Caridad mal entendida. Confundir la solidaridad con la caridad, intentando trasladar nuestro sistema de valores, modelos económicos y sociales a otras sociedades y culturas.
Ruptura de tendencias. Posibilidad de romper las tendencias actuales de la globalización y los elementos que deterioran en gran medida la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial.	Desvinculación de compromisos mundiales. Desvincularse de los grandes problemas del subdesarrollo, la mundialización y la lucha contra la pobreza en el mundo, así como de los acuerdos internacionales en la materia.
Información y educación ciudadana. Facilidad para desplegar iniciativas muy valiosas en el campo de la formación, la información y la educación sobre cuestiones relacionadas con las causas de la pobreza, el subdesarrollo, las relaciones Norte-Sur y, en definitiva, sobre los objetivos y necesidades de las políticas mundiales de cooperación al desarrollo.	Propaganda ineficaz. Riesgo de generar en nombre de la sensibilización social y la educación para el desarrollo actividades, campañas y propaganda ineficaces, carentes de capacidad crítica y de rigor, que se limiten a trasladar grandes mensajes institucionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez Gil (2001a).

del 2001 al 2004, nuevamente en el 2005 se vuelve a reflejar esta tendencia, con un ligero avance de la gestión directa, si bien en el 2006 los datos vuelven a subrayar un retroceso en la cooperación directa, que se sitúa en el 9,9%, frente a un notable avance de la cooperación a través de las ONG, que pasa a representar el 86% (véase el cuadro 3).

Asistimos, por tanto, a un afianzamiento de un modelo de cooperación en manos de entidades privadas, en este caso ONG especializadas en cooperación al desarrollo, que con el tiempo han ido variando su tipología a una amplia gama de organismos civiles y confesionales (ONG locales, estatales, regionales, internacionales, religiosas, vinculadas a misiones y parroquias, de solidaridad con el pueblo saharauí, consorciadas, de hermandad con municipios cubanos y nicaragüenses, comités y movimientos sociales, de inmigrantes, asociaciones, plataformas y otras entidades de difícil catalogación). Son más de 1.150 las entidades de distinta naturaleza que reciben recursos desde la cooperación descentralizada en un año en España, aunque también aquí se da un notable proceso de concentración, ya que únicamente teniendo en cuenta los datos de la FEMP, 22 ONG gestionan el 27% de todos los recursos de la cooperación local en España. Todo ello supone sin duda un proceso de privatización de la cooperación local, de transferencia de recursos desde las instituciones públicas hacia estas instituciones de Derecho privado, que ha pasado desapercibido bajo los criterios, las exigencias y los requisitos de las mismas entidades locales.

Así las cosas, en la última década poco se ha avanzado en aumentar la masa crítica de los proyectos ejecutados, en la medida en que las entidades locales que intervienen mayoritariamente en la cooperación local tienen limitaciones para ejecutar proyectos de gran envergadura. Según datos de la FEMP, mientras que en 1996 el tamaño medio de los proyectos que se financiaban desde las entidades locales se situaba en los 10,8 miles de euros, en el 2006 pasaba a ser de 24,1.

Todo ello significa que las entidades locales han renunciado a generar dispositivos sustantivos de cooperación directos en el marco de sus propias políticas municipales, que pudieran aprovechar eficazmente las ventajas comparativas que se reconocen sobre la cooperación descentralizada, y que son realizables con mayor intensidad precisamente mediante la cooperación directa. Tengamos en cuenta que una intervención sostenida sobre la pobreza puede llevarse a cabo con mayor intensidad no tanto desde acciones puntuales, débiles y fragmentadas, sino a través de estrategias públicas que comprometan a los poderes institucionales locales, afianzando de esta forma sus relaciones y su proyección futura. Por tanto, este modelo de cooperación descentralizada basado esencialmente en la

convocatoria de subvenciones supone también renunciar a desplegar con mayor fuerza muchas de las potencialidades específicas de los ayuntamientos y municipios, que son precisamente las que se alaban de este espacio de la cooperación institucional.

4 Una lectura distinta del impacto económico de la cooperación descentralizada en la ayuda española

La cooperación descentralizada representa uno de los pilares sobre los que se asienta la política de AOD de España, algo que incluso en los momentos actuales en que se están produciendo importantes avances en esta política estatal, parece ignorarse. Así, con los datos del 2006, cuando la AOD global de España ha alcanzado sus máximos niveles históricos llegando al 0,32% del PNB, la cooperación descentralizada representa el 14,9% del total; dicho de otra forma, de cada 100 euros de AOD que hace España, 15 los aportan las entidades descentralizadas. El dato es mucho más llamativo si tenemos en cuenta que sin la cooperación descentralizada, la AOD de España se sitúa en estos momentos de incrementos apreciables en el 0,27%, lo que subraya la importancia de su aportación.

Analizando de forma histórica la evolución de la cooperación descentralizada en relación con la AOD global, podemos observar tres tendencias claras. En primer lugar, a partir de 1994 la cooperación descentralizada ha experimentado importantes y sostenidos incrementos, muy por encima de los registrados en la AOD estatal, que incluso ha llegado a experimentar en algunos años llamativos retrocesos. Como consecuencia de ello, y en segundo lugar, desde el año 2000 la cooperación descentralizada representa de forma sostenida alrededor del 15% del conjunto de la AOD global. Y, por último, la contribución de la cooperación descentralizada en España ha evitado desde mediados de los noventa el desplome de la AOD estatal, ya que sin su aportación ésta apenas habría representado el 0,2%, situándose incluso por debajo en algunos años.

Ahora bien, nos hemos referido a la cooperación descentralizada como un todo, cuando habría que diferenciar aquella procedente de las comunidades autónomas de la derivada de las entidades locales. Con las cifras del 2006, de un total de 442,7 millones de euros de la Cooperación Oficial Descentralizada (COD), 323,9 proceden de las autonomías y 118,8 de las entidades locales, es decir, el 73% y el 27%, respectivamente. Por otra parte, desde 1991 las comunidades autónomas han visto aumentar sus recursos en un 2.118% y las entidades locales en un 5.065%, o, lo que es lo mismo, las autonomías han multiplicado sus recursos por 22 y las entidades locales por 51, lo que subraya el notable esfuerzo realizado por ciudades y municipios (véanse los cuadros 4, 5 y 6 y las figuras 1, 2 y 3).

Ya hemos mencionado con anterioridad las precauciones que debemos tener ante las cifras de las entidades locales, con mayor motivo si consideramos que en los años 2001, 2002, 2003 y 2004 no hay datos fiables disponibles, ya que la FEMP no pudo realizar su estudio anual de recogida de datos al rescindir la SECI el acuerdo que mantenía con esta institución, y que fue reanudado en el 2005. Por si fuera poco, si comparamos las cifras ofrecidas por la FEMP y la SECI en la serie histórica desde 1991 hasta la actualidad, nos damos cuenta de que salvo los años 1994 y 1995, las cifras manejadas por ambas instituciones no coinciden, presentando notables disparidades en algunos años.

Cuadro 3 Evolución de la gestión de la cooperación descentralizada, 1996-2006 (%)

Año	Gestión directa	ONG	Otras
1996	12,4	78,0	9,6
1997	12,3	75,1	12,6
1998	9,9	80,1	10,0
1999	11,1	82,1	6,8
2000	10,4	81,5	8,1
2001	n. d.	n. d.	n. d.
2002	n. d.	n. d.	n. d.
2003	n. d.	n. d.	n. d.
2004	n. d.	n. d.	n. d.
2005	14,0	82,2	4,0
2006	9,9	86,0	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FEMP.

Cuadro 4 Evolución histórica de la AOD descentralizada en función de su peso en el conjunto de la AOD de España, 1991-2006

Año	Total AOD (millones euros)	Incremento AOD (%)	Total COD (millones euros)	Incremento COD (%)	COD sobre AOD (%)	AOD sobre PNB (%)	AOD sin COD (millones euros)	AOD sin COD sobre PNB (%)
1991	788,0	33,1	16,9	11,8	2,1	0,24	771,1	0,23
1992	934,3	18,5	22,6	34,0	2,4	0,27	911,7	0,26
1993	995,1	6,6	25,0	10,0	2,5	0,28	970,1	0,27
1994	1.053,9	5,9	31,8	27,0	3,0	0,28	1.022,1	0,26
1995	1.006,9	-4,4	88,0	176,0	8,7	0,24	918,9	0,21
1996	960,6	-4,5	116,4	32,0	12,1	0,21	844,2	0,18
1997	1.089,2	13,3	124,7	7,0	11,4	0,23	964,5	0,20
1998	1.248,6	14,6	169,0	35,0	13,5	0,25	1.079,6	0,20
1999	1.277,6	2,3	183,6	8,0	14,3	0,23	1.094,0	0,19
2000	1.327,7	3,9	207,8	13,1	15,6	0,22	1.119,9	0,18
2001	1.904,7	43,4	208,7	0,4	10,9	0,30	1.696,0	0,26
2002	1.817,1	-4,6	261,1	25,1	14,3	0,26	1.556,0	0,22
2003	1.735,9	-4,4	283,8	8,6	16,3	0,23	1.452,1	0,19
2004	1.985,0	14,3	312,3	10,0	15,7	0,24	1.672,7	0,20
2005	2.428,3	22,3	385,0	23,2	15,8	0,27	2.043,3	0,22
2006	3.028,3	24,7	442,7	14,9	14,6	0,32	2.585,6	0,27

Fuente: Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

Cuadro 5 Evolución histórica de la AOD descentralizada en España (autonómica y local), 1991-2006

Año	Comunidades autónomas (millones euros)	Entidades locales (millones euros)	Total COD (millones euros)
1991	14,6	2,3	16,9
1992	19,6	3,0	22,6
1993	15,9	9,1	25,0
1994	17,6	14,2	31,8
1995	45,5	42,5	88,0
1996	64,2	52,2	116,4
1997	66,1	58,6	124,7
1998	91,8	77,2	169,0
1999	101,6	82,0	183,6
2000	117,5	90,3	207,8
2001	118,1	90,6	208,7
2002	172,2	88,9	261,1
2003	194,9	88,9	283,8
2004	221,2	91,1	312,3
2005	266,2	118,8	385,0
2006	323,9	118,8	442,7

Fuente: Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

A pesar del evidente esfuerzo que ha venido haciendo la cooperación descentralizada para sumar recursos e iniciativas en la política de cooperación española, particularmente a partir de 1994, numerosos responsables estatales nunca lo han reconocido suficientemente, y hasta se ha llegado a exigir que aumentaran mucho más sus recursos precisamente por quienes venían incumpliendo sus obligaciones en materia de cantidad y calidad de la AOD española, lo cual representa un ejercicio notable de cinismo. Así, en 1996, el entonces jefe del Gabinete de la Presidencia del Gobierno del presidente Aznar, del Partido Popular, en contestación a un escrito que días antes le había remitido el presidente de la Comisión 0,7% reclamándole el cumplimiento de este acuerdo internacional, le comunica, «La recomendación de las Naciones Unidas está referida al PIB nacional de cada país, por tanto, todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) deberían participar en su con-

secución, en relación con el porcentaje que cada una de ellas tiene en el gasto nacional. El gasto del Estado supone aproximadamente un 70% del total del gasto de las Administraciones Públicas, por tanto su aportación debería equivaler a un 0,49% del PIB, debiendo aportar el resto las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, para lo que habrán de incrementar sus aportaciones». Pocos años después, en 1999, en un libro promovido por el PP y prologado por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, con epílogo del entonces presidente de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso y diputado del PP, Pablo Izquierdo, se decía, «En el camino hacia el 0,7% el esfuerzo de las administraciones públicas en España es desigual. Si bien CC. AA. y Corporaciones Locales han aumentado su contribución de manera muy notable, aún están lejos del porcentaje que debería corresponderles en función del gasto público que controlan» (Cantarell, Menéndez y Mielgo, 1999).

Ahora bien, las cifras comparativas de la cooperación descentralizada en el conjunto de la AOD estatal deberían analizarse de forma mucho más pormenorizada de lo que se ha hecho hasta ahora, atendiendo a dos elementos significativos como son el papel de la cooperación descentralizada en el conjunto de la AOD estatal, y su significado en lo que se denomina AOD libre de deuda, esto es, sin contabilizar operaciones crediticias generadoras de deuda y que desde algunos sectores no se considera como AOD.

En estos momentos, la cooperación descentralizada en España representa una cuarta parte de toda la AOD bilateral, exactamente el 26,5% de la misma. De ella, la cooperación autonómica representa el 19,4% de la bilateral, mientras que la cooperación local el 7,1%. Contrariamente a lo que podría pensarse, esta cifra ha ido incrementándose en la última década, resaltando así los importantes incrementos presupuestarios que la cooperación descentralizada en su conjunto sigue experimentando también en fechas recientes.

