

Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española

Contribución de la Red de Coordinadoras
Autonómicas de ONG de Desarrollo a la
posición de La Coordinadora

Septiembre de 2020

Glosario

AGE	Administración General del Estado
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
CCAA	Comunidades autónomas
CICI	Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional
CPDS	Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
ECG	Educación para la ciudadanía global
EELL	Entidades locales
LO	Ley Orgánica
MAP	Marco de Asociación País
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización (es) no gubernamentales
ONGD	Organización (es) no gubernamentales de desarrollo
OSC	Organización (es) de la sociedad civil
OTC	Oficina (s) técnica (s) de cooperación
PACI	Plan de Acción de la Cooperación Internacional
RSAL	Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Agradecimientos

A todas las personas que participaron en el seminario web del 27 de mayo de 2020, **por una cooperación descentralizada renovada**, cuyas reflexiones contribuyeron a alimentar el debate y extraer ideas para la redacción de este documento de posición. A Teresa Godoy Tapia por sus aportaciones al documento final.

A la Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, por el trabajo en equipo y proponer el debate y reflexión como parte integral del trabajo de La Coordinadora.

Coordinación de contenidos: Verónica Castañeda Blandón y María Cutillas

Corrección de estilo: Yolanda Polo Tejedor.

Índice

Preámbulo	4
Introducción	5
Características de la cooperación descentralizada	7
_ Un marco de reformas	9
_ La AOD descentralizada en cifras	10
Retos de la cooperación descentralizada, en el marco de la cooperación española	15
Ventajas de la descentralización de la cooperación	18
Pensar la descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española	21
Medidas urgentes	26
Índice de tablas y de figuras	
Figura 1. Evolución de la AOD descentralizada desde 2008 hasta 2018	10
Figura 2. Comparativa de la AOD total y la canalizada a través de ONGD	11
Tabla 1. Conceptos a los que se destina la AOD gestionada a través de ONGD	11
Figura 3. Porcentaje de AOD canalizado a través de ONGD para cada nivel de la Administración Pública	12
Tabla 2. Distribución de la AOD de cada nivel de la administración por sectores en 2018	13
Tabla 3. Vías de canalización de la AOD descentralizada en 2018	14

Preámbulo

El mundo es un sistema que se encuentra permanentemente en cambio. Como tal, es difícil pensar en una única solución que ataje los principales problemas de la humanidad sin que tenga en cuenta sus múltiples dimensiones, cómo estas se interconectan o evolucionan de forma interdependiente. El cambio climático, la inseguridad alimentaria, sequías, escasez de recursos y desigualdades sociales y de género forman parte de ese todo que afecta a nuestro sistema global.

Aunque a día de hoy es imposible negar que el crecimiento económico haya mejorado la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo, también es necesario reconocer que las soluciones planteadas únicamente desde una mirada economicista y basada en el crecimiento económico no han servido para dar respuesta a los desafíos más profundos y resolver las causas de los problemas de la humanidad. Problemas que, por otro lado, afectan de manera desproporcionada a las personas en situación de mayor vulnerabilidad de todo el planeta.

La cooperación para el desarrollo generalmente ha contribuido a mitigar los efectos de estas desigualdades en todo el mundo. Los sistemas de cooperación internacional se han cimentado en un principio humano de solidaridad que ha sido clave para el desarrollo humano desde hace más de 2,5 millones de años (ALONSO ALCALDE, 2018). Más recientemente, la cooperación ha construido en base a compromisos de derechos humanos que atañen a todo el planeta y, de forma más específica, en sistemas de cooperación interconectados internacionalmente, aunque anclados en legislaciones de ámbito estatal y sub-estatal como expresión principal de ese compromiso en el marco del gobierno – en representación de un deseo ciudadano democrático –, y en lo local entre iguales.

Ese es el caso de la cooperación española, cuyo germen se encuentra enraizado en las expresiones de solidaridad que forjaron un sistema a finales de los años 90 y que sigue vigente en la actualidad.

A medida que los desafíos a los que nos enfrentamos como humanidad se complejizan, y sus causas se muestran cada vez más profundamente interconectadas, las respuestas han de transformarse y dar respuesta a esta complejidad. Así, pues, el sistema de cooperación española como una de las formas de dar respuesta a estos desafíos se enfrenta, por su lado, a una necesaria revisión en profundidad que la adapte al contexto actual y la dote de los recursos necesarios para avanzar en las transformaciones deseadas.

Este documento forma parte de la reflexión de La Coordinadora sobre la cooperación que necesitamos para hacer frente a los desafíos y complejidades actuales, con el objetivo de contribuir a perfilar una visión de las ONGD desde la cooperación descentralizada sobre un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo. Sus recomendaciones y propuestas están recogidas en el documento de posición de La Coordinadora, "Un sistema de cooperación para transformar el mundo".

Introducción

El sistema de cooperación española que se conoce hoy en día es el resultado de las movilizaciones y diferentes expresiones de solidaridad e internacionalismo de una ciudadanía que empezó a ser consciente de las problemáticas globales y de su responsabilidad y papel en el mundo. Estas expresiones de corresponsabilidad ciudadana y de demanda de respuestas por parte del (de los) gobierno (s) sacudieron los cimientos del sistema y generaron el caldo de cultivo necesario para forjar un sistema de cooperación que, aunque se ha quedado anquilosado en el pasado, sigue siendo representativo de los anhelos de la ciudadanía, aunque no esté a la altura de las demandas reales de solidaridad.

La ciudadanía se encargó de guiar la andadura del gobierno central, pero fue una joven e incipiente cooperación desde lo más local la que llevó la delantera de todo este proceso. La cooperación descentralizada surge al calor de iniciativas de solidaridad internacional ciudadana en los municipios y las distintas ciudades del Estado con los diferentes procesos de emancipación que tuvieron lugar a finales de la década de los 70 e inicios de los 80 (GÓMEZ GIL, 2010), fundamentalmente con Latinoamérica y el Caribe, aunque también con el continente africano.

