



## La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda

*Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja*

Entre los 24 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), España es el país en el que tiene más peso la cooperación descentralizada y en particular la que tiene su origen en las Comunidades Autónomas (CC AA) y los ayuntamientos. Según datos de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), entre 2002 y 2008 este tipo de ayuda creció de unos 250 millones de euros a algo más de 600, llegando a ser, en promedio, el 14,7% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española total<sup>1</sup>.

La importancia de la cooperación descentralizada es tanto una singularidad de la cooperación española, como una de sus principales fortalezas. Le confiere un carácter más plural y diverso. Canaliza y articula las energías y la participación de la sociedad civil. Aporta al sistema de cooperación español las importantes capacidades de los actores descentralizados en la gestión de políticas públicas en los niveles local y regional, en ámbitos como la salud, la educación, el empleo y el desarrollo productivo, o la gestión del territorio y el medio ambiente. Contribuye a dar mayor proyección internacional a los actores locales, gubernamentales o no, y con ello, puede ayudar a que tengan una participación más activa en la gobernanza global

y en la emergencia de un “nuevo multilateralismo” más eficaz, representativo y legítimo para hacer frente a los problemas de la globalización.

Por otra parte, las capacidades y activos que aporta la cooperación descentralizada al sistema español de ayuda son especialmente relevantes ante los compromisos internacionales que, en aras de una ayuda más eficaz, reclaman a los donantes una mejor división del trabajo, basada en sus ventajas comparativas y en una mayor especialización. Pueden ser también muy relevantes para apoyar a la sociedad civil y los actores descentralizados de los países en desarrollo, que han de tener un papel destacado en la definición de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza en sus respectivos países, de forma que exista una verdadera “apropiación democrática” de esas políticas.

Sin embargo, en la cooperación descentralizada radican también algunas de las principales debilidades del sistema español de ayuda. En un contexto de rápido crecimiento, se ha generado un modelo muy disfuncional, atomizado y disperso, con

serios problemas de articulación y coordinación de actores, duplicación de esfuerzos, notables deseconomías de escala y costes de transacción elevados. Este problema fue señalado de manera expresa por el examen de pares del CAD realizado en 2007 a España. También se ha gestado un modelo que, no sin ciertas dosis de rivalidad o mimetismo, combina, por un lado, un fuerte desarrollo institucional y normativo — con agencias y leyes de cooperación, planes directores, consejos consultivos, y proliferación de convocatorias y fuentes de financiación en cada gobierno autónomo o local—, y, por otro lado, las subvenciones a las ONGD, que en muchos casos son el principal o casi único instrumento de canalización y gestión de los recursos, a menudo inducidas por la demanda y marcadas por una lógica asistencial basada en el trasvase de recursos e intervenciones de corto plazo.

Al igual que ha ocurrido los Estados-nación tradicionales, en su contexto particular, y en cierta forma reproduciendo

**"En la cooperación descentralizada radican algunas de las principales fortalezas del sistema español de ayuda, pero también de sus más importantes debilidades".**

**"La mejora de la cooperación descentralizada exige asumir que los principios de París y Accra son también de aplicación al interior del sistema español de ayuda y conciernen a todos sus actores"**



Ignacio Martínez es investigador del ICEI. [imartine@icei.ucm.es](mailto:imartine@icei.ucm.es).  
José Antonio Sanahuja es profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense, y Director del Área de Desarrollo y Cooperación del ICEI. [sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es).  
Este análisis se basa en la investigación realizada por el ICEI con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Fundación Carolina a lo largo de 2008 y 2009.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.  
28223 Madrid  
[www.ucm.es/info/icei/](http://www.ucm.es/info/icei/)