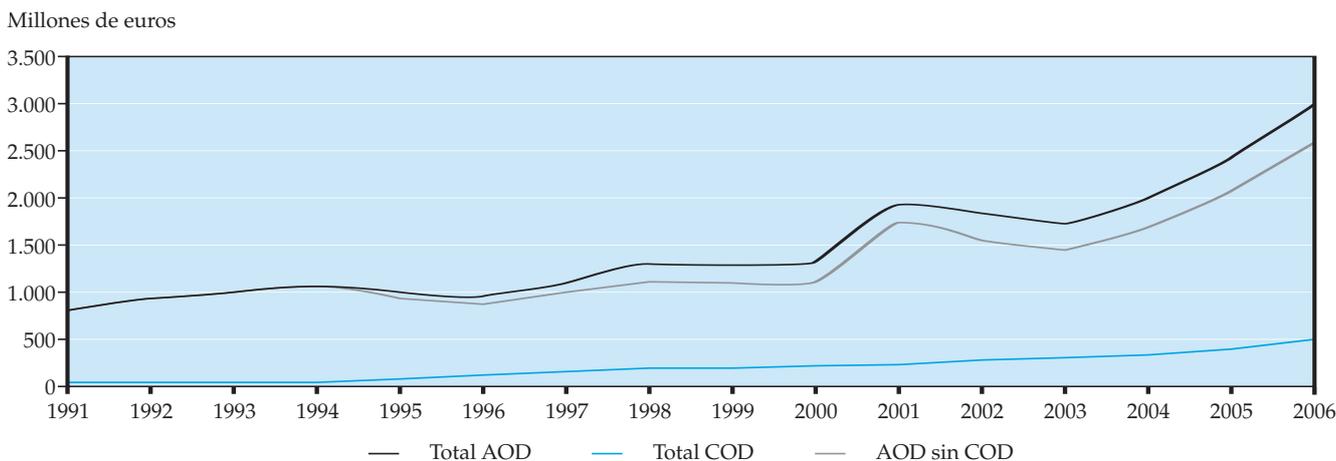
Algo similar sucede al analizar las cifras de la AOD española libre de deuda, en las que la cooperación descentralizada representa una quinta parte del total, exactamente el 19,8% de ella, de la cual, la cooperación autonómica significa el 14,4% y la local el 5,3% (véase el cuadro 7). Esta proporción ha permanecido relativamente constante a lo largo de la última década, algo que debe llevarnos a pensar en una composición relativamente invariable de los grandes capítulos de la cooperación española a lo largo de los años.

Cuadro 6 *Diferencia de gastos de la cooperación local consignados por la FEMP y por la SECI, 1994-2006*

Año	Entidades locales según la FEMP (millones euros)	Entidades locales según la SECI (millones euros)
1994	14,2	14,2
1995	42,5	42,5
1996	55,1	52,2
1997	65,7	58,6
1998	73,5	77,2
1999	80,2	82,0
2000	90,6	90,3
2001	n. d.	90,6
2002	n. d.	88,9
2003	n. d.	88,9
2004	n. d.	91,1
2005	117,6	118,8
2006	112,3	118,8

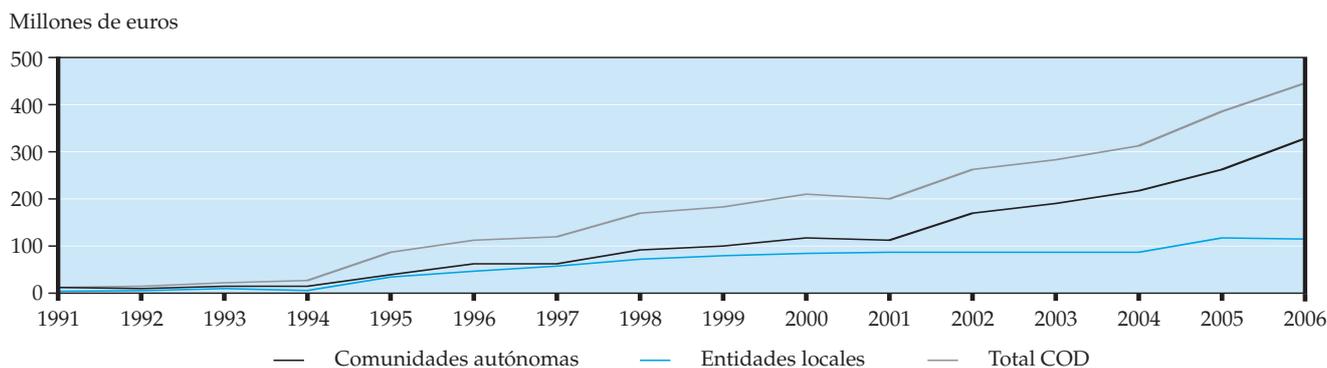
Fuente FEMP y PACI Seguimiento.

Figura 1 *Comparación total AOD-total COD-AOD sin COD, 1991-2006*



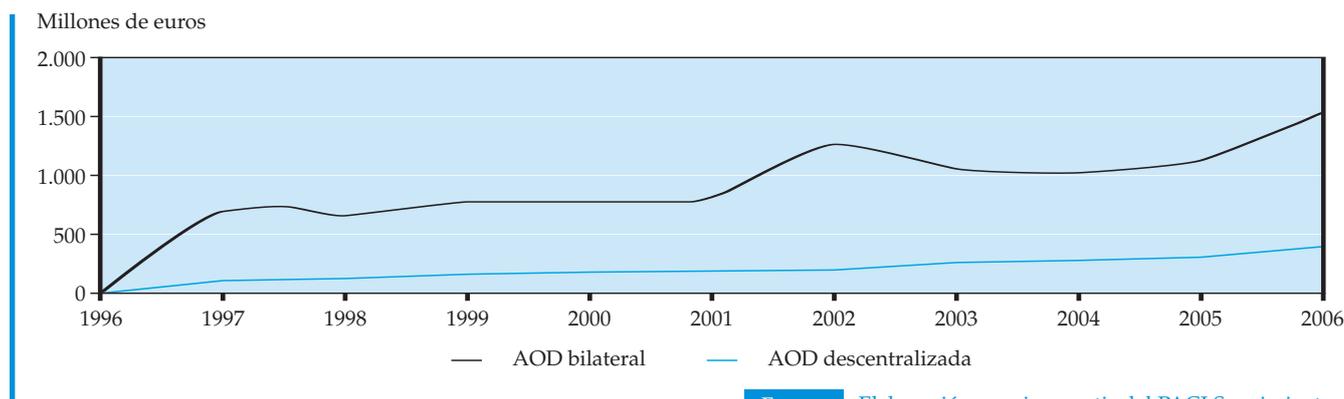
Fuente Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

Figura 2 *Evolución histórica de la AOD descentralizada en España (autonómica y local), 1991-2006*



Fuente Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

Figura 3 Evolución de la AOD bilateral y AOD descentralizada, 1996-2006



Fuente: Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

Cuadro 7 Evolución cuantitativa de la AOD española en relación con el comportamiento de la cooperación descentralizada, 1996-2006*

Año	AOD España (millones euros)	AOD bilateral (millones euros)	AOD descentralizada (millones euros)	AOD CC. AA. (millones euros)	AOD EE. LL. (millones euros)	AOD bilateral/ descentralizada (%)	AOD bilateral/ CC. AA. (%)	AOD bilateral/ EE. LL. (%)
1996	964,3	684,6	116,2	64,1	52,1	16,9	9,3	7,6
1997	1.086,3	676,9	124,5	61,3	63,2	18,4	9,0	9,3
1998	1.250,7	766,6	168,8	91,7	77,1	22,0	11,9	10,0
1999	1.279,8	776,9	183,3	101,4	81,9	23,6	13,0	10,5
2000	1.319,4	813,2	207,9	117,5	90,3	25,5	14,4	11,1
2001	1.907,8	1.250,2	208,7	118,1	90,6	16,6	9,4	7,2
2002	1.817,0	1.059,1	261,2	172,2	88,9	24,6	16,2	8,4
2003	1.736,0	1.016,5	283,9	194,9	88,9	27,9	19,1	8,7
2004	1.970,5	1.118,1	312,3	221,2	91,1	27,9	19,7	8,1
2005	2.428,9	1.498,7	385,1	266,2	118,8	25,7	17,7	7,9
2006	3.038,4	1.666,6	442,8	323,9	118,8	26,5	19,4	7,1

Año	PNB (precios corrientes; millones euros)	AOD/PNB (%)	Créditos FAD** (millones euros)	BM/ FMI (millones euros)	Operaciones deuda (millones euros)	AOD libre deuda (millones euros)	AOD libre deuda/ PNB (%)	AOD libre deuda/ descentralizada (%)	AOD libre deuda/ CC. AA. (%)	AOD libre deuda/ EE. LL. (%)
1996	442.711	0,22	241,7	16,1	101,8	604,7	0,14	19,2	10,6	8,6
1997	467.504	0,23	198,5	90,3	82,5	715,0	0,15	17,4	8,5	8,8
1998	496.738	0,25	192,3	101,7	122,3	834,5	0,17	20,2	10,9	9,2
1999	553.803	0,23	155,2	103,4	57,0	964,2	0,17	19,0	10,5	8,5
2000	599.486	0,22	172,7	67,5	18,2	1.061,0	0,18	19,6	11,0	8,5
2001	640.553	0,30	142,2	208,7	434,9	1.122,0	0,18	18,6	10,5	8,0
2002	686.012	0,26	198,0	234,5	125,3	1.259,2	0,18	20,7	13,6	7,0
2003	743.046	0,23	206,0	173,9	93,7	1.262,4	0,17	22,4	15,4	7,0
2004	789.086	0,25	154,1	307,6	161,2	1.347,6	0,17	23,1	16,4	6,7
2005	904.323	0,27	46,7	246,1	502,1	1.634,0	0,18	23,5	16,3	7,2
2006	960.842	0,32	47,5	327,6	427,9	2.235,4	0,23	19,8	14,4	5,3

* Cifras oficiales y AOD libre de deuda.

** Se refiere a los créditos FAD consignados en el PACI Seguimiento, una vez descontados desembolsos menos reembolsos según la normativa CAD, pero no a los autorizados, concedidos ni formalizados.

Fuente: Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento.

Un proceso de concentración de la cooperación local en pocas regiones

Con el paso del tiempo, la cooperación local se ha ido concentrando en un número cada vez más limitado de regiones, algo que se ve con claridad con los datos más recientes de la FEMP del año 2006. Así, tres cuartas partes de la cooperación de las entidades locales españolas se concentra en cuatro comunida-

des autónomas, mientras que las otras trece restantes reúnen la cuarta parte restante. De hecho, las entidades locales de Madrid, Cataluña, Andalucía y el País Vasco concentran el 74% del total, frente al 26% restante que se lleva a cabo en las entidades locales de las trece comunidades restantes, a saber, Valencia, Castilla y León, Aragón, Asturias, Navarra, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia, Canarias, La Rioja, Galicia, Extremadura y Cantabria. Un notable desequilibrio que se agranda con el tiempo y que abre numerosos interrogantes.

■ Una mejor orientación social

A través de los años, la cooperación descentralizada de las entidades locales está generando mayores intervenciones hacia sectores más efectivos vinculados estrechamente con la eliminación de la pobreza. Así, con datos del 2006, comparando la distribución sectorial de la ayuda española procedente del conjunto del Estado con la que procede de las entidades locales, nos encontramos con que esta última está interviniendo más y mejor sobre los sectores que inciden en una mayor mejora en las condiciones de vida y la satisfacción de necesidades básicas. Especialmente en lo referido a la educación, la salud y la salud reproductiva así como el abastecimiento y la depuración de agua, sectores todos ellos que figuran precisamente como prioridades establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el cuadro 8).

Más aún, una proporción muy elevada de los gastos estatales en estos programas proceden precisamente de la cooperación descentralizada, lo que demuestra la pujanza de estas iniciativas en los programas de cooperación de las entidades locales españolas. Así, el 7,5% de todos los gastos bilaterales en educación son proporcionados desde las entidades locales; el 8,5% de los gastos en salud y salud reproductiva; el 7% de los gastos dirigidos al abastecimiento y depuración de agua. Es decir, no sólo son sectores primordiales en la cooperación local, sino también muy relevantes desde la aportación de recursos económicos a los mismos para el conjunto de la cooperación estatal.