Poco a poco, esas oleadas de solidaridad auto organizada se fueron constituyendo de forma un poco más orgánica en una cooperación oficial, aunque descoordinada, con otros países. Su vía principal de canalización, es a través de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), aunque también tiene un peso importante y cada vez mayor la cooperación directa¹ - de manera más evidente en las entidades locales (EELL) - los hermanamientos, asistencias técnicas, y otras formas de cooperación. A día de hoy, la cooperación descentralizada supone un 13% sobre el total de la AOD española.

El término cooperación descentralizada hace referencia a la cooperación oficial para el desarrollo llevada a cabo por Gobiernos y entidades sub-estatales (comunidades autónomas, gobiernos locales, ayuntamientos, diputaciones, municipios, cabildos, etc.) con países empobrecidos.

Aunque existen diferentes acepciones sobre el término referidas a otro tipo de cooperación (PÉREZ, 2018), en este caso únicamente incluirá la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que se realiza en los ámbitos municipales, supramunicipales y autonómicos en el Estado español.

En este documento se recoge un breve análisis de los retos específicos para la cooperación descentralizada en relación con el sistema de cooperación española; identifica sus ventajas

¹ Modalidad de AOD en la que el gobierno local mantiene un vínculo de colaboración con gobiernos locales o entidades públicas o privadas de países socios en virtud del cual participa en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de cooperación internacional. La modalidad de cooperación directa contempla la transferencia de recursos (económicos, equipos, conocimientos, asesoramiento) y se enmarca preferentemente en el ámbito de las políticas públicas que desarrollan los gobiernos locales. También puede identificarse en la ejecución directa o co-ejecución de acciones de educación para el desarrollo y sensibilización.

y aprendizajes durante los últimos 30 años; plantea una visión de cómo puede entenderse la cooperación descentralizada en un nuevo marco, nuevas narrativas y un cambio de paradigma; y, por último, lanza algunas propuestas de reformas urgentes mientras se continúa avanzando hacia el sistema deseado.

Algunas de las propuestas que se detallan más adelante se centran en adoptar un marco normativo adecuado; dotarse de los espacios institucionales y de los mecanismos de coordinación necesarios; promover un entorno favorecedor para la participación de los diferentes actores de la cooperación en todos los niveles (coordinación multiactor y multinivel); velar por la autonomía de los actores, su complementariedad en las acciones y la no duplicidad; invertir en generar las capacidades y aptitudes requeridas por este enorme desafío; reforzar las oficinas de cooperación técnica (OTC) mejorando su capacidad de coordinación, diálogo y respuesta; fomentar el reconocimiento internacional de la cooperación descentralizada; aprovechar el establecimiento de un marco de relación administración- organizaciones de sociedad civil (OSC); emplear el marco de la Agenda 2030 para la creación de una Agenda de Cooperación Descentralizada y avanzar hacia su localización; incidir en la ciudadanía; y, finalmente, garantizar un marco presupuestario adecuado y estable.

Antes de profundizar en estas propuestas se ofrece el contexto de la cooperación descentralizada, señalando sus características, aportando algunas cifras relevantes, y destacando sus principales retos y ventajas.

Características de la cooperación descentralizada

Podemos diferenciar dos tipos de marcos normativos. De una parte, los *marcos generales* que son los que reconocen la autonomía de la gestión de la política de cooperación; de otra, los *marcos específicos* de la cooperación descentralizada.

En relación con los *marcos generales*, fundamentalmente podemos identificar tres:

- (1) *Estatuto de Autonomía*²: que incorporan la cooperación para el desarrollo como una de las competencias de las comunidades autónomas (CCAA). De forma específica, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Catalunya, la Comunitat Valenciana, Extremadura e Illes Balears tienen incorporada la Cooperación en sus estatutos de autonomía. Mientras que Cantabria, Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid, Euskadi, Galicia, La Rioja, Navarra, Asturias y la Región de Murcia no lo tienen de forma específica o no les consta.
- (2) *Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*: aunque en sus inicios podría considerarse una cooperación desorganizada, se podría considerar que el primer hito para la concepción de la cooperación descentralizada es la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. En ella, se establece que las entidades locales pueden intervenir “en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, siendo la solidaridad internacional uno de ellos como más tarde recogería la Ley de Cooperación de 1998.
- (3) *Ley de cooperación*: en su articulado, la ley recoge que “la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las comunidades autónomas y las entidades locales es expresión solidaria de sus respectivas sociedades” y entiende que “la acción de estas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución”.

En este marco, se establecen una serie de espacios de consulta y de decisión, órganos de gestión, mecanismos de seguimiento, se definen modalidades y formas de canalización de la ayuda, se establecen objetivos y prioridades estratégicas, instrumentos de financiación, etc. La ley de cooperación del 98 en este sentido resultó clave para la conformación del sistema de cooperación descentralizado actual.

El primer Plan Director de la Cooperación Española del año 2001, que reflejaba la estrategia de la cooperación española para los siguientes años, otorgaba una notoriedad y relevancia

² La Constitución Española reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas de actuar con autonomía y en aquellas competencias que no quedan recogidas en el artículo 149 de la CE, o en aquellas otras que así sean recogidas en sus estatutos de autonomía. De esta forma, las acciones de cooperación internacional de las CCAA quedan enmarcadas como “relaciones con relevancia internacional”.

a la cooperación descentralizada reconociendo que las administraciones autonómicas y locales aportan una "experiencia muy valiosa para la participación y la educación".