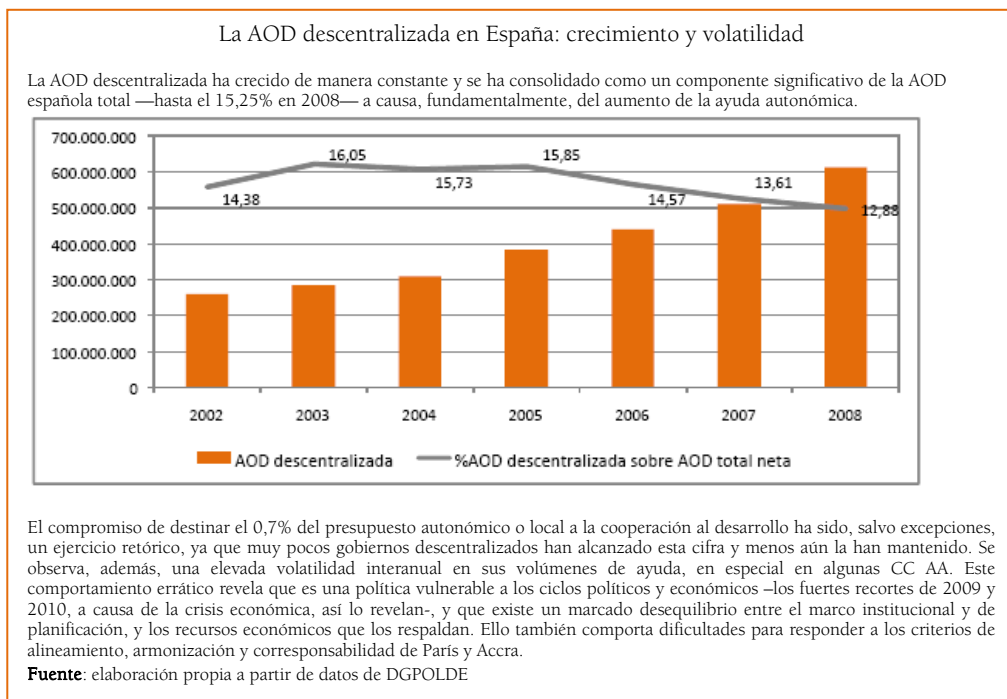
<sup>1</sup> En Alemania ha sido en torno al 9%, pero una proporción muy elevada son becas a estudiantes de países en desarrollo que, de acuerdo a los criterios contables del CAD, computan como AOD. En Bélgica se ha situado en torno al 5%, y en otros donantes del CAD para los que hay datos, no supera el 2%. Véase al respecto OCDE 2005.

lógicas estatales, los actores descentralizados también instrumentalizan la ayuda al servicio de agendas de promoción externa, de legitimación interna, o de proyección de su identidad y de reivindicaciones nacionalistas, a menudo revestidas de discursos aparentemente “desarrollistas”. Como ocurre con los donantes estatales, estos intereses y agendas debilitan la eficacia de la ayuda y no contribuyen a la conformación de la cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública asentada en la responsabilidad colectiva que suponen los objetivos internacionales de desarrollo.

En este análisis se argumenta que la agenda internacional de eficacia de la ayuda impulsada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) tiene, en el caso particular de la cooperación española, una importante dimensión interna. Con la cooperación descentralizada España contribuye, quizás en mayor medida que otros actores, a los problemas de proliferación de actores, fragmentación de la ayuda, y crecientes costes de transacción que han dado origen a esa agenda internacional. Sus exigencias en cuanto a apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados apuntan directamente a las disfunciones y problemas de la cooperación descentralizada. Esa agenda parece haber sido asumida por una buena parte de los actores descentralizados, al menos en el discurso, aunque en ocasiones se sigue viendo París y Accra como un asunto que afecta solo a la Administración General del Estado (AGE). Sin embargo, no se ha llevado a la práctica, aún dominada por las dinámicas y problemas reseñados.

### Marco institucional y de planificación: la especificidad del caso español

El compromiso político de la cooperación autonómica y local ha dado lugar a un marco



institucional, normativo y de planificación tan amplio como complejo. Se trata de una expresión de la voluntad de hacer de la cooperación una verdadera política pública, y parece indicar que ese compromiso también se extiende a la agenda internacional de la eficacia de la ayuda.