■ Una cooperación que avanza en el cumplimiento del compromiso 20/20

Trece años después de que se firmara en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague el compromiso 20/20, cuyo objetivo es reorientar la cooperación internacional y los pre-

supuestos nacionales hacia el apoyo a la inversión social básica en los países en desarrollo mediante un acuerdo entre países donantes y receptores por el cual el 20% de la AOD del país donante y el 20% del gasto público del país receptor se destinen a servicios sociales básicos universales, España ha sido incapaz a lo largo de todo este tiempo de aproximarse hacia esta iniciativa y de cumplirla. De esta forma, en el 2006, la AOD española se encuentra lejos del acuerdo, con un porcentaje de cumplimiento del 16,8%, lo que significa que sólo una sexta parte de toda nuestra AOD bilateral se dirige hacia estos sectores sociales básicos, mientras que, por el contrario, la AOD de las entidades locales destina cerca de la mitad de sus recursos a estos fines. Así, el 42,4% de la AOD de ciudades y municipios se dirige a sectores de prioridad social básica, lo que pone de relieve su mayor aportación a la lucha contra la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas (véase el cuadro 9).

■ Una gestión sumamente compleja

Los datos de los estudios que en los últimos años viene realizando la FEMP sobre la cooperación de las entidades locales proporcionan otras cifras inquietantes, como son las que se refieren a la gestión de la misma. Así, con los datos del 2005 que fueron publicados dos años después, tenemos aspectos sumamente contradictorios sobre la forma en que se lleva a cabo su gestión final, los espacios de participación social que se han abierto, así como las instituciones mediadoras que intervienen sobre la misma. De las 417 entidades locales que facilitaron datos para el estudio en este año, 110 coordinan su cooperación a través de consejos locales de solidaridad, es decir, un 26% del total de las entidades locales; otras 210, el 50%, disponen de convocatorias de subvenciones; al tiempo que otras 97, el 23%, cuentan con hermanamientos abiertos. Entre estas últimas, destacan los convenios existentes con *Wilayas* y *Dairas* saharauis (el 24% de todos los hermanamientos), seguidos por los hermanamientos con municipios cubanos (el 23%), situándose a continuación los hermanamientos con municipios nicaragüenses (otro 13%), de forma que los convenios con estas tres zonas suman por sí solos el 60% del total, lo que subraya la fuerza que los grupos de solidaridad locales tienen con procesos de relevancia histórica dotados de una importante carga ideológica. Por último, mientras que en 1998 había 711 municipios que aportaban recursos a los Fondos de Solidaridad Regionales existentes, en el 2005 su número se había incrementado hasta los 1.156, lo que resalta el éxito de estos fondos en la articulación de la cooperación local en el conjunto de España.

A todo ello tenemos que añadir la extraordinaria complejidad que proporcionan las ONG que intervienen en la misma por medio de las subvenciones que reciben y gestionan. En este campo existe un acelerado proceso de concentración de recursos en cada vez menos ONG, en la medida en que sólo siete grandes ONG acaparan el 21% de todos los recursos de la cooperación de las entidades locales, y otras

Cuadro 8 Comparación del gasto ejecutado de la AOD estatal y de la AOD de las entidades locales según distribución sectorial del CAD, 2006

Sectores CAD	% gasto estatal	% gasto entidades locales
Infraestructuras y servicios sociales	56,2	68,1
Infraestructuras y servicios sociales	9,8	3,7
Educación	11,2	20,8
Salud y salud reproductiva	12,7	15,4
Abastecimiento y depuración de agua	4,8	6,2
Gobierno y sociedad civil	17,7	12,6
Otros servicios e infraestructuras sociales	12,4	9,1
Infraestructuras y servicios económicos	21,4	2,6
Sectores productivos	10,4	14,8
Ayuda multisectorial	12,0	14,3
Total (sectores CAD 100-470)	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007) y FEMP (2008).

Cuadro 9 Gasto para la iniciativa 20/20 en la AOD bilateral, 2006

Tipo de ayuda	% s/gasto iniciativa 20/20	Ratio tipo de ayuda/gasto iniciativa 20/20
AOD estatal	16,8	1/5,95
AOD entidades locales	42,4	1/2,36

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007) y FEMP (2008).

22 reúnen otro 31% de los mismos, es decir, una tercera parte de toda la cooperación local, que incluye 996 acciones distintas. Sin embargo, 607 ONG pequeñas y medianas se distribuyen el 45% de los recursos de la cooperación a través de subvenciones. De esta forma, mientras que las ONG grandes gestionan una media de 45 acciones por entidad, las pequeñas gestionan cada una 2,4 intervenciones. Por volumen de recursos canalizados, se encuentran en tercer lugar otro grupo de 363 entidades de perfil muy variado (plataformas, asociaciones, organizaciones vecinales, etc.), que han recibido el 14% de todos los recursos a través de subvenciones, seguidas de las asociaciones pro Sáhara, 34 de las cuales han gestionado el 4% del total de las subvenciones de las entidades locales españolas. Por otro lado, 75 entidades e instituciones religiosas de distinta categoría han gestionado el 2% del total de las subvenciones de la cooperación local, un porcentaje similar al gestionado por los comités y movimientos sociales, aunque en un número notablemente inferior de 41. Finalmente, se aprecia un ascenso de las organizaciones de inmigrantes, de las cuales únicamente 14 recibieron recursos para 17 acciones distintas, el 1% de todos los recursos, pero que representan una cantidad total apreciable para el bajo número de entidades que han intervenido en ellas (véase el cuadro 10).

Sin duda, todo ello configura una cooperación descentralizada extraordinariamente compleja y difusa, muy fragmentada en función de las instituciones que intervienen en la misma, de sus capacidades, medios e instrumentos, y fuertemente dependiente de las propias facultades y limitaciones de estas ONG. Así, en estos espacios es donde están surgiendo más problemas con la gestión y formalización de estas subvenciones, sin que exista un registro unificado de programas subvencionados desde las administraciones locales y accesible en tiempo real, algo muy sencillo hoy en día que evitaría muchos de los problemas que se están dando.

■ Identificando espacios de controversia

Además de todo lo anterior, podemos enumerar de forma resumida otros aspectos que forman parte de los espacios de controversia en torno a la cooperación descentralizada:

- La *competencia* que aparece también en la cooperación local forma parte de una dinámica perversa que debe romperse, ya que en muchos casos los ayuntamientos compiten con los fondos, los fondos compiten con las diputaciones, y las diputaciones, a su vez, compiten con los ayuntamientos, de manera que el ciclo se cierra y vuelve a empezar de nuevo.
- La *emergencia* de la cooperación descentralizada, rasgo que pudo ser relevante hasta el año 2000, en estos momentos no puede seguir siendo el paraguas bajo el cual amparar intervenciones, limitaciones e insuficiencias.

- La *descoordinación, fragmentación y dispersión* de la cooperación descentralizada no son rasgos específicos de este ámbito de la cooperación española, sino que han sido rasgos relevantes del conjunto de la AOD desde que esta misma empieza a configurarse, generando actuaciones tan contrapuestas como contradictorias que mantienen hoy en día plena vigencia.
- Las *características de los actores* que intervienen en la misma, tampoco parece que pueda ser considerado como un rasgo singular. Respecto a los actores, la dimensión descentralizada en la que operan les confiere una serie de rasgos específicos, pero que no son superiores a los que puedan tener otros que actúan en otros ámbitos de la cooperación al desarrollo (bilateral, multilateral, etc.), ni mucho menos independientes de los poderes políticos, como algunos autores señalan.
- El *operativo* que la cooperación descentralizada ha ido configurando con el paso del tiempo en España y que sin duda obedece a una doble intención: la voluntad de las administraciones locales de agradar a una clientela cercana en el ámbito de su municipio, y el deseo de los grupos de interés cercanos de acceder y disponer del mayor volumen de recursos.
- Su *componente espacial*, la perspectiva local desde la que surge, se configura e interviene la cooperación descentralizada, en la medida en que los gobiernos descentralizados poseen un conjunto de competencias, experiencias, habilidades y recursos que le son específicos.
- Su *heterogeneidad y diversidad* no sólo es el reflejo de la complejidad con la que este modelo de cooperación se ha ido abriendo paso en España, sino que también es muestra de la variedad de elementos que han tomado cuerpo en la misma, en no pocas ocasiones tan contradictorios como discutibles.

La necesidad de ubicar la globalización en la cooperación de ciudades y gobiernos locales



La globalización está generando cambios estructurales y territoriales de una gran envergadura que están afectando de forma relevante a los procesos urbanos y al desarrollo de las ciudades contemporáneas. Los municipios no pueden concebirse exclusivamente como simples financiadores de acciones de solidaridad, sino que como instituciones públicas que son, pueden y deben intervenir desde la política misma en la

Cuadro 10 Presencia de ONG en la gestión de la cooperación local

Tipo de entidad	Número de entidades	Número de acciones	Presupuesto (euros)	% s/ total presupuesto	Ratio acciones/ entidad
ONGD grandes	22	996	23.561.207	31	45,0
ONGD pequeñas y medianas	607	1.460	34.815.711	45	2,4
Otras entidades	363	519	10.690.491	14	1,4
Asociaciones pro Sáhara	34	208	3.046.694	4	6,1
Instituciones religiosas	75	158	2.483.494	3	2,1
Comités y movimientos sociales	41	77	1.294.021	2	1,8
Inmigrantes	14	17	670.158	1	1,2
Total	1.156	3.435	76.561.774	100	3,0

Fuente FEMP (2007).

generación de cambios y transformaciones sustanciales sobre la sociedad, tanto en su espacio local como en el estatal y en el mundial. Ver a las ciudades como simples espacios locales supone ignorar su valiosa capacidad para interactuar en una globalización cada vez más poderosa y contradictoria, que debe estar presente también en las acciones de cooperación y ayuda al desarrollo.

La globalización interviene en la formación de redes de naturaleza muy amplia, que en el tiempo y el espacio adquieren una escala transnacional. De esta forma, se producen dinámicas que transforman los ámbitos locales y regionales a través de conexiones internacionales que crecen impulsadas por avances desarrollados por la globalización misma. Así las cosas, la globalización está íntimamente relacionada con las transformaciones sistémicas que afectan a las ciudades y las dinámicas relacionales por parte de regiones y Estados para reacomodarse a un escenario tan complejo como cambiante. Cambios estructurales y territoriales son, por tanto, elementos centrales en las relaciones locales, por comarcales, regionales, nacionales y supranacionales, que generan a su vez transformaciones urbanas de envergadura que suponen un espacio privilegiado para las intervenciones de la cooperación descentralizada.

Existen elementos estructurales específicos sobre los que la globalización determina de forma decisiva a las ciudades, algunos de los cuales deben tenerse en cuenta también en la cooperación descentralizada. Así, la globalización determina más que nunca a unas ciudades cuyo avance ha pasado siempre por superar los límites locales, siendo como es la globalización la consecuencia de un conjunto de decisiones humanas deliberadas que han actuado sobre planos y procesos múltiples. Precisamente por ello, la globalización no presenta la misma intensidad en las diferentes ciudades y regiones, ya que son muy distintas las respuestas, estrategias y alianzas que se están desarrollando, y especialmente la geometría de las redes que se están estableciendo en los diferentes lugares del mundo.

Es así como la globalización afecta sin duda a las ciudades, pero las ciudades pueden colocarse en el centro o la periferia de la globalización misma en función de la posición en que la ciudad se sitúa en la economía global y en sus procesos y decisiones estructurales. Las ciudades no son, por tanto, sujetos meramente pasivos, sino que tienen elementos para reaccionar y posicionarse ante la globalización utilizando las estructuras locales que poseen. Abundando en ello, las ciudades son cada vez más globales, no tanto como consecuencia de los procesos deliberados de las instituciones que las gobiernan, sino como parte esencial de los procesos económicos, sociales y políticos que protagonizan, de forma que se establecen alianzas supranacionales de mayor alcance, en ocasiones, de las que se plantean en espacios regionales o territoriales más cercanos. Y uno de los elementos más relevantes generados precisamente por la acción de la globalización en las ciudades es la creación de redes. Las ciudades poseen redes relacionales, redes estructurales, redes territoriales, redes sociales, redes de conocimiento, que cada vez son más imprescindibles para operar en la escala global.

Las ciudades son, de esta forma, fundamentales para que una nueva articulación de la economía y la sociedad pueda avanzar sobre unas bases cambiantes modeladas por esta globalización, donde la cooperación al desarrollo tiene unas capacidades novedosas, pero también contradictorias, que han de tenerse en cuenta a la hora de diseñar estrategias más certeras y perdurables. Mientras que avanzamos hacia ciudadanías cada vez más globales, numerosos fenómenos globales tratamos de abordarlos de manera cada vez más local, ignorando los nuevos horizontes que la globalización ha abierto y que con frecuencia se dejan fuera de las estrategias de la cooperación descentralizada.