Los *marcos específicos*, pueden resumirse en lo siguiente:

- (1) *Fondos Locales de Cooperación*: principalmente representado por la Confederación de Fondos de Cooperación que nace en el año 1995 con el objetivo de mancomunar los fondos de cooperación de varios municipios que nacieron a finales de los 80 e inicios de los 90 para amplificar su impacto. Son asociaciones de gobiernos locales y otras entidades afines enfocadas al trabajo de la cooperación municipal, el desarrollo local, el fortalecimiento institucional público y la conformación de redes. Muchos de estos fondos se crearon con el objetivo de solucionar algunos de los impedimentos administrativos y dificultades a las que se enfrentaban las OSC en los ámbitos locales (formar personal técnico, homogeneizar criterios, ser un "fondo" que permitiera mejor financiación y menos burocracia unificando los distintos presupuestos de la infinidad de municipios que en su día tenían convocatorias).
1. *Los hermanamientos*: acuerdos entre municipios con el objetivo de estrechar lazos, promover la relación entre las localidades, el conocimiento mutuo, la cooperación y la solidaridad. Son un espacio privilegiado de contacto entre personas de diferentes países que surge después de la II Guerra Mundial³. Aunque no tiene un marco jurídico propio, su base reguladora es la Ley 7/1985 de las Bases del Régimen Local.
2. *Leyes autonómicas*: en ellas se definen y regulan de forma específica las actuaciones en materia de cooperación internacional y se establecen los espacios de participación y mecanismos de seguimiento. A día de hoy, prácticamente todas las CC.AA. cuentan con su propia ley de cooperación. A partir de estas leyes, todos los gobiernos autonómicos y la mayor parte de los locales, cuentan con marcos estratégicos (planes directores y anuales) en los que se basan sus normativas de subvenciones públicas y acción directa.

La cooperación descentralizada, sobre todo en el plano autonómico, ha reproducido el modelo estatal al crear espacios de participación parecidos, cuando no iguales, a los de la Administración General del Estado (AGE) como son los consejos de cooperación⁴, e instrumentos de seguimiento y planificación similares (planes directores⁵, convocatoria de proyectos y convenios como instrumento predilecto). Si bien existen características propias sobre todo desde lo local, a través de mecanismos diferenciados y específicos enfocados en el ámbito público, aportan otro tipo de valor a la cooperación en su conjunto. Una de las principales críticas de este modelo es que ha supuesto la multiplicidad de convocatorias,

³ Breve descripción de los hermanamientos. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Disponible en este enlace: <http://femp.femp.es/files/566-768-archivo/Introducci%C3%B3n.pdf>

⁴ Hasta 14 Comunidades disponen de un Consejo de Cooperación, aunque se desconoce en qué medida están siendo efectivos o están activos.

⁵ Hasta 13 CCAA tienen un Plan Director o están negociando su contenido o aprobación actualmente, frente a 4 que no lo tienen.

con una gran disparidad de criterios tanto en la evaluación de las propuestas como en la justificación de las actividades y un exceso de burocratización tanto para las ONGD como para las propias administraciones.

Los órganos que desarrollan la política de cooperación en lo autonómico se pueden agrupar en tres grandes bloques: direcciones generales⁶ (si bien es cierto que dependen de diferentes Consejerías), Agencias de Cooperación al Desarrollo y otros.

Las CC.AA. que cuentan con direcciones generales son Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Catalunya, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, la Comunidad de Madrid y Murcia. En otras comunidades como Andalucía, Asturias, Catalunya, Euskadi o Extremadura existen las agencias de cooperación. Navarra, Canarias y Castilla y León tienen otras estructuras distintas. En concreto, una sección de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria, dentro del Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo en la Vicepresidencia de Derechos Sociales en el primer caso; una Viceconsejería de Acción Exterior dependiente del gobierno autonómico en el segundo caso; y un Servicio de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Presidencia en el último caso.

Una nueva cooperación

Veinte años después de la aprobación de la Ley de Cooperación, en marzo de 2019 se conforma un *Grupo de Trabajo sobre Capacidades y Recursos* en el Consejo de Cooperación de la AGE. El objetivo de este grupo es identificar las reformas que son necesarias para adecuar el sistema de cooperación para el desarrollo a los desafíos actuales que incluyen, entre otras cosas, una agenda internacional más ambiciosa y comprehensiva (la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), la presencia de nuevos actores e instrumentos financieros y una concepción más amplia de las modalidades de inversión requeridas para promover la sostenibilidad.

En el caso de la cooperación descentralizada, además de los retos propios, se han de considerar otros retos que limitan su adecuado funcionamiento, como son la vigencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En ambos casos, se trata de impedimentos legales que restringen la capacidad de actuación de las administraciones en relación con las políticas públicas y que afectan directamente a la estabilidad del recurso de cooperación necesaria. Ambas leyes se aprobaron en un contexto de contención del gasto público mal entendido como ajustes que

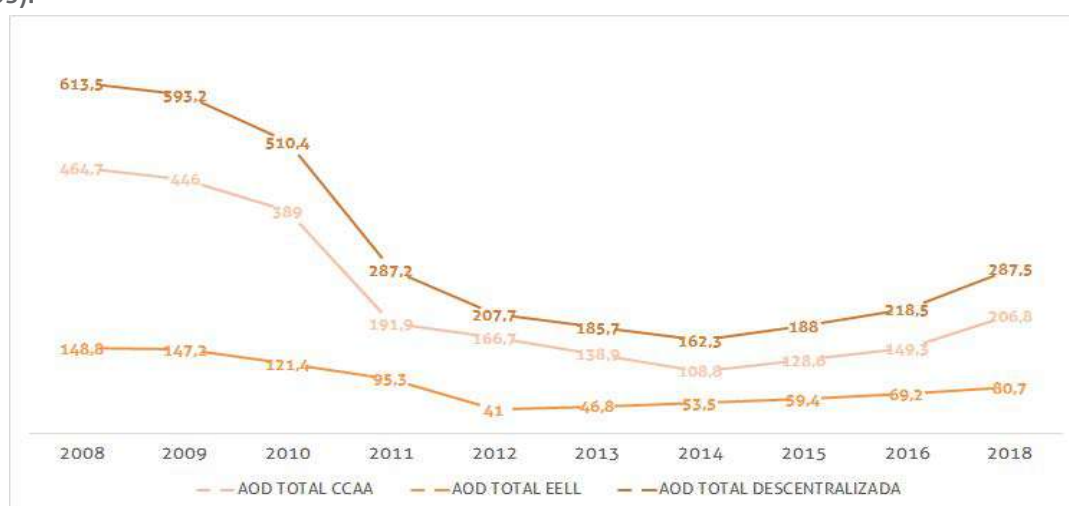
⁶ Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación Y Voluntariado, adscrita al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales; Cantabria, Dirección General de Juventud y Cooperación para el Desarrollo; Castilla-La Mancha, Dirección General de Acción Social y Cooperación; Catalunya, Direcció General de Cooperació al Desenvolupament, de la cual depende la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD); Comunidad Valenciana, Dirección General de Cooperación y Solidaridad, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació; Galicia, Subdirección Xeral de Cooperación Exterior, dentro de la Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea (Vicepresidencia E Consellería De Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza); Illes Balears, Dirección General de Cooperación, adscrita a la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación; La Rioja, Dirección General de Acción Exterior; Comunidad de Madrid, Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social, dependiente de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad; Murcia, Dirección General de Acción Exterior, Unión Europea (Consejería de Presidencia).