En ese proceso, algunas CC AA y ayuntamientos han mostrado visión estratégica, capacidad técnica y conocimiento de los debates y los consensos internacionales sobre ayuda y desarrollo. Sin embargo, esos avances no son uniformes y son frecuentes las carencias y problemas que se destacan a continuación:

- El desarrollo del marco institucional y el incremento de los recursos de la cooperación descentralizada no se ha visto acompañado de un desarrollo similar de las capacidades, procedimientos e instrumentos para su ejecución. Se ha ido afirmando un modelo de gestión basado, por un lado, en agencias autonómicas, con mayor o menor capacidad, y una ayuda que en gran medida se canaliza a través de las subvenciones anuales a las ONGD. Puede decirse que en gran medida la ejecución de la ayuda descentralizada se ha “externalizado” a través de estas organizaciones. Si bien ello permite elevados niveles de participación, lo que suele

ser bien valorado por los actores no gubernamentales, también diluye el carácter público de la política de cooperación, difumina o torna irrelevantes los planes y estrategias, y da lugar a una pauta de intervención atomizada y dispersa en lo que se refiere a su orientación geográfica y sectorial.

- El modelo a través del que se gestiona la cooperación descentralizada tiene importantes costes de oportunidad: por un lado, impide o dificulta la participación de otros actores potenciales de la cooperación descentralizada —centros educativos o sanitarios, mancomunidades de servicios, universidades y centros de investigación, medios de comunicación, o pymes—; por otro lado, este modelo no contribuye a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de las capacidades locales en los países en desarrollo, lo que se suele identificar como rasgo distintivo de la cooperación descentralizada. A la postre, para muchos de los proyectos de las ONGD es indiferente que el origen de los fondos sean las instituciones europeas, estatales, autonómicas o locales. Con ello, el carácter distintivo y el potencial propio de la cooperación descentralizada se diluyen en una miríada de

acciones indiferenciadas y sin ese “valor añadido”.

- Los planes de cooperación de los actores descentralizados han estado, en ocasiones, sobredimensionados respecto a las capacidades de gestión de quien los desarrolla, y existe una notoria ausencia de mecanismos que hagan factible el seguimiento y la evaluación.

- La cooperación descentralizada ha crecido a un ritmo muy rápido, sin que lo hayan hecho los mecanismos de coordinación entre sus actores, lo que desde el punto de vista agregado ha generado serios problemas de duplicación de esfuerzos y costes de transacción crecientes, que se trasladan a los destinatarios de los recursos y debilitan su eficacia. Ello es muy visible en los países en los que se actúa, en los que la comunicación y coordinación entre los agentes de la AGE, los ayuntamientos y las CC AA, y entre estas últimos entre sí, es muy limitada o inexistente.

- La Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional al Desarrollo (CICID) ha funcionado por debajo de sus posibilidades y no se ha constituido en un

mecanismo eficaz de coordinación. Varios factores lo explican: su convocatoria irregular y la subordinación de sus debates a la agenda política general y a la más particular de los conflictos recurrentes entre el Gobierno central y las CC AA; su composición por responsables políticos, sin que hayan existido grupos de trabajo con participantes de nivel técnico y agendas centradas en cuestiones operativas; y su agenda más formal que sustantiva.

- El desarrollo del marco normativo clarifica funciones y objetivos y puede facilitar el diálogo y la coordinación entre ayuntamientos, CC AA y AGE. Sin embargo, en algunos casos se ha legislado más por el interés de “blindar” competencias, que por las necesidades reales de dicha cooperación, habida cuenta de la pequeñez de la ayuda que otorgan algunas CC AA.