Empapar las políticas que se llevan a cabo desde la cooperación local de estrategias, claves y respuestas a la globalización supone no solo una exigencia sino una obligación que

numerosas actuaciones voluntaristas, caritativas y meramente subsidiarias olvidan. Todo ello es, si cabe, cada vez más necesario ante un discurso crecientemente simplista, aderezado de buenas intenciones, que invade a la cooperación en general, y a la cooperación descentralizada española de forma muy particular, repleta de visiones meramente asistencialistas y alejadas de cualquier atisbo de cambio o transformación política o económica, palabras que parecen sarpullidos pero que son imprescindibles ante las gigantescas transformaciones que la globalización genera. Sometemos nuestras intervenciones a criterios horizontales y verticales al uso, pero ignoramos algunas preguntas clave, como el grado de emancipación que generan sobre las comunidades en las que operan, las transformaciones que provocan en los Estados o la evolución política que alimentan. Y éstas son cuestiones absolutamente esenciales en la cooperación local de hoy en día, una cooperación de origen local pero de incidencia global, que debe utilizar también herramientas, estrategias y respuestas globales que no hay que perder de vista.

La cooperación local y su papel en los procesos de descentralización municipal en el Sur

6

Si hay un espacio en el que la cooperación descentralizada de las entidades locales españolas tiene una posición de mayor ventaja comparativa para intervenir es, sin duda, en el apoyo a los procesos de descentralización en el Sur. A nivel europeo, el avance que España ha obtenido en el desarrollo de la descentralización local y autonómica es reconocido unánimemente, con todos los matices que queramos señalar, tanto por el grado de transferencia de competencias y recursos logrado, como por su papel decisivo en la convivencia y en la calidad de vida alcanzada para los ciudadanos. De hecho, ya a principios de los noventa, algunos estudios identificaban la descentralización como uno de los potenciales campos de intervención, proponiéndose experiencias específicas que en el campo de la cooperación descentralizada debían proyectarse como una medida de fortalecimiento institucional y democrático (Ábalos Meco, 1993).

Ahora bien, es evidente que los procesos de descentralización implican decisiones políticas que afectan al grado de descentralización por el que se avanza, las condiciones que se dan para ello, así como las diferentes características sociales, económicas, territoriales, jurídicas y políticas que permiten articular el conjunto del Estado mediante un peso diferencial de los municipios, todo lo cual implica profundizar en la democratización de las instituciones y consolidar la participación de las organizaciones sociales. Y para todo ello se necesitan decisiones, enfoques y compromisos políticos que permitan llevar a cabo propuestas con el consiguiente respaldo que, a su vez, permitan enmarcar las intervenciones, en el plano de la descentralización y en el del fortalecimiento local, acompañado de un diálogo activo, comprometido y respetuoso entre todos los actores implicados en cada uno de los niveles, tanto por parte de las autoridades nacionales y locales de los países implicados como de los propios actores de la cooperación bilateral y descentralizada.

En los últimos años, diferentes ayuntamientos españoles y otras instituciones han venido trabajando con éxito en algunas experiencias de descentralización de la mano de hermanamientos, convenios o bien programas de mayor envergadura, particularmente en América Latina, como los que ha llevado a cabo FUNDEMUCA (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Cen-

troamérica y el Caribe), apareciendo incluso organizaciones sociales con un avanzado grado de especialización que han incorporado con fuerza estas actuaciones, entre las que se puede destacar a MUSOL (Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional), cuyo trabajo ha quedado reflejado en el Cuarto Encuentro Municipalista, organizado por esta organización en Valencia a finales del 2007, y que, precisamente, se dedicó de forma monográfica a este tema (véase el cuadro 11).

Ya en este encuentro se constató un avance asimétrico en este campo, en la medida en que en Latinoamérica la cooperación descentralizada española había llevado a cabo experiencias de una cierta envergadura y entidad, mientras que en África la visión esencialmente humanitaria de los proyectos que allí se han realizado de forma histórica por la cooperación española ha impedido avanzar en estos procesos de descentralización, a pesar de que en países como Senegal se empieza a demandar apoyo para los procesos que ha emprendido en este terreno. Es por ello por lo que no basta con la mera transmisión de experiencias municipales españolas, sino que la cooperación descentralizada debería conocer en profundidad los antecedentes, valorar mediante un diálogo respetuoso la intensidad de los procesos que los poderes públicos quieren llevar a cabo y, por supuesto, tener en cuenta el marco jurídico, histórico y social en el que se quiere actuar para poder elaborar las estrategias de definición y apoyo a cada proceso más adecuadas, desde ese diálogo imprescindible con las instituciones y agentes locales de cada país implicados.

Ahora bien, como en otros muchos campos del desarrollo, los procesos de descentralización no son neutros, sino que pueden ser utilizados para cuestiones tan contradictorias como apoyar los procesos neoliberales de privatización de servicios públicos o fortalecer la democracia local participativa, por lo que deberán establecerse con claridad los espacios políticos sobre los que los municipios quieren trabajar, así

como los recursos públicos que se aplican a ello. Así, en el mencionado encuentro de MUSOL, se señaló: «la descentralización de los municipios se ha enfrentado a una serie de problemas tales como la atribución de competencias sin medios para ejercerlas; dificultades para la ampliación de ingresos locales en base a la captación de impuestos, tributos y tasas; incapacidad técnica y administrativa para un ejercicio competencial complejo; inestabilidad del funcionariado; manipulación desde los partidos y desde el Gobierno de las políticas de descentralización municipal; insostenibilidad de procesos de descentralización que no estén apoyados en otras reformas, como son la participación ciudadana, la legislación electoral de las entidades locales y la reforma tributaria». Es por ello por lo que debe tomarse en cuenta la aplicación de instrumentos de intervención novedosos desde la cooperación descentralizada que permitan avanzar en la construcción de Estados descentralizados en el Sur, dotados de enfoques políticos en sus distintas escalas y niveles, capaces de trabajar desde la democratización y la participación social.

El compromiso político que se requiere para esta descentralización pasa, por tanto, por la recomposición de una base institucional democrática por medio del fortalecimiento de los diferentes niveles territoriales de la administración pública, que avancen simultáneamente al ordenamiento democrático e institucional en el territorio. Y por consiguiente, este proceso es un proceso comprometido con un desarrollo nítidamente democrático y con la sostenibilidad de las instituciones que promueve. A la luz de todo ello, son tres los niveles de intervención, que se pueden resumir en el fortalecimiento institucional a nivel estatal para promover esta descentralización, los procesos concretos de avance hacia la descentralización misma, así como el conjunto de programas sociales e institucionales que permitan materializar estos compromisos, todo lo cual requerirá de estrategias, sinergias y alianzas de geometría variable entre los diferentes donan-

Cuadro 11 *La experiencia de la cooperación descentralizada en los procesos de descentralización municipal en América Latina y África*

La consolidación de la democracia y de las políticas públicas es el soporte indispensable para afrontar la pobreza y la exclusión social en América Latina. La apuesta por un desarrollo sostenible con equidad exigiría la superación (o el abandono) de las tesis y referencias ideológicas del neoliberalismo sobre el papel del Estado y la relación Estado-mercado y, sobre todo, del Estado-sociedad. En este proceso, o como resultado del mismo, debería producirse:

- Una más clara delimitación entre lo público y lo privado, entre los intereses públicos (las políticas públicas) y, por otra parte, los intereses privados.
- La dotación de medios y capacidades (el reforzamiento democrático e institucional) del Estado para llevar adelante con solvencia las políticas de desarrollo social.
- El fortalecimiento y modernización de los gobiernos y administraciones públicas (formas prácticas, espacios e instrumentos de la organización y ejercicio del poder democrático y de las políticas públicas).

La cooperación española ha tenido relevancia en algunos países, pero no siempre tuvo una visión política de los resultados de su intervención, primando en muchos casos la simple colaboración en técnicas de gestión, o la presentación a veces idealizada de la experiencia municipal española.

En el caso de Guatemala y Bolivia, descentralización significa democracia. La cooperación española aportó la idea de mancomunidades (en Guatemala y otros países) y asesoró en el proceso de constitución de municipios (en Bolivia). Pero esta experiencia no es trasladable a África, donde la cooperación descentralizada española dispone de escaso conocimiento y de poca presencia, casi siempre a través de los programas ejecutados por ONG.

En cambio, algunas lecciones aprendidas deberán ser tenidas en cuenta. En primer lugar, la primacía de los enfoques políticos sobre los técnicos. En segundo lugar, los resultados obtenidos cuando se relacionaron los poderes locales y las organizaciones sociales de base. Y por último, los impactos negativos de programas de apoyo a procesos no contextualizados ni social ni políticamente, que respondían a la concepción neoliberal del Estado como instrumento de la competitividad de los sectores oligárquicos en el mercado global, procesos que bajo la apariencia de descentralización política abocaron la privatización de la esfera pública.

Conclusiones del Cuarto Encuentro Municipalista de MUSOL,
Valencia, 13 de noviembre del 2007.

tes y actores para llevar a cabo estos objetivos, entre los que podemos señalar los siguientes:

- Superar actuaciones que pasen únicamente por proyectos puntuales deficientemente contextualizados.
- Apoyar iniciativas que revaloricen las capacidades reales de las instituciones municipales.
- Reforzar tanto los espacios como los instrumentos de participación activa de la ciudadanía en las políticas públicas, en cualquiera de sus ámbitos.
- Respetar los roles políticos e institucionales de los agentes locales.

El eterno dilema de la necesidad de una mayor coordinación



Uno de los temas más recurrentes en la cooperación descentralizada es el de la necesidad de coordinación en la misma. Ciertamente, la multiplicidad de actores que intervienen en ella, la autonomía política que poseen y la disparidad de criterios e intereses que aplican genera políticas extraordinariamente diversas y, por qué no decirlo, también contradictorias. Sin embargo, lo que en muchas ocasiones es valorado como una muestra de riqueza y diversidad propia de las administraciones descentralizadas, en otras es criticado por no someterse a criterios uniformes.

Desde numerosos ámbitos, pero particularmente los responsables políticos y técnicos de la cooperación estatal, de la SECI y de la AEIC, han reprochado sistemáticamente a las entidades locales su enorme descoordinación, como si todos los problemas históricos de descoordinación en la cooperación española se agotaran en este nivel frente a un mar de coherencias organizadas y racionales entre los numerosos ministerios, secretarías de Estado, direcciones generales, organismos autónomos, embajadas, OTC y demás entidades públicas que en España hacen cooperación según su personal criterio. Más aún, como si desde los espacios de mayor responsabilidad política y técnica de la cooperación no existieran ejemplos nada edificantes de una descoordinación que se prolonga desde hace lustros y se mantiene aún hoy en día. Sin embargo, los mismos que reprochan desde la AEIC o la SECI su descoordinación deberían pensar que ellos mismos llevan al menos 15 años fracasando en el intento, como lo refleja el informe del CAD de 1994, en el que se decía que «la Administración central responsable de la ayuda está tratando en la actualidad de mejorar la coordinación entre la llamada “Asistencia Descentralizada” y las actividades realizadas por la AEIC e integrar aquélla en mayor medida en sus objetivos y criterios generales» (OCDE-CAD, 1994: 34). Pero sorprendentemente, cuatro años más tarde, el mismo organismo internacional, recogía en su informe sobre la ayuda española que «la cooperación descentralizada se basa en el modelo establecido por el Gobierno central, en lo que respecta a las prioridades sectoriales y geográficas y en la utilización de los instrumentos de cofinanciación con las ONG» (OCDE-CAD, 1998: 35). Si esta información es la que trasladó al CAD el propio Gobierno español, ¿cómo podía quejarse de falta de coordinación en la cooperación realizada por las entidades locales, siendo como decía un reflejo del modelo que el propio Gobierno había establecido?

■ Un tratamiento estatal deficiente de la cooperación descentralizada

En 1992, el informe sobre cooperación al desarrollo elaborado por el Congreso de los Diputados recogía la necesidad de

«incrementar desde el Gobierno la colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de Ayuda al Desarrollo, de tal manera que la acción de estas administraciones se oriente al logro de los objetivos generales de la política española de cooperación» (Congreso de los Diputados, 1992: 29). Una visión endógena, que situaba la cooperación descentralizada al servicio de los intereses y necesidades de la cooperación estatal pero sin reconocer sus especificidades y complementariedades. Dos años después, el Senado en su ponencia sobre cooperación al desarrollo, defendía que «deberá asegurarse la unidad de acción de la política de cooperación al desarrollo» (Senado, 1994). Con posterioridad, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo,¹⁰ no fue capaz de dar carta de naturaleza a la realidad de la cooperación que se hacía en España, naciendo prisionera de diferentes intereses e instituciones que hicieron valer su poder para constreñir la primera Ley de cooperación que España elaboraba y limitándola de forma extraordinaria. Así, lejos de dar respuesta a los numerosos problemas que la cooperación española tenía, trató de encorsetarla para desplegar un entramado legal que nació caduco y trasnochado. Por ello, no es casual la visión estatista de la cooperación que la Ley reflejaba, no reconociendo a las entidades descentralizadas el valioso papel que ya por entonces desempeñaban, para relegarlas a un simple papel de segundones al servicio de la «unidad de acción en el exterior».¹¹ Únicamente la Ley reconoce su «autonomía presupuestaria»,¹² que no la funcional, técnica o de gestión, lo que quiere decir que la autonomía de la que disponen pasa por poner dinero, pero nada más. Todo ello tomó cuerpo en el disparatado *I Plan Director de la Cooperación Española, 2001-2004*, en el que la cooperación descentralizada es completamente ignorada, con una simple mención de dos líneas referidas a su aportación económica.