se tradujeron en recortes en políticas sociales. Adolecían de un espíritu “recentralizador” y cuestionaban la autonomía y las competencias de las comunidades autónomas y entidades locales en relación con las políticas públicas.

La AOD descentralizada en cifras

Para mostrar el escenario general de la cooperación descentralizada en cifras, en primer lugar, en la Figura 1 se refleja la evolución de la AOD descentralizada entre 2008 y 2018 (datos en millones de euros). Se aprecia, de manera diferenciada, la evolución de la AOD de EELL, CCAA y la suma de ambas (la cooperación descentralizada).

Figura 1. Evolución de la AOD descentralizada desde 2008 hasta 2018 (en millones de euros).

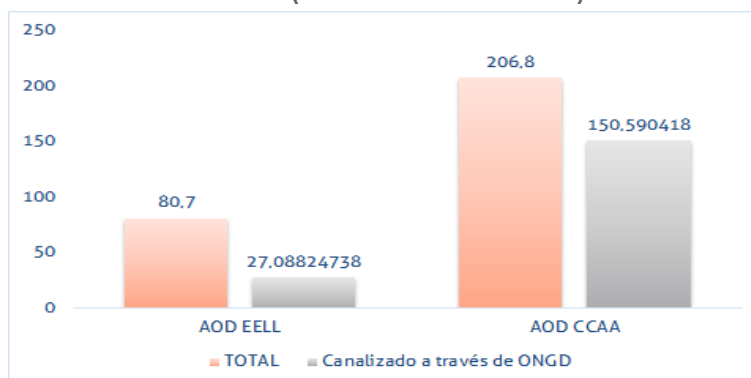


Fuente: Elaboración propia con los datos de Info@od

Después de alcanzar mínimos históricos en el año 2014, la cooperación descentralizada comenzó la senda de recuperación, aunque las cifras siguen estando muy lejos del máximo de la serie histórica desde 2008 alcanzado en ese año.

Más allá de las cifras generales de AOD, cabe preguntarse por la gestión de esos fondos. Centrando la atención en la AOD descentralizada, en la Figura 2 se muestra qué parte de la AOD de cada nivel administrativo se ha gestionado a través de ONGD en el ejercicio 2018.

Figura 2. Comparativa de la AOD total y la canalizada a través de ONGD. Datos de la cooperación descentralizada de 2018 (en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia con los datos de Info@od

Para profundizar algo más sobre la gestión de los fondos de la cooperación descentralizada por parte de las ONGD, y dado que estos fondos son elevados (en relación con el total de recursos), sobre todo en el caso de la cooperación autonómica se presenta la tabla siguiente. En ella se ve la distribución de los fondos de la AOD descentralizada canalizada a través de ONGD para el ejercicio 2018. La información que se presenta es el peso de cada uno de los conceptos sobre el total de AOD gestionada por ONGD de cada nivel de la administración.

Tabla 1. Conceptos a los que se destina la AOD gestionada a través de ONGD. Datos para AOD de las CCAA y EELL (en % sobre el total canalizado a través de ONGD en cada nivel de la administración).

AOD CCAA canalizada a través de ONGD	
Concepto	% sobre el total
Apoyo general	0,04
Proyectos	87,40
Personal país donante	0,01
Asistencias técnicas	0,12
Becas formación/investigación	0,50
Programas sociales y culturales	0,03
Becas formación país donante	0,13
Sensibilización ⁷	11,21
Personas refugiadas en países donantes	0,54
TOTAL	100

AOD EELL canalizada a través de ONGD	
Concepto	% sobre el total
Apoyo general	0,01
Proyectos	86,28
Personal país donante	0,14
Asistencias técnicas	0,09
Becas formación/investigación	0,20
Programas sociales y culturales	0,11
Becas formación país donante	0,07
Sensibilización	12,03
Personas refugiadas en países donantes	0,71
Personas refugiadas reconocidas	0,37
TOTAL	100

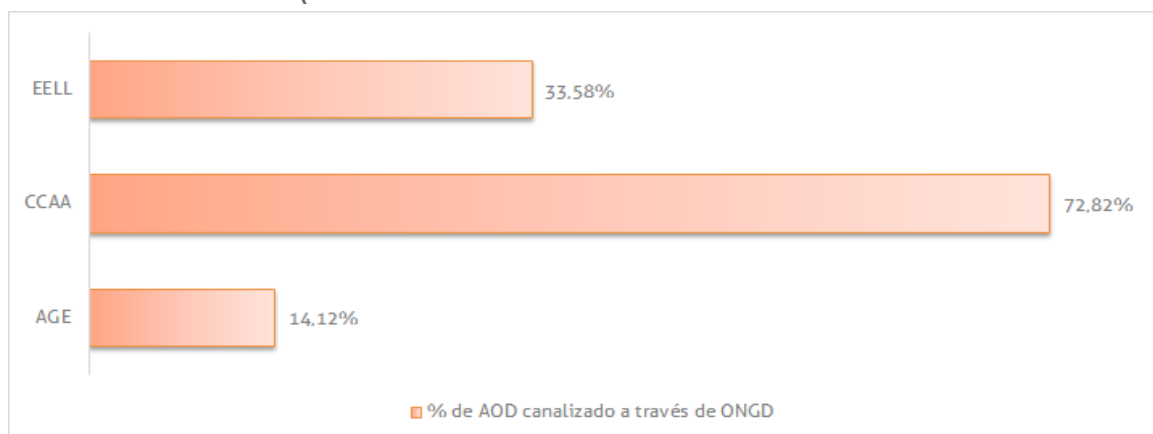
Fuente: elaboración propia con los datos de Info@od

⁷ Este concepto hace referencia a convocatorias específicas de Educación para el Desarrollo, Educación para la Transformación Social, Educación para la Ciudadanía Global, Sensibilización, etc.