- Hay una marcada asincronía en los marcos de planificación de los distintos actores de la cooperación descentralizada, lo que puede explicarse por la existencia de distintos calendarios electorales. También existen diferencias de orientación que reflejan la pluralidad y las diferencias doctrinales presentes en el sector, pero todo ello, en lugar de dar origen a un diálogo de políticas que enriquezca la doctrina y la práctica de la cooperación descentralizada, se ha convertido en un obstáculo difícil de franquear para la coordinación de los actores descentralizados, entre sí, y con la AGE.

- En no pocos casos, los procesos de planificación se están llevando a cabo de manera unilateral, sin tener presentes las prioridades derivadas de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza de los países receptores, lo que supone que no se han asumido los principios de apropiación y de alineamiento de la Declaración de París. Tampoco se han tenido en cuenta ni la actuación de otros donantes, ni el Plan Director o los documentos de planificación geográfica de la AGE, ni lo que otras CC AA están haciendo en

esos mismos países, lo que supone que el principio de armonización tampoco se tiene presente. Hay países que, siendo considerados prioritarios por la mayoría de las CC AA y por la AGE, no cuentan sin embargo con un marco común de actuación de todos estos actores, alineado con las políticas nacionales de esos países, en los que, además, se defina quién hace qué en atención a sus ventajas comparativas.

- Además, existe una visible desconexión entre la planificación y la ejecución, que en algunas ocasiones se explica por la falta de participación de las ONGD en la elaboración de dichos planes, y en otras por el propio modelo de gestión en el que se apoya buena parte de la cooperación descentralizada: un modelo disperso, asentado en pequeñas intervenciones y en gran medida inducido por una demanda que no siempre coincide con lo planificado.

- Por todo lo anterior, o bien las prioridades geográficas definidas por los planes de cooperación no se corresponden con la pauta de asignación geográfica real de la cooperación descentralizada, o bien esos planes han terminado siendo más un mecanismo de racionalización de la discrecionalidad dominante de algunos actores descentralizados, así como de la elevada dispersión existente en términos agregados.

### El modelo de gestión de la cooperación descentralizada: fuente de ineficacia

Los consensos internacionales afirman que el enfoque inducido por la demanda (*demand driven*) de las ONGD y una pauta mayoritaria de ayuda por proyectos (*project aid*), dominante en la cooperación descentralizada, además de reducir la eficacia de la ayuda, no siempre contribuye a favorecer los principios de París, como la apropiación democrática, el alineamiento, la armonización o la corresponsabilidad. Lo paradójico es que este enfoque, aunque

aparentemente responde a la iniciativa de las ONGD, en realidad ha sido definido por la administración, y expresa opciones de política. En particular, un modelo de inspiración neoliberal en el que se asume que el sector público tiene un papel subsidiario respecto a los actores privados, sean estos las empresas o las ONG. Ese modelo, por otra parte, es funcional a los objetivos de visibilidad y de legitimación interna y externa de los Gobiernos descentralizados, y bien acogido por las propias ONG, que aunque no compartan esa filosofía, encuentran buen acomodo en un modelo que facilita el acceso a la financiación. Este modelo también está lejos de una visión participativa de la política de cooperación. El hecho de que las ONGD participen en la gestión de la AOD a través de convocatorias de subvenciones no supone necesariamente una participación real en la toma de decisiones respecto a la política.

Sería incorrecto atribuir la responsabilidad exclusiva de esta situación a las CC AA y a los ayuntamientos. Ciertamente hay incentivos poderosos para una actuación unilateral por parte de estos actores, pero hasta fechas recientes la AGE ni ha estado presente, ni se la esperaba. Su actuación en cuanto a la cooperación descentralizada ha pasado, sucesivamente, por el rechazo, la negación y la ignorancia. A ello han contribuido factores ideológicos —el desarrollo de la cooperación descentralizada ha coincidido en gran medida con gobiernos del Partido Popular que, paradójicamente, cuestionaban esta cooperación desde el Gobierno central, pero la respaldaban en los ámbitos autonómico y local—. También ha incidido la particular subcultura corporativa dominante en la diplomacia española, que sigue considerando la política de cooperación como un apéndice de la política exterior, y por ello, como una

competencia exclusiva del Estado.