De manera muy significativa, en el documento de trabajo elaborado por la SECIPI en el que se recogen las actividades y trabajos llevados a cabo por esta Secretaría de Estado en el periodo 2000-2004 (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2004a) ni siquiera aparece mencionada la cooperación local, algo sumamente elocuente de cómo se ha venido trabajando en algunas etapas respecto a las entidades locales, que interesaban a la hora de sumar recursos a la AOD estatal mientras recibían todo tipo de críticas y acusaciones, al tiempo que ni siquiera eran mencionadas en los documentos políticos y técnicos más significativos de la cooperación estatal.

Esta situación trata de corregirse en la siguiente etapa, coincidiendo con el *II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*, que dedica una amplia mención a la cooperación de comunidades autónomas y entidades locales, señalando expresamente «la estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal» (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2004b: 105). Bien es cierto que a estas alturas, y cuatro años después de que fuera aprobado este Plan Director, la estimulación no ha superado siquiera la fase de deseo, ya que no se ha hecho nada al respecto, más allá del programa MUNICIPIA, al que nos referiremos posteriormente.

■ La confusión entre coordinación y burocracia

En realidad, a medida que la cooperación descentralizada ha ido avanzando en sus múltiples aportaciones, no ha generado una mayor claridad en las metas, objetivos y medios aplicados, sino que se ha ido dotando de una progresiva complejidad burocrática y administrativa que la ha ido atrapando como una tela de araña: convocatorias cada vez más complejas y enmarañadas, la aplicación de un desconocido pero sacralizado marco lógico, baremaciones contradictorias y en no pocas ocasiones interesadas, resoluciones precipitadas, evaluaciones intermedias y finales atropelladas, memorias de desempeño, justificaciones de proyectos, sin olvidar las

múltiples instancias a las que hay que trasladar resultados, cifras e informaciones. Todo ello ha generado un procedimiento altamente burocratizado y cada vez más alejado de los problemas reales del desarrollo a los que esta cooperación debía dar respuesta, de forma que a mayor burocratización, menor capacidad para diseñar estrategias efectivas de desarrollo especializadas para el ámbito local y sus potencialidades. Ni siquiera a estas alturas hay unanimidad en la definición precisa entre las administraciones descentralizadas en la forma de calcular el tan manido 0,7%, encontrándonos fórmulas tan diversas como contradictorias, en algunas ocasiones más preocupadas por publicitar resultados efectistas que por ofrecer experiencias válidas de desarrollo duradero. Así las cosas, se ha creído que la coordinación era sinónimo de burocracia o generalización de mayores procesos administrativos, olvidando la dimensión real de la pobreza que debía abordar y sometiendo a los receptores, contrapartes y poblaciones del Sur a esta endiablada espiral de trámites, exigencias y requerimientos.

Sin embargo, nada parece demostrar que uno de los mayores dilemas de la cooperación descentralizada, como es su necesidad de mayor coordinación, vaya a contar con fórmulas para avanzar en su consecución, al menos desde los responsables estatales. Así, en el Encuentro sobre la Cooperación Española del 2007 se recogía: «La coordinación entre todos los actores de la cooperación española: en primer lugar, la coordinación entre las administraciones públicas de los diferentes niveles del Estado, una coordinación que requiere mejorar los mecanismos existentes y pasar del consenso en las líneas generales, a la coordinación más precisa en los países donde se trabaja» (AECID, 2007), una visión simplista para una situación tan compleja como la que actualmente tiene la cooperación descentralizada en España. Incluso en el polémico Pacto de Estado contra la Pobreza firmado en diciembre del 2007 por los grupos políticos a propuesta de la CONGDE, ni siquiera se menciona en ninguno de sus compromisos la cooperación descentralizada, algo cuanto menos llamativo y que apunta que van a seguir aplicándose por los responsables estatales los mismos criterios sobre la cooperación descentralizada.

Mientras tanto, dichos responsables insisten en aplicar respuestas verticales que ignoran las características mismas de la cooperación descentralizada, sus potencialidades, su compleja realidad así como los esfuerzos que en ella se han hecho por aplicar fórmulas y procedimientos novedosos que impliquen a los gestores tanto en los donantes como en los receptores. Son las propias entidades locales las que deben avanzar en la búsqueda de sistemas de coordinación amplios sobre la base de la posición destacada de liderazgo que algunas de ellas ocupan hoy en día, y que han conseguido con un notable esfuerzo. La creación de redes estables de coordinación, el intercambio de recursos, la posibilidad de compartir evaluadores y de cofinanciar proyectos identificados, apoyados y ejecutados por diferentes entidades locales son pasos muy convenientes de cara a la tan ansiada coordinación efectiva.

titucionales que trabajan en la cooperación local, coordinando esfuerzos y tratando de potenciar los procesos de dinamización del desarrollo local, regional o nacional. Se puede decir, por tanto, que ha sido la respuesta más visible a esos deseos de avanzar en una mejor coordinación en la cooperación descentralizada hasta la fecha. De esta forma, el programa MUNICIPIA intenta desempeñar una labor de articulación de políticas de cooperación institucional de los municipios españoles, ofreciendo un marco básico y estable de referencia, así como un espacio de colaboración entre las entidades locales españolas (véase el cuadro 12).

Ahora bien, algo debe estar fallando en este programa cuando los municipios y ciudades más destacadas en el campo de la cooperación descentralizada no se sienten vinculados a este programa y cuestionan seriamente la validez del mismo. Es cierto que al frente de MUNICIPIA se ha situado a un equipo técnico altamente especializado y con una gran experiencia en la materia, pero el diseño organizativo que se aprobó y los intereses políticos imprecisos que han condicionado su actuación desde el momento mismo de su puesta en marcha han reducido seriamente sus posibilidades y limitando extraordinariamente su alcance. Así, este programa ha buscado más la captación de fondos y recursos de los municipios españoles para apoyar programas históricos de la cooperación española, como el Araucaria, Vita o el Nauta, que intentar poner en marcha estrategias novedosas de desarrollo participativo adaptadas a las especificidades de las entidades locales. En el mismo sentido, no parece que la presencia y la capacidad de participación y gestión de las entidades locales españolas esté convenientemente recogida, ya que proporcionalmente hay muchos más miembros de las administraciones estatales que de las entidades locales, cuya presencia se articula a través de la FEMP, existiendo incluso una cierta desigualdad en la proporcionalidad presente en MUNICIPIA entre los Fondos de Solidaridad y las entidades locales, dejándose fuera a ciudades y capitales absolutamente emblemáticas en la historia de la cooperación descentralizada en España.

Como algunos autores han señalado acertadamente al analizar este programa, «la falta de seguimiento presupuestario permanente y de planificación plurianual no favorece tampoco la continuidad de dichas relaciones de colaboración (MUNICIPIA). En consecuencia, podemos concluir que incluso las intervenciones formalmente integradas dentro de un marco común, tanto en su concepción como en su puesta en práctica, adoptan básicamente unas dinámicas de acción paralela» (Hombrado Martos, 2008: 68).

A la luz de todo ello, no parece que este programa, nacido más por la voluntad política de responsables estatales de la cooperación que por el acuerdo de las entidades locales, sea la fórmula de coordinación más adecuada ni sea capaz de generar, al menos hasta el momento, nuevos instrumentos y nuevas estrategias de intervención en la cooperación local, sino que hablaríamos de una fórmula vertical de la que buena parte de las entidades locales se sienten muy distanciadas.

8 El programa MUNICIPIA: una forma estatal de abordar lo local

El programa MUNICIPIA, puesto en marcha desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, trata de intervenir en un reenfoque institucional de la descentralización, promoviendo actuaciones coordinadas con diferentes socios que intervienen en la cooperación descentralizada. Para ello, promueve una intervención efectiva de distintos agentes ins-

9 Nuevos instrumentos y nuevas estrategias para la cooperación descentralizada

Sin duda, la cooperación descentralizada debe ser capaz de incorporar nuevos instrumentos y métodos de intervención en sus estrategias de trabajo, siendo éste uno de sus mayores retos. Ya no basta con afirmar que se evalúan los proyectos subvencionados o que se financian programas de la AECEI, como señalan con demasiada satisfacción algunos ayunta-

Cuadro 12 Declaración constitutiva del programa de cooperación municipal MUNICIPIA

Con objeto de impulsar, coordinar y facilitar el importante esfuerzo de la Cooperación al Desarrollo de los municipios españoles y con la voluntad de mejorar la eficacia del esfuerzo solidario municipal, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) y el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) realizan la siguiente Declaración Constitutiva del programa de cooperación municipal, MUNICIPIA, de acuerdo con los siguientes elementos:

1. El programa MUNICIPIA es una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la Cooperación Española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la Cooperación.

El programa busca generar un espacio común de actuación, con objetivos compartidos, que permita a los actores públicos de cooperación española (central y descentralizada) articular y vertebrar una acción de cooperación municipalista enfocada al mundo local de los países receptores de la ayuda.

Igualmente asume planteamientos y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales que apelan a la necesidad de coordinar y concertar esfuerzos entre actores a la hora de ejecutar políticas de cooperación, prestando especial atención al criterio de coordinación que establece el PACI 2006.

2. El objeto del programa es la cooperación municipal: busca mejorar las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo municipal. MUNICIPIA no entra en otros aspectos de la política de apoyo al desarrollo que puedan impulsar los municipios españoles (convocatorias de ONGD, apoyos en infraestructuras no municipales, iniciativas productivas en comunidades...).
3. Las líneas de trabajo de MUNICIPIA son:

- a) El apoyo a los procesos de descentralización del Estado y particularmente la transferencia de poderes y capacidad de actuación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.
- b) El fortalecimiento de las administraciones públicas locales, mediante la estabilización de sus recursos, el establecimiento de un servicio civil municipal y la mejora de los servicios públicos que le son propios.
- c) Desarrollar políticas públicas municipales orientadas a promover la equidad de género, tanto en los entornos locales como en la institución municipal.
- d) Impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.).
- e) La mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales. Se prestará especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos (minorías étnicas).
- f) El fortalecimiento de la administración local en la cobertura de servicios sociales básicos y la mejora de las condiciones de habitabilidad.
- g) El impulso de la participación activa de la sociedad civil en los procesos de cambio social, político y económico del mundo local.
- h) La generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.
- i) El impulso de modelos de desarrollo local sostenible a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos y la concertación entre todos los actores que actúan sobre un territorio y el refuerzo de su capacidad de liderar el desarrollo local.

Todo ello enfocado a reducir los niveles de pobreza, actuando los municipios y las instituciones locales como motor de la lucha contra el hambre y la pobreza.

Hecho en Madrid a 25 de enero del 2007.

mientos para tratar de demostrar que se trabaja bien. Por el contrario, después de tres lustros de cooperación descentralizada, se requiere repensar la forma en que se viene haciendo esta cooperación, fuera de modas y oportunismos. Es preciso evitar que una cierta sensación de cansancio o agotamiento invada a sus responsables, tratar de avanzar sobre nuevos procedimientos, generar nuevas formas y obtener otros resultados, sin olvidar el sentido político que debe estar presente en unas intervenciones promovidas por instituciones políticas.

Para ello, son necesarios nuevos instrumentos de intervención para la cooperación directa, una mayor cualificación de las actuaciones, la identificación de los espacios con mayores ventajas comparativas en el ámbito local, la generación de nuevas alianzas territoriales y metropolitanas, el alineamiento de la cooperación local con los procesos de avance que se están dando a nivel mundial para mejorar su efectivi-

dad, el establecimiento de procesos de evaluación que permitan retroalimentar las actuaciones, así como un mayor esfuerzo por analizar, conocer y reflexionar mejor las políticas de cooperación descentralizada en su conjunto.