Observamos que la cooperación en ambos casos, y prácticamente en su totalidad, consiste en proyectos seguidos de educación para la ciudadanía global (ECG).

Por último, con el ánimo de conocer cómo cada nivel de la administración canaliza sus fondos y la relación monetaria que tiene con las ONGD, se presenta una figura en la que se puede apreciar el porcentaje de la AOD canalizado vía ONGD sobre el total de la AOD según el nivel administrativo (datos para el año 2018).

Figura 3. Porcentaje de AOD canalizado a través de ONGD para cada nivel de la Administración Pública (datos sobre el total de AOD de cada una de las administraciones).



Fuente: Elaboración propia con los datos de Info@od.

En este caso, contrastamos que la AOD - al menos en el ámbito autonómico - está mayoritariamente gestionada por ONGD, como ya señalaba Gutiérrez Goiria (2013)⁸.

A continuación, se muestran algunas tablas que resumen la distribución de fondos de la cooperación descentralizada durante 2018 por sectores. En primer lugar, se detalla qué porcentaje del total de AOD de CCAA y EELL se destina a cada sector definido por el CAD, así como para el total de la cooperación descentralizada (CCAA+EELL).

⁸ GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge, VILLENA, Unai y MALAGÓN, Eduardo Malagón. ¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La Cooperación Descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco. Publicado en la Revista de Economía Crítica, nº14, en el segundo semestre 2012. Disponible en el siguiente enlace: <http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/Articulo-2.-gutierrez.pdf>

Tabla 2. Distribución de la AOD de cada nivel de la administración por sectores en 2018 (datos sobre el total de AOD de cada nivel de la administración).

Sector	AOD CCAA (%)	AOD EELL (%)	AOD descentralizada (%)
Infraestructuras sociales y servicios	53,09	23,35	44,74
Infraestructuras económicas y servicios	0,35	0,33	0,34
Sectores productivos	10,85	2,99	8,64
Multisectorial	8,37	1,21	6,36
Ayudas en forma de suministro de bienes y programas	0,83	0,52	0,74
Ayuda de emergencia	6,13	1,84	4,93
Costes administrativos de donantes	5,61	1,91	4,57
Apoyo a personas refugiadas en país donante	0,72	0,41	0,64
Sin clasificar	14,04	67,43	29,03
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con los datos de Info@od.

La Tabla 2 no solo da información sobre las prioridades sectoriales de la cooperación descentralizada, sino que también ofrece datos sobre la transparencia de la AOD. El hecho de que el 67,43 % de la AOD de las EELL se encuentre sin clasificar, indica cierta opacidad en la rendición de cuentas de este tipo de fondos.

Más allá de esto, sí parece clara la prioridad que se ha establecido en cuanto al sector de las infraestructuras sociales y servicios, dado que concentra el 53,09% de la AOD de las CCAA y el 44,74% del total de la AOD descentralizada.

Esta distribución por sectores también se puede hacer atendiendo a las diferentes vías de canalización. Dado que el 95,69% de la AOD de las CC.AA. y el 99,86% de la AOD de las EELL se canaliza de manera bilateral⁹, la distribución por sectores es prácticamente la misma que la indicada en la distribución del total de la AOD de la Tabla 2, por lo que para su análisis son válidas las observaciones ya realizadas sobre esta tabla.

Para profundizar en la distribución por sectores en el año 2018 atendiendo a las vías de canalización de la AOD cabe destacar:

⁹ Es la modalidad de cooperación que se lleva a cabo entre dos Autoridades Locales, sobre la base de acuerdos o de convenios suscritos entre ambos y que constituyen el marco general que regula en detalle, las líneas de acción común entre las partes. Las modalidades de la cooperación descentralizada. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Johanna. Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Disponible en el siguiente enlace:
<https://www.diba.cat/documents/228621/146921844/Documento+Base+Tema+4+%281%29.pdf/68288d55-c1aa-44ed-a3ac-596c30aee57a>

Tabla 3. Vías de canalización de la AOD descentralizada en 2018.

En el caso de las CCAA	En el caso de las EELL
<p>- La ayuda bilateral, de apoyo general a ONG, proyecto partenariado público-privado e instituciones de investigación suma un total de 838.514,30 € que se distribuye de la siguiente manera: un 6,98% destinado a infraestructuras sociales y servicios y el 93,02% restante está sin clasificar.</p> <p>- Respecto a la ayuda multilateral dirigida (multilateral¹⁰): el total de fondos es de 5.976.579,36 € distribuidos entre infraestructuras sociales y servicios (42,90%), ayuda multisectorial (3,85%), y ayuda de emergencia (53,25%).</p> <p>- Por último, si repasamos los datos de ayuda multilateral el total de fondos asciende a 2.106.735,82€ que se dividen en el sector de infraestructuras sociales y servicios con un 94,30% de esos fondos y las ayudas en forma de suministros y bienes y programas al que se ha destinado el 5,70% restante de AOD multilateral de las CCAA.</p>	<p>- La ayuda bilateral, de apoyo general a ONG, proyecto partenariado público-privado e instituciones de investigación suma un total de 2.450,00€ destinados en su totalidad a ayuda multisectorial.</p> <p>- La ayuda multilateral dirigida (multilateral) de las EELL canalizó 11.450,50 € distribuidos de la siguiente manera: el 26,70% de estos fondos se destinaron al sector de infraestructuras sociales y servicios, el 10,49% a ayuda de emergencia y el 62,81% restante no tiene clasificación.</p>