Solo a partir del cambio de gobierno en 2004 se empieza a reconocer el papel de los actores descentralizados, si bien ello no se tradujo en la práctica ni en mejoras en los mecanismos de coordinación, ni en una actitud más proactiva para proponerlos, quizás por falta de capacidad, estando la AGE absorbida por el imperativo de reformar la política estatal, y sin capacidad para crear un marco de diálogo y planificación en el que pudieran encontrar acomodo los actores descentralizados. En cualquier caso, ello se hubiera enfrentado a una actitud recelosa de una serie de actores descentralizados, que perciben —y esa percepción es a menudo correcta— que cuando desde la AGE se habla de coordinar las políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza, en realidad se estarían cuestionando las competencias autonómicas en esa política.

Es el Plan Director 2009-2012 el que marca un importante cambio de tendencia por parte de la AGE, al menos desde el punto de vista discursivo. Se acepta plenamente la realidad de la cooperación descentralizada, su autonomía, y su potencial, y la “coordinación y complementariedad de los actores” se plantea como uno de sus ámbitos estratégicos.

### Hacia una cooperación descentralizada más eficaz

Como se ha señalado, los procesos de adopción de leyes de cooperación autonómicas, de creación de agencias, y de elaboración de planes de cooperación de los últimos años desde la cooperación descentralizada están dando lugar a un efecto paradójico: adoptados

para mejorar la asignación de la ayuda y sobre todo incrementar su eficacia, están siendo en no pocos casos irrelevantes de cara a ese objetivo, y en el peor, abiertamente contraproducentes. La mejora de la cooperación descentralizada, de forma que pueda desplegar todo su potencial, exige una mirada autocrítica por parte tanto de los actores descentralizados como de la AGE, y un compromiso conjunto con la agenda internacional de la eficacia de la ayuda, asumiendo que los principios de París y Accra son también de aplicación al interior del sistema español de ayuda y conciernen a todos sus actores. Ello reclama acuerdos en distintos ámbitos: el doctrinal y político; el relativo a la planificación; en cuanto a coordinación de los actores y división del trabajo; y el operativo, en particular en cuanto a los procedimientos administrativos, y la actuación en los países socios. La cuestión no es irrelevante, pues en última instancia afecta a la responsabilidad en la política de desarrollo: cada uno de los actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo es responsable de sus propias actuaciones, pero también lo es de sus resultados agregados.

La búsqueda de mayores niveles de apropiación democrática, alineamiento y armonización exige revisar el tipo de relaciones establecidas entre los gobiernos descentralizados y sus socios, a menudo circunscritas a la elaboración de proyectos de desarrollo, y/o a través de acuerdos con gobiernos descentralizados del Sur, que responden a un modelo estandarizado e inespecífico, o a través de la intermediación de las ONGD. Solo en algunos casos los ayuntamientos y las CC AA españolas han establecido alianzas estratégicas con actores locales, gobiernos y regiones de países del Sur, basados en una mayor concentración geográfica y sectorial y un uso más eficiente de los limitados recursos — económicos y humanos— con los que cuentan la mayoría de los gobiernos descentralizados

españoles en materia de cooperación.

Para ello se requiere, en primer lugar, de marcos de planificación estratégica que favorezcan la participación de todos los actores del sistema, que permitan desarrollar sinergias y una mayor complementariedad y especialización de los actores.