■ **Nuevos instrumentos de intervención para la cooperación directa.** A medida que las entidades locales quieran intervenir con vigor y en función de sus competencias en cuestiones clave como los procesos de descentralización municipal en el Sur, el apoyo sostenido a programas sociales básicos, o la creación de dispositivos institucionales a largo plazo, deberán poner en marcha instrumentos novedosos que ya se están implementando desde algunos países donantes. Entre ellos podemos destacar el denominado «apoyo presupuestario», que adaptado a las condiciones de la cooperación local puede ser una fórmula positiva de cooperación directa enmarcada en procesos más amplios y articulados

con el conjunto de intervenciones a largo plazo de la cooperación española en un país. El concepto de «apoyo presupuestario local» permite establecer nuevas alianzas de cooperación entre entidades locales y sus homólogos en los países receptores de la ayuda, debiendo estar basadas en diagnósticos previos, facilitando la presencia directa de los municipios españoles en programas de inversión y gestión municipal sostenida y a largo plazo. Sin embargo, estas intervenciones deben contar con metodologías congruentes con el fortalecimiento municipal que se pretende lograr a escalas amplias, buscando apoyos que superen también las escalas locales de los donantes por medio de convenios flexibles, a medio y largo plazo, que impidan la generación de dependencias exteriores en su gestión.

■ **Una mayor cualificación de las actuaciones.** En los últimos años se ha tratado de lograr avances entre los donantes y las agencias de desarrollo para mejorar la efectividad de las intervenciones de las políticas de cooperación mundial y cualificar de forma mucho más certera sus actuaciones; uno de esos acuerdos, contradictorios sin duda, son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las entidades locales deben entender y comprender la necesidad de sumar sus esfuerzos a este gran compromiso mundial que supone, al mismo tiempo, una magnífica oportunidad para recualificar las políticas de cooperación descentralizada en España, haciéndolas mucho más precisas y certeras, renovando así muchos de los paradigmas e instrumentos sobre los que viene interviniendo. Ni los países pueden mantenerse al margen de los ODM ni los distintos agentes e instituciones que participan en las políticas de cooperación pueden trabajar de espaldas a estos acuerdos, y ello compromete de forma inexcusable también a las entidades locales que con tanto esfuerzo han sumado sus recursos e intervenciones en los últimos años a la agenda común del desarrollo. De esta forma, se debería aprovechar la vigencia de los ODM (compromisos de imposible cumplimiento a nivel mundial) para mejorar la cooperación descentralizada, avanzando en una reformulación mucho más efectiva de la misma, priorizando la lucha contra la pobreza y eliminando otras iniciativas alejadas de estas cuestiones que con frecuencia empapan muchas subvenciones de la cooperación local.

Ahora bien, trabajar para aproximar las entidades locales hacia una mayor cualificación no es una tarea fácil en un marco tan heterogéneo como el que se ha construido en España y cuando no se ha llegado a un consenso de mínimos sobre modelos, políticas, prioridades e instrumentos básicos de la cooperación descentralizada. En los últimos años, al tiempo que ayuntamientos, diputaciones, cabildos y entidades forales avanzaban en sus políticas de cooperación, se ha ido consolidando un modelo centrífugo mediante el cual las diferentes instituciones se alejaban unas de otras en su perfil básico, en sus esfuerzos presupuestarios, así como en el entramado técnico y planificador, cada vez más dispar y contrapuesto como se ha visto. Y por ello, trabajar para establecer espacios básicos de coincidencia debería ser también una prioridad para hacer posible este objetivo de avanzar hacia una mayor cualificación de la cooperación local.

■ **La identificación de los espacios con mayores ventajas comparativas en el ámbito local.** La cooperación local ofrece la posibilidad de poner en marcha actuaciones que reflejen las particularidades de cada localidad, desde la pequeña escala de su tejido social y económico, a través de propuestas y programas con un nivel de eficacia inmediata muy elevada. Las capacidades específicas de cada ciudad y municipio, o dicho de una forma más al uso, las ventajas comparativas que cada localidad tiene, no han sido puestas en juego en la cooperación local, demostrando con ello que hay espacios en los que ésta todavía no ha transitado y, al mismo tiempo, que ha llegado a un cierto nivel de conformismo que está alejándola de sectores ciudadanos especializados con valiosas

capacidades para contribuir a enriquecer sus intervenciones, como sucede con comerciantes, pequeños empresarios, artistas, empresas especializadas o profesionales independientes. Cada ciudad debe explorar los espacios socioeconómicos más relevantes que posee, entendidos como nichos de interés para avanzar hacia una especialización funcional capaz de enriquecer las políticas de cooperación local con un mejor acercamiento a los problemas del desarrollo desde la escala local, buscando una mayor interrelación entre los agentes populares y las instituciones del Norte y del Sur por medio de nuevas alianzas y estrategias.

■ **La generación de nuevas alianzas territoriales y metropolitanas.** Es importante entender la necesidad de que la cooperación local trate de trascender los espacios y fronteras estrictamente locales, tanto en los donantes como en los receptores. Por ello, surgen cada vez más ejemplos de redes globales apoyadas por ciudades de todo el mundo que permiten avanzar en la eliminación de la pobreza, siendo muchas de ellas de adscripción voluntaria. Por ejemplo, Art Gold o la Alianza Global de Ciudades contra la Pobreza (WACAP), adscrita a un departamento de las Naciones Unidas. Estas redes que comenzaron su andadura en los años setenta tienen como propósito ayudar a los municipios a hacer frente al desafío de la pobreza y la exclusión social sobre el terreno mediante proyectos para luchar contra la pobreza, proteger a los niños, regenerar el medio ambiente, proporcionar el acceso a la atención sanitaria básica, limpiar el agua, proveer educación y servicios sociales básicos, asegurar un ingreso y un nivel de vida decente para todos; aspectos todos ellos que han sido preparados por los Gobiernos del mundo en las conferencias globales auspiciadas por las Naciones Unidas en las últimas décadas.

Estas redes facilitan la relación entre autoridades municipales, permiten el aprovechamiento de sus experiencias y proporcionan a las ciudades participantes la ventaja de poder utilizar las redes como recurso a favor de sus estrategias y programas para combatir la pobreza y avanzar hacia un mejor desarrollo social, ampliando con ello las perspectivas de la acción municipal, dando acceso a los municipios a toda la experiencia, y siendo al mismo tiempo un espacio de conocimiento y contraste de experiencias globales en este campo.

Una ciudad se integra en la red en el momento en que su Ayuntamiento ratifica la *Llamada de las ciudades contra la pobreza* y participa en la campaña mundial de información sobre la pobreza aportando una contribución en función de sus medios. Junto a la implementación de los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* aprobados por las Naciones Unidas en septiembre del 2000, uno de los instrumentos más interesantes de esta red es el mayor banco de experiencias de lucha contra la pobreza y desarrollo urbano, en sentido amplio, realizadas con éxito en ciudades de todo el mundo en esferas como las referidas a la lucha contra la exclusión social y la pobreza urbana, participación en asuntos públicos, desarrollo cultural y social, rehabilitación participativa de viviendas, alfabetización básica y salud para los más desfavorecidos, fomento del empleo para mujeres, presupuestos municipales participativos, atención a personas sin hogar mediante alianzas públicas y privadas, estrategias de apoyo para desempleados de larga duración, equipos de asistencia social móvil o mejoras de la calidad de vida en barrios pobres, entre otras.

Bien es cierto que en los países receptores, cuando una intervención local concreta avanza con éxito, se crean espacios diferenciales en los municipios del entorno que pueden generar desigualdades, rivalidades y recelos, por lo cual, la cooperación descentralizada debe ser capaz de facilitar intervenciones que repliquen las actuaciones en una escala local más amplia, como las mancomunidades. Con ello, se conseguiría trascender la concepción de «fortuna» o «nicho» que a veces coloca a la cooperación local que se lleva a cabo. Sin

duda, se hacen necesarios marcos de intervención más amplios que permitan sumar esfuerzos, estrategias, perspectivas y recursos entre los donantes, por lo que serán imprescindibles nuevas alianzas y estrategias de los actores, especialmente de aquellas ciudades y municipios que desempeñan un papel puntero en materia de cooperación descentralizada en España.

■ **El alineamiento de la cooperación local con los procesos de avance a nivel mundial para mejorar su efectividad.** En los últimos años se están dando pasos para cambiar en profundidad algunos de los ejes y de las perspectivas sobre las que se articulan las políticas de ayuda al desarrollo. La Declaración de París del 2005¹³ se ha convertido en el vértice por medio del cual poder definir nuevos roles entre donantes y receptores. Es cierto que no son pocos los que relativizan la importancia de estos acuerdos a la luz de los incumplimientos básicos de los donantes en materia de recursos y efectividad, por lo que se llega a afirmar que en realidad tratan más de encubrir fallos técnicos e incumplimientos esenciales que de mejorar los caminos por los que discurre una debilitada AOD. Sin embargo, hay en marcha un profundo replanteamiento de las relaciones entre los donantes y receptores, de los compromisos y responsabilidades mutuas que se establecen —y que va más allá de las simples instituciones— para implicar a los mismos ciudadanos del Sur y sus organizaciones sociales. De esta forma, nuevos aspectos como la responsabilidad mutua o la apropiación democrática se están tratando de incorporar en las estrategias novedosas de desarrollo, así como otras cuestiones como transparencia, previsibilidad, ejercicio político y responsabilidad institucional. Todo ello derivado de los cinco compromisos de la Declaración de París del 2005, que deben llevarse a cabo para el 2010, y que están basados en la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

La cooperación de las ciudades y municipios en España no puede permanecer ajena a estos procesos de gran calado que están replanteando en profundidad algunos de los principios esenciales sobre los que discurre la AOD, mientras ésta sigue enfrascada en sus convocatorias de subvenciones y sus correspondientes marañas de justificaciones.

■ **El establecimiento de procesos de evaluación que permitan retroalimentar las actuaciones.** Salvo en las grandes ciudades y en algunos otros casos aislados, la cultura de la evaluación no forma parte de los elementos vigorosos de la cooperación descentralizada de las entidades locales en España, convirtiéndose las más de las veces en el trámite engorroso que en ocasiones hay que hacer que en un instrumento valioso para analizar el impacto y el grado de consecución de los objetivos previstos por las actuaciones promovidas, que ayuda a extraer lecciones provechosas para mejorar, reorientar o corregir las políticas de cooperación realizadas.

La necesidad de conocer el comportamiento y la evolución de las políticas de cooperación descentralizada en las ciudades y municipios debería evitar que estas instituciones abordaran la evaluación con desgana o trataran de someterla a una simple justificación administrativa de facturas y documentos. Al contrario, deberían comprender que éste es un escalón básico y esencial, identificado por el propio CAD de la OCDE como uno de los puntos débiles del sistema español de cooperación descentralizada, al señalar: «España necesita definir un sistema para redirigir los resultados de sus políticas de desarrollo. Ello afecta especialmente a los resultados de los actores descentralizados y las ONG» (OCDE-CAD, 2007: 66). Las entidades locales deben dar pasos para incorporar y mejorar sus sistemas de evaluación,¹⁴ incluyendo dispositivos que refuercen la recogida, seguimiento y análisis de datos, para poder trasladarlos de manera más eficaz a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y a la pro-

pia FEMP, identificando aquellas prácticas óptimas e intensificando la coordinación con evaluadores y expertos. En el mismo sentido, debe procederse a una armonización de los actuales procesos de planificación que se llevan a cabo desde la cooperación descentralizada en línea con los grandes compromisos internacionales en materia de desarrollo. Posiblemente éste sea un espacio en el que las alianzas supramunicipales y metropolitanas pueden ser eficaces para coordinar esfuerzos y recursos.

■ **La puesta en marcha de nuevos espacios de participación social.** Mucho se ha escrito sobre la capacidad de la cooperación descentralizada de establecer redes y alianzas sólidas con grupos de solidaridad locales que han sido capaces de establecer fuertes vínculos con ella, a través de la colaboración activa en Consejos Locales de Solidaridad o foros similares. Sin embargo, con el paso de los años, lo que es sin duda uno de sus mayores activos se puede convertir también en uno de sus límites, al reducirse las políticas de cooperación local a un simple espacio de negociación clientelar con las ONG locales que en ella intervienen y que van marcando el devenir de la misma.

Para un espacio como éste resulta particularmente necesario poner en marcha nuevos espacios de participación social en torno a las intervenciones y actuaciones que se llevan a cabo, buscando la intervención de nuevos actores sociales emergentes, más allá de las ONGD tradicionales, y que tienen mucho que decir en la generación de desarrollo y solidaridad local. Inmigrantes, grupos de igualdad de género, plataformas ciudadanas, grupos antiglobalización, conservacionistas, medioambientalistas, colectivos homosexuales, redes contra la deuda externa, movimientos católicos de base, grupos de profesionales sanitarios y educativos, mesas interreligiosas, son algunos buenos ejemplos de espacios sociales que habitualmente quedan fuera de las políticas de cooperación descentralizada a pesar de que pueden aportar mucho en ellas. Para evitarlo resulta particularmente importante establecer una estrategia de trabajo específica de información, divulgación y explicación sobre el papel de estas políticas locales en el ámbito de los municipios y sus compromisos en la reducción de la pobreza en el mundo, dando a conocer mediante campañas diseñadas al efecto la trascendencia de avanzar en el cumplimiento de estas actuaciones, junto a explicaciones sobre la evolución de la pobreza y el desarrollo humano en el mundo, como elementos divulgativos de apoyo a las políticas y estrategias de cooperación municipales, desde una firme vocación de transparencia. Posiblemente, para ello haya que repensar las formas de participación tradicional y apostar por fórmulas novedosas e imaginativas, adaptadas a las particularidades organizativas de cada uno de estos colectivos, como expresión de un firme compromiso con la ciudadanía.