Fuente: elaboración propia con los datos de InfoAOD

¹⁰ Es una subcategoría de la AOD bilateral que se canaliza a fondos o programas de OМУDES, de los cuales se conoce su asignación sectorial y/o geográfica, conocida como Multilateral. Quedan por tanto excluidas las contribuciones generales. Ver: Tipologías de Ayuda Oficial al Desarrollo. Disponible en: <http://www.cooperacionespanola.es/es/tipologias-de-ayuda-oficial-al-desarrollo>

Retos de la cooperación descentralizada en el marco de la cooperación española

La conocida como “cooperación descentralizada” no es un término monolítico que haga referencia a una única forma de hacer cooperación. Tampoco se restringe a un espacio de coordinación vertical entre la administración general del Estado y las diferentes administraciones en otros niveles administrativos o a actores estrictamente administrativos, sino que está ampliamente participada por actores de la sociedad civil (organizaciones de cooperación sindicales o de educación, por mencionar algunos).

En relación con lo anterior, identificamos que la cooperación descentralizada, en el sistema actual, se enfrenta a los siguientes retos:

- El **escaso entendimiento** y el **gran desconocimiento** de la cooperación descentralizada en el actual sistema. El sistema actual no ha sido capaz de integrar la riqueza y el valor añadido de la cooperación descentralizada como visión agregada de la cooperación, a la vez que no reconoce el aporte y singularidad de una cooperación que integra las dimensiones más locales, de su política pública y su tejido social y las relaciones más cercanas de pueblo a pueblo, y de gobierno local a gobierno local junto a la sociedad civil.
- La dificultad para habilitar **espacios de trabajo común** y de concertación en los que participen los **múltiples actores** que componen el sistema. Esta dificultad está relacionada con el anterior reto y puede deberse a la falta de capacidades humanas o a la falta de recursos técnicos que hagan posible la construcción de esos espacios. A modo de ejemplo, existen agencias autonómicas de cooperación; fondos de cooperación local; una comisión específica de cooperación en la Federación Española de Municipios y Provincias; y una comisión interterritorial. Todas ellas actúan de forma atomizada y con pocas posibilidades reales para la concertación o coordinación real y efectiva.
- La **debilidad (o inexistencia) de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal (multinivel)** como consecuencia clara tanto del desconocimiento como de la desvinculación y de la multiplicidad de actores. Estos mecanismos deben promover la coordinación y el aporte específico de todos los actores (coordinación multiactor) y, además, la eficacia de la cooperación tal y como demanda la implementación de la Agenda 2030 desde una perspectiva ambiciosa.
- La **ineficacia de las estructuras de coordinación y complementariedad que existen actualmente**. De hecho, la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional (CICI) no cuenta con un enlace que permita su articulación con la sociedad civil. En varios documentos y consultas se ha señalado que se trata de un espacio hiperburocrático y poco funcional. Su papel, y el de su comisión permanente

quedaron en un segundo plano hasta prácticamente desaparecer de los Planes Anuales de la Cooperación Internacional (PACI) en 2011, a pesar de que se trata de un órgano creado en cumplimiento de la ley de cooperación.

- La **dispersión de las prioridades estratégicas** debido a la multiplicidad de actores que existen sin contar con mecanismos de coordinación eficientes. Este reto tiene, a su vez, un reflejo en la heterogeneidad de marcos normativos, así como falta de armonización en los instrumentos, modalidades y en la propia gestión y rendición de cuentas de la cooperación que añaden complejidad a la relación y a la coordinación. A esto hay que añadirle, por una parte, la diversidad de plazos administrativos que en ocasiones pueden hacer de bloqueo en las relaciones entre la AGE y las Administraciones Autonómicas y Entidades Locales. Por otra, la diversidad en los formatos de la administración y de los órganos encargados de la cooperación en cada uno de los casos (direcciones generales, agencias, consejos, etc.), cada uno con un nivel de interlocución y capacidad de decisión que, en ocasiones, incluso está subsumido dentro de otras funciones o compartiendo cartera con otros espacios totalmente distintos tanto en objetivos como en fines. Lo anterior lleva aparejada una **falta de especialización técnica de muchos de quienes la gestionan** y desconocimiento de la gestión de la cooperación o del papel de la diversidad de actores de la cooperación en su ejecución. No obstante, en muchos casos ocurre justamente que el personal técnico o el funcionariado sí entiende la cooperación como parte del conjunto de políticas públicas. En cambio, existe un cuestionamiento por parte de algunas personas de la administración en relación con su pertinencia o relevancia y no la defienden como parte de su quehacer. Esto dota de una fragilidad e inestabilidad a la política de cooperación que, sumado a su volatilidad política, la hace altamente **dependiente de la alternancia política** o, dicho de otra forma, una apuesta según el partido de gobierno y el ciclo legislativo.
- La **inadecuada dotación presupuestaria y la inestabilidad** de la misma que en muchos casos depende de la voluntad política. Hasta el año 2008, parecía que la cooperación descentralizada vivía una suerte de romance presupuestario. Con el estallido de la crisis económica, la cooperación se convirtió en una política prescindible gracias al incremento de los discursos de “primero los de aquí”. Discursos que, por otro lado, no se correspondían con un aumento de presupuestos para protección social ni con el apoyo social que recibía y recibe la política de cooperación y, en especial, las ONGD¹¹. A partir de entonces, junto con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la aprobación, en 2012, de la ley orgánica de Estabilidad Financiera, los fondos de AOD descentralizada cayeron a mínimos históricos. En el año 2015, la tendencia reduccionista parecía revertirse, aunque aún a día de hoy, los datos continúan estando muy por debajo del objetivo del 0,7% en las autonomías y en las entidades locales. En cierta medida, esto ha desembocado en una competencia por los fondos entre las OSC y, en algunos casos, incluso haciendo que los fondos de

¹¹ Según datos del Eurobarómetro de 2019, la ciudadanía continúa apoyando la cooperación para el desarrollo. Ver en este enlace: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88121>

cooperación que en su momento se crearon con otro fin compitan también con las ONGD por los presupuestos destinados a cooperación en lo local y en lo autonómico para ser canalizados como AOD directa.