En este ejercicio de racionalización de los procesos de planificación se deberían reconocer plenamente la singularidad, capacidades y fortalezas de los actores descentralizados a través de una adecuada división de tareas, guiada por el criterio de complementariedad. Para unos y otros actores, ello supone renunciar a actuar en determinados sectores y áreas geográficas y sobre todo, a la tendencia generalizada a “hacer de todo en todas partes”, mediante una actuación más focalizada, con una mayor concentración de la ayuda en países y sectores estratégicos. En particular, la AGE debería asumir el protagonismo de la cooperación descentralizada en ámbitos como el apoyo a la sociedad civil, los procesos de descentralización, o la cooperación municipal, recurriendo, por ejemplo, a mecanismos de cooperación delegada análogos a los que se anuncian en el marco de la Unión Europea. Para la cooperación descentralizada, supone dejar atrás un modelo basado en el binomio “agencia autonómica más subvenciones a las ONGD”, y promover en mayor medida la cooperación directa, a través de consorcios y de otros mecanismos que alienten también una mayor implicación de otros actores locales y regionales, como son las instituciones responsables de servicios de salud y educación, universidades y centros de investigación, mancomunidades de servicios, ayuntamientos, empresas y otros actores del desarrollo regional y local, tanto en los países socios, como en sus respectivos territorios.

No menos importante es la mejora de los mecanismos de coordinación. Como se indicó, este es uno de los ámbitos de

actuación prioritaria del Plan Director 2009-2012. Para ese periodo se pretende reformar y hacer más operativo el funcionamiento de la CICID, y ha empezado a operar la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, que pretende promover consensos políticos más generales y encauzar el debate y las iniciativas de política de la AGE, las CC AA y los ayuntamientos en relación a la agenda internacional de eficacia de la ayuda. Sin embargo, el funcionamiento de ambas instancias cuando ha transcurrido ya la mitad del periodo cubierto por el Plan Director parece mostrar que esos objetivos no se van a cumplir.

Como reconoce, de nuevo, el Plan Director 2009-2012, también es necesario mejorar la coordinación en los países en desarrollo, en el marco de los principios de apropiación, alineamiento y armonización previstos en la Declaración de París. Cada Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID habrá de adoptar el papel, de nuevo en palabras del Plan Director, de “facilitador de la coordinación y dinamizador de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores” —un papel que, en la práctica, ya venían asumiendo, aunque sin el respaldo institucional ni los medios necesarios para ello— y se propone la creación de un “grupo estable de coordinación sobre el terreno”, en cada uno de los países socios de la cooperación española. Para que ello sea factible, esos grupos habrán de asegurar la participación efectiva de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales, lo que exige un esfuerzo de apertura de espacios de participación por parte de la AGE y un esfuerzo de participación por parte de los actores descentralizados. El principio de armonización de la Declaración de París tiene en el caso de la cooperación descentralizada una importante dimensión interna, en particular en cuanto a la marcada dispersión que se observa en los procedimientos

administrativos y las convocatorias de subvención para proyectos de ONGD. Para asegurar una gestión adecuada y una mayor efectividad de la ayuda, se han ido introduciendo crecientes exigencias en cuanto a bases de las convocatorias, duración de los proyectos, requisitos formales de solicitud, procedimientos de justificación del gasto y de rendición de cuentas. Estos, sin embargo, al ser distintos entre sí incrementan los costes de la ayuda, que en gran medida se trasladan a los socios en los países en desarrollo. Destino final de fondos financiados por distintas administraciones, son los actores locales de los países en desarrollo los que al final del proceso tienen que lidiar con procedimientos que, teniendo los mismos objetivos, son distintos entre sí. Ello puede debilitar a las organizaciones locales, deformar sus estrategias de actuación, desviar la atención del seguimiento y la evaluación, y crear barreras de acceso, o bien suponer la expulsión de las organizaciones más débiles, especialmente en el Sur. Se requiere, por ello, de una amplia “iniciativa de armonización” que simplifique y homogeneice procedimientos administrativos y de gestión entre todos los actores descentralizados.

## BIBLIOGRAFÍA

OCDE (2005), “Aid extended by Local and State Governments”, DAC Journal VOL. 6, Nº 4  
 Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2009), La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, Madrid, Fundación Carolina, documentos de trabajo, nº 38.