10 Mirando al futuro

Hasta la fecha, la cooperación descentralizada no ha sido capaz de superar el *efecto matrioska*: tenemos una cooperación que suma, pero construida mediante piezas independientes unas de otras, donde los fragmentos no se complementan y sus necesidades poco tienen que ver entre sí. El desafío que tiene la cooperación local es superar esta etapa para avanzar en la construcción de un sistema capaz de articular dispositivos vigorosos, modernos y alineados con los problemas de la pobreza en el mundo, y capaz de evolucionar para tener una mejor posición en la construcción de un desarrollo efectivo y duradero. Son muchos los caminos que se pueden emprender en la cooperación local, entre los que

están el permanecer como está, intentar algunos cambios aparentes o repensar el futuro y tratar de desempeñar funciones estratégicas en unas políticas mundiales de cooperación al desarrollo en continua evolución. Sin duda, la última de las opciones es la más compleja, pero no por ello debe dejar de empezarse a plantearse y debatirse, sin complejos ni limitaciones, porque posiblemente muchas de las potencialidades futuras de la cooperación local dependan en buena medida de que se avance por este camino. Para ello, apuntamos algunas propuestas que podrían formar parte de este debate pendiente sobre los ejes futuros de la cooperación descentralizada de las entidades locales en España. De forma esquemática presentamos las siguientes:

- Reconocer su verdadera autonomía, más allá de su capacidad presupuestaria, en lo político y en lo instrumental.
- Dotar de un mayor rigor técnico, analítico y evaluador a sus intervenciones.
- Situarla dentro del cumplimiento de los objetivos, acuerdos y compromisos internacionales en materia de desarrollo.
- Establecer mecanismos y dispositivos de cofinanciación local novedosos con otras instituciones públicas y privadas.
- Proponer una Ley de cooperación descentralizada específica.
- Reestructurar a fondo los órganos políticos de información y participación en los que interviene la cooperación descentralizada.
- Otorgar a la FEMP funciones técnicas especializadas en el campo de la cooperación local.
- Generar instrumentos de planificación e intervención plurianual.
- Crear un registro de actuaciones financiadas por las entidades locales en toda España, accesible para todas ellas y actualizado en tiempo real.
- Tratar de establecer un sistema de recogida de experiencias novedosas y exitosas que puedan divulgarse, tratando de trasladarse a otras instituciones locales.
- Propiciar reformas y cambios en los paradigmas de actuación de las ONG locales, comprendiendo el lugar que ocupan en la nueva arquitectura mundial de la ayuda.
- Pasar de la emergencia de la ayuda a la actuación sostenida del desarrollo.
- Explorar recursos novedosos para la financiación de iniciativas de cooperación descentralizada.
- Desplegar una cultura de la evaluación imprescindible que analice con rigor el impacto real de las intervenciones y extraiga lecciones de utilidad para su aplicación.
- Trabajar desde criterios transparentes, democráticos y socialmente participativos en todo aquello que sea posible para avanzar en la participación ciudadana real.
- Pasar de acciones a nivel micro a intervenciones con un marco focal mucho más extenso, ampliando la mirada sobre las actuaciones promovidas.
- Vincular las migraciones y el desarrollo, desde la posición destacada que tienen las entidades locales, para aprovechar sinergias novedosas que están surgiendo entre los colectivos de inmigrantes radicados en ciudades y municipios.
- Alimentar procesos de reflexión amplios y comprometidos, desde enfoques pluridisciplinares que trasciendan el propio marco local.
- Favorecer la creación de redes municipales, mediante alianzas estratégicas territoriales o metropolitanas.
- Informar, divulgar y explicar ampliamente las políticas que se llevan a cabo entre la población y realizar una pedagogía activa crítica con los problemas sobre los que se quiere intervenir.

Con seguridad, son muchas otras las actuaciones que deberán llevarse a cabo, pero las veinte propuestas aquí

enumeradas pueden ser un primer paso para cualificar la cooperación descentralizada de las entidades locales en España, sobre la base de apostar por su mejora y evolución, abandonando al mismo tiempo una visión sentimental de la ayuda o de autosatisfacción que en nada favorece su avance. Todo ello, claro está, contando con la implicación y corresponsabilidad de todos los agentes, sectores e instituciones implicadas.

La cooperación española está embarcada en un proceso de cambios y transformaciones de enorme calado: la actualización de su nuevo Plan Director 2009-2012, los procesos y agendas para la repolitización de la agenda de París, la puesta en marcha de la nueva AECID, nuevos desarrollos legislativos, junto a un entorno económico recesivo como el que nos encontramos, plantean un horizonte adecuado para impulsar debates amplios sobre una cooperación descentralizada que no puede permanecer de espaldas a estas dinámicas. La pluralidad política y social, la complejidad organizativa y la variedad de condiciones que se dan en las instituciones locales permiten que la cooperación descentralizada pueda ser un espacio de innovación en la acción solidaria, de la mano de un renovado municipalismo y de una verdadera participación ciudadana. Pero ello, depende directamente de todos los que han hecho posible que la cooperación descentralizada sea una realidad en el espacio local en toda España.

NOTAS

1. Diferentes autores han tratado de establecer distintas clasificaciones de la cooperación descentralizada en función de su interferencia con las actividades promovidas por el Gobierno central (Colino, 2007); las motivaciones funcionales, políticas, organizativas y económicas que la promueven (Aldecoa y Keating, 1999); o de los actores que intervienen en la misma (Huerto, 2004).
2. La definición de cooperación descentralizada en España es distinta de la europea, ya que en este último caso se incluye, además de las instituciones consideradas como tal en nuestro país, la cooperación promovida por actores privados y por la propia sociedad civil.
3. De ellas, 198 ayuntamientos y 27 diputaciones, incluidas las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa, así como un Cabildo Insular.
4. De hecho, España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en diciembre de 1991, y por aquel entonces, una parte importante de la cooperación internacional realizada por España tampoco tenía esta consideración.
5. En aquel año, de cada 100 pesetas que España daba en concepto de AOD, 85 lo fueron en concepto de créditos FAD.
6. Concretamente 12,7 millones de euros en el caso de las subvenciones a las ONG, y 17,7 millones en la cooperación descentralizada.
7. Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, París, 1994, p. 34, 435/94/A.COM.
8. Alrededor de 125 municipios albergaron acampadas en lugares públicos reclamando el 0,7% de AOD.
9. Sólo las nueve ONG más importantes consiguieron en pocas semanas más de 42 millones de euros en donativos para Ruanda, calculándose en el doble de esta cantidad el total de recursos obtenidos por todas las ONG en España, unas aportaciones desconocidas hasta entonces en el mundo de la solidaridad. Para que nos hagamos una idea de lo que supone, en ese mismo año 1994 el Ministerio de Asuntos Exteriores dedicó 14 millones de euros en subvenciones a las 43 ONG a las que financió, siendo por

- tanto la partida total de subvenciones a ONG que hacían Cooperación Internacional y Desarrollo.
10. Ley 23/1998, de 7 de julio.
 11. Sección 1.ª, art. 3.
 12. Sección 2.ª, art. 20, 2.
 13. La Declaración de París está basada en varias iniciativas anteriores, que arrancan del Foro de Alto Nivel de Roma del 2003: el Acuerdo de Marrakech del 2004 para la Mejora en la medición, monitoreo y gestión para obtener resultados en el desarrollo, así como otros acuerdos como el Marco Integral de Desarrollo, la declaración de la Cumbre de Monterrey, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin olvidar otros muchos compromisos desarrollados en la década de los noventa por las Naciones Unidas.
 14. Un recurso excelente sobre evaluación lo constituye el blog Evaluateca (<http://evaluateca.wordpress.com/>), del profesor Rafael Monterde Díaz, de la Universidad Politécnica de Valencia.
- (2003): *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, Madrid, Eduardo Sánchez Jacob.
- (2007): *Pacto de Estado contra la pobreza*, <http://www.pobrezacero.org/noticia_detalle.php?boletin=118>.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1992): *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, Madrid (IV Legislatura).
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2004): *La cooperación al desarrollo desde el mundo local. Documento de orientación y debate*, Barcelona, Área de la Presidencia, Gabinete de Relaciones Internacionales, Xarxa de Municipis.
- DOSANTOS, Elvio (2006): «La eficacia de la cooperación al desarrollo en el fortalecimiento de las instituciones locales. Ayuntamientos competentes para una cooperación eficaz», en *Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Madrid, Oficina de Acción Solidaria y Cooperación, Universidad Autónoma de Madrid (Colección Cuadernos Solidarios, 1).
- FELCODE (FONDO EXTREMEÑO LOCAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO) (2003): *Manual de cooperación al desarrollo para entidades locales*, Badajoz, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo.
- FEMP (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS) (1993): *Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*, Madrid, FEMP. Informe del Seminario sobre Cooperación Internacional organizado por la FEMP.
- (1998): *La cooperación descentralizada de los entes locales. Informe 1996-1997*, Madrid, FEMP/AECL.
- (2007): *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2005*, Madrid, FEMP/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Área de Cooperación al Desarrollo, Dirección de Internacional y Cooperación.
- (2008): *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2006*, Madrid, FEMP/Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Área de Cooperación al Desarrollo, Dirección de Internacional y Cooperación.
- FEMP/AECL (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS/AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL) (1992): *La cooperación descentralizada al desarrollo en España*, Madrid, FEMP/AECL. Vol. 1: Estudio sobre la cooperación de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas. Vol. 2: Listados por Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas.
- GARCÍA I MATÍES, Rafael (2005): «El marco jurídico de la acción internacional solidaria de los municipios españoles». Ponencia al VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, <<http://www.uimunicipalistas.org/documentos/20050307095138.pdf>>.
- GÓMEZ GIL, Carlos (2001a): *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 46).
- (2001b): «Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2000», en Luis NIETO PEREIRA (coord.): *Cooperación para el Desarrollo y ONG*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- (2003): *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*, Bilbao, Bakeaz.
- (2005): *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 72).
- (2006): *Las políticas de cooperación descentralizada en la nueva agenda del desarrollo*, Valencia, Fons Valencià per la Solidaritat. Mimeo.
- (2007a): «La cooperación de los entes locales y los objetivos del Milenio. Algunas propuestas para avanzar en su logro», en *La cooperación al desarrollo de las entidades locales*, 2005, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Inter-

BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS MECO, José Luis (1993): «La cooperación descentralizada». Ponencia para la Escuela de Cooperantes de Molina, Málaga.
- AECID (AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO) (2007): «Conclusiones del encuentro de cooperación española para el desarrollo», Madrid, 25 y 26 de octubre del 2007.
- ALDECOA, FRANCISCO, y Keating MORENO (1999): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers.
- ARIAS, Marta (1997): *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores*, Madrid, IUUC/UCM (documentos de trabajo).
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (2008): *Memoria de 2007*, Vitoria-Gasteiz, Servicio de Cooperación al Desarrollo.
- CANTARELL, Ignacio, Amparo María MENÉNDEZ y Pedro MIELGO (1998): *La lucha contra la pobreza. La verdad sobre el 0,7% y el 1%*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo (prólogo de Abel Matutes, epílogo de Pablo Izquierdo).
- CCRE (CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE) (2005): *La coopération Nord-Sud: l'action des associations des collectivités territoriales d'Europe*, París, Conseil des Communes et Régions d'Europe.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2001): *La ayuda al desarrollo y los entes locales*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (Anuario del Gobierno Local).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Informe sobre la aplicación de la cooperación descentralizada*, Bruselas, COM (96) 70 final.
- CONFOCOS (2001): *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*, Barcelona (Colección Cooperación Municipal al Desarrollo, 5).
- CONGDE (COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA) (1997): *Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada*, Madrid, CONGDE (Temas de Cooperación, 8).
- (2000): *Propuesta de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada*, Madrid.
- (2002): *0,7% Más y mejor. Transparencia y calidad en la cooperación descentralizada. Reivindicaciones de cara a las elecciones municipales y autonómicas de 2003*, <http://www.congde.org/documentos/07_mas_y_mejor.doc>.