- Los **mecanismos altamente burocráticos y poco flexibles** de que se han dotado los órganos gestores. En la mayoría de los casos, estos mecanismos cierran las puertas a la innovación en los instrumentos y limitan la capacidad de actuación de las ONGD y otros actores al sumergirlos en trámites administrativos.
- Los espacios de participación funcionan más como un emisor de información que como un espacio real de deliberación conjunta y de generación de consensos. La representación de actores está desequilibrada (sobrerepresentación de las administraciones frente a una escasa o nula presencia de OSC).
- Por último, la **adaptación y apropiación de la Agenda 2030** por parte de la cooperación descentralizada incorporando una dimensión de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). Al respecto, cabe señalar, también, la necesidad de mejorar la articulación con movimientos sociales y con otro tipo de organizaciones sociales para transversalizar los retos a los que nos enfrentamos (cambio climático, desigualdades, pobreza desde una visión multidimensional).

Los retos señalados son aprendizajes que, en el marco de un proceso de reformas del sistema de cooperación, pueden servir para orientar la visión de la cooperación que queremos desde una óptica descentralizada.

Ventajas de la descentralización de la cooperación

Al hablar de la cooperación descentralizada, frecuentemente, se resalta su singularidad, su valor diferencial y su especificidad. En realidad, estas formas de cooperación tienen una serie de ventajas comparativas frente a la cooperación estatal, innegablemente ligada a una serie de intereses estratégicos más allá del compromiso y responsabilidad internacional que se presume.

Las principales ventajas de la cooperación descentralizada las podemos resumir en las siguientes:

- **Relación privilegiada con los países y entidades socias**, fundamentada en una relación horizontal (diálogo entre iguales) de colaboración con objetivos comunes y desde ámbitos de interlocución similares. Esta horizontalidad se encuentra atravesada por una proximidad a las problemáticas sociales más relacionadas con derechos esenciales, como salud o educación. A su vez, está relacionada con la cercanía con las organizaciones de la sociedad civil tanto en origen como en destino.
- **Gobernanza y fortalecimiento institucional**. Los espacios de participación con la sociedad civil en determinados países no están siempre garantizados y, en ocasiones, son cercenados por políticas que restringen el derecho de reunión y de organización. El hecho de que administraciones locales actúen de forma conjunta y que destinen esfuerzos al fortalecimiento de la sociedad civil en los proyectos de cooperación para el desarrollo permite trabajar el reconocimiento del derecho a la participación desde los estamentos más locales. En otras palabras, promueve un modelo de gestión de los asuntos públicos fundados sobre la participación de la sociedad civil en todos sus niveles.
- **Capacidad de renovación y de innovación**. La ventaja que ofrece la cooperación descentralizada es un mayor conocimiento de la situación previa a la ejecución del proyecto, lo que implica, por una parte, que se tiene mayor orientación sobre las cuestiones que pueden cambiarse y, por otra parte, se conocen los límites de la comunidad y la administración local, algo fundamental para mantener una relación fluida y no forzar procesos de transformación que no serían sostenibles en el tiempo. Este conocimiento de la política en el ámbito local le confiere además una capilaridad y alcance más cercano a las necesidades reales de las comunidades y territorios en los que se trabaja.
- **La proximidad a la ciudadanía** es una ventaja por partida doble. De acuerdo con el último Eurobarómetro¹², la población española es la segunda que más apoya a la

¹² Eurobarómetro de junio de 2019 sobre la ciudadanía europea y la cooperación para el desarrollo. Disponible en este enlace: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88121>

cooperación en Europa. En el ámbito más local, la relación más estrecha que existe entre la ciudadanía y la administración acerca las políticas públicas - y más aquellas cuyas competencias recaen sobre la administración en cuestión -. De una parte, la sensación de pertenencia de la política de cooperación (es mi cooperación) favorece su apropiación en el ámbito más local. Por otra parte, el formato de trabajo más horizontal además de favorecer la corresponsabilidad, impulsa que los y las protagonistas de los procesos de desarrollo sean las personas y comunidades beneficiarias, algo indispensable para la sostenibilidad del proyecto y de las transformaciones sociales. La sostenibilidad de los proyectos/procesos una vez retirada la ayuda externa se ve fortalecida de esta forma, dado que la apropiación de los mismos por parte de la población local es mayor^{13,y 14}.

- En relación con lo anterior, existe un conocimiento más profundo de la cooperación que lleva a cabo un territorio y, por tanto, mayor sensibilización e información. Los canales de participación son más próximos también y, en este sentido, el papel de la **educación para la ciudadanía global** es central. Entender la relación causa-efecto, las interdependencias e interconexiones globales, acercar problemáticas locales a una escala global, y a las comunidades mediante el intercambio de experiencias y de resultados en los espacios no formales e informales, es una singularidad del ámbito descentralizado de la cooperación. A su vez, esto se convierte en un **espacio de innovación que construye vínculos transnacionales** con intervención muy activa de la sociedad civil.
- **Las ONGD tienen un papel destacado en la cooperación descentralizada.** Por una parte, son las principales canalizadoras de fondos y, por otra, están muy implicadas en el diseño e implementación de una política de cooperación en la que imprimen realismo y cercanía a las realidades locales, más allá de los intereses estratégicos de la acción exterior de un gobierno central.
- Por otro lado, las administraciones locales y autonómicas tienen un gran **potencial para llevar a cabo cooperación técnica**, en aquellas competencias propias, fuera del alcance de la administración central. Además de la experiencia y los conocimientos específicos, los ayuntamientos, las diputaciones y los gobiernos autonómicos son capaces de movilizar a personal técnico especializado, y entablar relaciones y programas de cooperación con sus homólogos en otros países, enriqueciendo asimismo las visiones del desarrollo y la construcción de derechos.
- La innovación también se manifiesta en otras políticas públicas. Las áreas de **sanidad y educación** suelen depender de estamentos regionales o locales, tal y como sucede en España. La colaboración entre entidades descentralizadas con otros actores en el plano internacional sobre estas materias permite el intercambio de prácticas,

¹³ MARTÍNEZ, I y SANTANDER, G. (2009 a): «La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada», en Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2009): Anuario de la Cooperación descentralizada 2008, disponible en el siguiente enlace <http://www.observ-ocd.org/>.