- nacional (SECI)/Federación de Municipios y Provincias (FEMP).
- (2007b): *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 83).
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (1998): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- (2001): «Enfoques de la Ayuda al Desarrollo», en Luis NIETO PEREIRA (coord.): *Cooperación para el Desarrollo y ONG*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
 - y Juan Carlos GARCÍA CEBOLLA (2004): *Manual de evaluación para la cooperación descentralizada*, Madrid, Dykinson-FEMP.
 - y Luz ROMERO (2008): «La cooperación pública descentralizada», en *Desarrollo y cooperación: un análisis crítico*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Inmaculada, y Paula GARCÍA-TALAVERA (2005): *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Canaria para el Desarrollo Social (FUNDESCAN).
- HEGOA/EUSKAL FONDOA (2001): *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*, San Sebastián, Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo, octubre 2001.
- HOMBRADO MARTOS, Angustias (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, Madrid, Fundación Alternativas, OPEX (Observatorio de Política Exterior Española) (Documento de trabajo, 20).
- IEPALA (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS PARA AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA) (1999): *Manual de Cooperación Descentralizada al Desarrollo*, Madrid, Biblioteca Básica Vecinal (Documentos, 9).
- INTERMÓN (1997): *Cooperación descentralizada. La Ayuda Oficial al Desarrollo de Gobiernos Autonómicos y Entidades Locales*, Barcelona (dossier de prensa).
- LIAISON COMMITTEE OF DEVELOPMENT NGO'S TO THE EUROPEAN UNION (1997): *The role of NGOs in EU Decentralised Co-operation*, Bruselas.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene (1995): «La cooperación descentralizada en España. Problemas de integración en el modelo español de cooperación al desarrollo». Ponencia del encuentro de latinoamericanistas españoles, Sevilla, 1 y 2 de diciembre.
- MALÉ, Jean-Pierre (2008): *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- MEYER, Stefan (2007): *La cooperación española para el desarrollo: ¿aspiraciones hechas realidad?*, Madrid, FRIDE (Working Paper, 40).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1997): *PACI Seguimiento 1996*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
- (1998): *PACI Seguimiento 1997*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - (1999): *PACI Seguimiento 1998*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - (2000): *PACI Seguimiento 1999*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - (2001): *PACI Seguimiento 2000*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - (2002): *PACI Seguimiento 2001*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - (2003): *PACI Seguimiento 2002*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Ayuda Oficial al Desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2004a): *Actuaciones de la SECIPI de 2000 a 2004*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Documento interno.
- (2004b): *II Plan Director de la Cooperación Española, 2004-2008*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
 - (2004c): *Ayuda Oficial al Desarrollo. Seguimiento PACI-2003*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2005a): *Ayuda Oficial al Desarrollo. Seguimiento PACI-2004*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2005b): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2005c): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2005*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2006a): *Seguimiento del PACI 2005. Una mayor orientación de las ayudas hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2006b): *Análisis de la orientación de las intervenciones de la cooperación española hacia el logro de los objetivos y metas contenidos en la Declaración del Milenio*, Madrid, Gómez Gil & Parada, Asociados. Mimeo.
 - (2007): *Seguimiento del PACI 2006*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
 - (2008): *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española para el desarrollo*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
- MUSOL (MUNICIPALISTAS POR LA SOLIDARIDAD) (2007): *Cuarto encuentro municipalista*, Valencia, Municipalistas por la Solidaridad. Síntesis del Encuentro, 13 de noviembre.
- OCDE-CAD (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO-COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO) (1994): *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo. España. N.º 3*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
- (1998): *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo. España. N.º 27*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
 - (2002a): *Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo. España. N.º 51*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

- (2002b): *Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
- (2005a): «Cooperación para el Desarrollo. Informe 2004. Esfuerzos y políticas de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo», *The DAC Journal*, 6 (1).
- (2005b): «Aid extended by local and State Governments», *The DAC Journal*, 6 (4).
- (2007): *Peer Review of the Development co-operation policies and programmes of Spain*, París.

RODRIGUEZ FERNÁNDEZ, Natalia (2008): *Análisis de la política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1996-2006*, Vitoria-Gasteiz, Coordinadora de ONGD de Euskadi/Ayuntamiento de Vitoria/Diputación Foral de Álava.

ROMERO, Luz (2007): «La cooperación al desarrollo de las entidades locales», en Manuel IGLESIA-CARUNCHO (coord.): *Avances y retos de la cooperación española*, Madrid, Fundación Carolina, Siglo XXI.

RUIZ SEISEDOS, Susana (2006): «El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 5 (1).

- (2008): «Andalucía y Marruecos: la cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 21.

- y Juan GONZÁLEZ-BADÍA (2004): «La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados», Granada, Instituto de Investigación Urbana y Territorial-Unión Iberoamericana de Municipalistas (Estudios y Comentarios, 7).

SENADO (1994): «Informe de la Ponencia de Estudio de la Política Española de Cooperación al Desarrollo», *Boletín Oficial del Senado*, Serie I, número 196, de 22 de noviembre.

- (2003): «Informe de la ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada», *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VII Legislatura, Serie I, número 608, 543/000004, de 5 de marzo.
- (2004): «Informe de la ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada», *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I, número 615, de 18 de marzo.

VIEITES, J. L. (2001): «El discurso de la cooperación descentralizada», en Luis NIETO PEREIRA (coord.): *Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo del Estado Español*, Madrid, Ayuntamiento de Córdoba/Paz con Dignidad.

- (2008): «Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo y una entrevista con Casaldáliga», *RIOS (Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad)*, Madrid, Nueva Utopía.

VV. AA. (2006): *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*, Bilbao, PTM Mundubat/Gakoa.

Cuadernos Bakeaz sobre políticas de cooperación

Carlos Gómez Gil, *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen*. Ref.: CB30.

Roberto Bermejo, *Realidades y tendencias del comercio justo*. Ref.: CB33.

Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*. Ref.: CB35.

Julián Salas Serrano, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'*. Ref.: CB43.

Gema Celorio, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo*. Ref.: CB45.

Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?* Ref.: CB46.

Gabriel Pons Cortès, *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico*. Ref.: CB50.

Julián Salas Serrano, *Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación*. Ref.: CB52.

Carlos Gómez Gil, *Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización*. Ref.: CB65.

Lara González Gómez y Clara Murguialday Martínez, *Evaluar con enfoque de género*. Ref.: CB66.

Gabriel Pons Cortès, *Políticas agrarias y cooperación*. Ref.: CB71.

Carlos Gómez Gil, *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada*. Ref.: CB72.

Carlos Gómez Gil, *El dilema de los microcréditos en las políticas de desarrollo*. Ref.: CB76.

Carlos Gómez Gil, *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*. Ref.: CB83.

Ana Izquierdo Lejardi y Laura Rodríguez Zugasti, *El comercio justo como herramienta de consumo responsable*. Ref.: CB84.

Carlos Gómez Gil, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*. Ref.: CB89.



Boletín de pedido

Deseo recibir _____ ejemplares de los Cuadernos Bakeaz _____ (indicar referencias), al precio de 4,00 euros/ejemplar (IVA incluido).

Datos del solicitante

Apellidos _____

Nombre _____ NIF/CIF _____

Domicilio _____

Población _____ CP _____ Provincia _____

Teléfono _____ Fax _____

Correo electrónico _____

Forma de pago: contra reembolso (al importe total deben añadirse 4,00 euros de gastos de envío).

Carlos Gómez Gil, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*,

Cuadernos Bakeaz, n.º 89.

© Carlos Gómez Gil, 2008; © Bakeaz, 2008.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Cuadernos Bakeaz es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de cooperación, educación para la paz, geopolítica, movimientos sociales, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

Director de la publicación: Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Martín Alonso, Joaquín Arriola, Nicolau Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquete, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, Xesús R. Jares, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M.ª Puente, Jorge Riechmann, Juan Manuel Ruiz, Pedro Sáez, Antonio Santamaría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urruticoechea • **Últimos títulos publicados:** 34. Carlos Taibo, *Diez preguntas sobre el conflicto de Kosova*; 35. Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*; 36. Fernán González, S.I., *Colombia, una nación fragmentada*; 37. Xabier Etxeberria, *La noviolencia en el ámbito educativo*; 38. Antoni Segura i Mas, *El Sáhara en la dinámica política magrebí y las dificultades del Plan de Paz (1995-2000)*; 39. Dieter Rucht, *El impacto de los movimientos medioambientales en Occidente*; 40. Martín Alonso, *Universales del odio: resortes intelectuales del fanatismo y la barbarie*; 41. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (I)*; 42. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (II)*; 43. Julián Salas, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'*; 44. Roberto Bermejo, *Fundamentos de ecología industrial*; 45. Gema Celorio, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo*; 46. Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*; 47. Xabier Etxeberria, *Ignacio Ellacuría: testimonio y mensaje/Ignacio Ellacuría: testigantza eta mezua*; 48. Juan Manuel Ruiz, *En torno a la eficiencia*; 49. Xesús R. Jares, *Educación para la paz después del 11/09/01*; 50. Gabriel Pons, *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico*; 51. Roberto Bermejo, *Concepciones de la sostenibilidad y sistemas de indicadores*; 52. Julián Salas, *Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación*; 53. Joaquim Sempere, *Necesidades, desigualdades y sostenibilidad ecológica*; 54. Johan Galtung, *Conflicto, guerra y paz, a vista de pájaro. Y cómo los aborda el grueso de los políticos y periodistas*; 55. Jesús Casquete, *Movimientos sociales y democracia*; 56. Manuel Jiménez, *Sumando esfuerzos. Tendencias organizativas en el movimiento ecologista en España durante los noventa*; 57. Joaquín Arriola Palomares, *¿La globalización? ¡El poder!*; 58. Ignacio Álvarez-Ossorio, *Claves sobre el conflicto palestino-israelí*; 59. Miguel Márquez, Luis Suárez y Cándido López, *Cuba y el desarrollo humano sostenible*; 60. Mario Roberto Morales, *Guatemala: autoritarismo e interculturalidad*; 61. Carmen Magallón, *Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de paz*; 62. Carlos Taibo, *Los conflictos bélicos en el umbral del siglo XXI*; 63. Roberto Bermejo, *Análisis de la rentabilidad del proyecto de la 'Y' vasca y bases para una estrategia ferroviaria alternativa*; 64. José Carlos Sendín Gutiérrez (coord.), *África: entre la percepción externa y el proyecto emancipador*; 65. Carlos Gómez Gil, *Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización*; 66. Lara González Gómez y Clara Murguialday Martínez, *Evaluar con enfoque de género*; 67. Mireia Espiau, Dominique Saillard y Rafael Ajangiz, *Género en la participación. Un camino por recorrer*; 68. Antxon Gallego, Manuel Fernández y Efrén Feliu, *Criterios generales para la planificación de procesos participativos*; 69. Roberto Bermejo, David Hoyos y David Guillamón, *Análisis socioeconómico del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*; 70. Roberto Bermejo, *Del fin de la era del petróleo a la economía solar*; 71. Gabriel Pons, *Políticas agrarias y cooperación*; 72. Carlos Gómez Gil, *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada*; 73. Ignacio Álvarez-Ossorio, *El mundo árabe: entre la tradición y la modernidad*; 74. Martín Alonso, *Relatos exclusivos, políticas excluyentes. El patrón de Oriente Próximo*; 75. Iñaki Gorozpe, *Guinea Ecuatorial: crecimiento sin desarrollo*; 76. Carlos Gómez Gil, *El dilema de los microcréditos en las políticas de desarrollo*; 77. Sophie Caratini, *La prisión del tiempo: los cambios sociales en los campamentos de refugiados saharauis*; 78. Jorge Riechmann, *Monetización de los impactos del cambio climático: problemas y debates*; 79. Ernest Garcia y Joaquim Sempere, *Ciencia, movimientos ciudadanos y conflictos socioecológicos*; 80. Martín Alonso, *¿Sifones o vasos comunicantes? El nacionalismo democrático y los movimientos sociales vascos ante la violencia*; 81. Jesús Casquete, *Agitando emociones. La apoteosis del héroe-mártir en el nacionalismo vasco radical*; 82. Aleksí Ylonen, Mayra Moro Coco y Juan Álvarez Cobelas, *Costa de Marfil: entre la violencia y el desarrollo*; 83. Carlos Gómez Gil, *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*; 84. Ana Izquierdo Lejardi y Laura Rodríguez Zugasti, *El comercio justo como herramienta de consumo responsable*; 85. Florent Marcellesi, *Ecología política: génesis, teoría y praxis de la ideología verde*; 86. Efrén Areskurrinaga, *La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial*; 87. Andrés Cabanas, *La encrucijada de Guatemala: regresión autoritaria o democracia participativa*; 88. Florent Marcellesi e Igone Palacios, *Integración de consideraciones de sostenibilidad en la cooperación para el desarrollo*; 89. Carlos Gómez Gil, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales* • **Diseño:** Jesús M.ª Juaristi • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

Suscripción anual (6 números): 24,00 euros • **Forma de pago:** domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c.), o transferencia a la c/c. 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (4,00 euros de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 4,00 euros por ejemplar.

Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.