¹⁴ AGOST FELIP, Ma Raquel (et al) Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación (2013). Castelló de la Plana : Publicacions de la Universitat Jaume I, D.L..

experiencias, procedimientos y mecanismos adecuados a la organización territorial de las competencias en cada país de forma específica. Aunque no siempre se ha aprovechado esta capacidad única optando, en cambio, en algunos casos por modelos más rígidos que replican a pequeña escala el modelo central tanto en instrumentos como en tipo de convocatorias. Asimismo, se ha conseguido una especialización propia en algunas CCAA, desarrollando ventajas comparativas en sectores y ámbitos estratégicos concretos vinculados a las propias especificidades del territorio. A modo de ejemplo, la pesca y acuicultura, el desarrollo rural, o el trabajo en países lusófonos.

- Finalmente, es preciso resaltar el papel de la cooperación descentralizada como una forma de **fortalecer y articular el tejido asociativo, así como a la sociedad civil** tanto en origen como en destino. Indiscutiblemente, la financiación de las actividades de la sociedad civil, incluyendo la cooperación para el desarrollo, son una forma de mantener un espíritu vivo de participación y apropiación de las políticas públicas. Constituye una forma de garantizar un entorno favorecedor para que la ciudadanía forme parte del quehacer democrático. Además de ser una muestra de una sana calidad democrática. Calidad que, por otra parte, favorece asimismo los procesos de construcción democrática en otros contextos al fortalecer el papel de la ciudadanía mediante el apoyo a la defensa de los derechos humanos.

Pensar la descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española

La cooperación descentralizada, como ha demostrado con sus años de experiencia previos a la conformación de lo que se conoce como el sistema de cooperación española, tiene un potencial transformador justificado en su proximidad a la ciudadanía, su espíritu de innovación, su carácter horizontal, y su capacidad de generar transferencias de conocimientos y favorecer la participación de la sociedad civil. En un contexto de reformas del sistema de cooperación española, es imprescindible que se acometan ciertas transformaciones, tanto teóricas como prácticas, sobre la especificidad de la descentralizada.

La Red de Coordinadoras Autonómicas plantea una serie de reformas que afectan al sistema actual en tres dimensiones esenciales: su arquitectura y marco normativo, su dotación presupuestaria y los mecanismos de funcionamiento en relación con el sistema central.

- **Adoptar un marco normativo adecuado** como primer paso necesario para dar la relevancia y reconocimiento que la cooperación descentralizada amerita. Algunas de las reformas necesarias podrían ser:
 - Los procesos de toma de decisión en torno a la cooperación internacional y a los derechos fundamentales que ésta defiende, requieren de un andamiaje normativo que no dependa de la alternancia política. Una Ley Orgánica podría servir como una base para posteriormente desarrollar la cooperación en todos los niveles del Estado con un marco normativo y una planificación financiera adecuada;
 - Basada en los principios de derechos humanos y que reconozca a la cooperación descentralizada con sus especificidades, su valor añadido, y su pluralidad y capilaridad;
 - Construida con la participación de las OSC, las CCAA y las EELL para incorporar su especificidad;
 - Que elimine las limitaciones presupuestarias a las que la RSAL somete a la cooperación descentralizada, o que se conjugue con la derogación de la RSAL.
- **Dotar a la cooperación española de espacios institucionales y de los mecanismos de coordinación** de cara a mejorar la coordinación entre los diferentes actores. En este espacio de coordinación han de confluir todas las cooperaciones - autonómicas, municipales, locales, etc. - e incluir un diálogo continuo y fluido con la cooperación estatal y los órganos que se encarguen de su configuración (a día de hoy, SECI, AECID y DGPOLED) así como incorporar un mecanismo de diálogo entre la sociedad civil y

el espacio de coordinación de la cooperación descentralizada. Más allá de la coordinación dentro del Estado, es preciso que la **cooperación española ofrezca todos sus recursos en el exterior al conjunto de la cooperación descentralizada**: desde su red de OTC hasta la inclusión en los espacios de negociación con las administraciones de otros países, como por ejemplo los MAP. También el seguimiento técnico o el apoyo en cuestiones administrativas como la compulsa de facturas o la certificación de gastos, mecanismo contemplado en la Ley de Subvenciones que simplificaría mucho el proceso de justificación de fondos y que hasta ahora no se ha utilizado.

- **Articular un discurso propio de cooperación y desarrollo desde lo local en el marco de la localización de la Agenda 2030 asentado en un espacio de coordinación vertical y horizontal.** El marco de la Agenda 2030 debiera de servir como un instrumento para facilitar el diseño de un espacio adecuado a las necesidades que su misma implementación ameritan y para responder a las necesidades reales cercanas a la ciudadanía y aspiraciones de cada territorio, con coherencia. Para ello, es necesario velar por la correcta incorporación de objetivos complementarios tanto en el diseño, como en la implementación y evaluación de las políticas de cooperación, en relación con la *verticalidad*. En relación con la *horizontalidad*, hay un paso necesario más que incluye dotar de coherencia la actuación de los aparatos encargados de la ejecución de la política de cooperación, observando cómo ésta interactúa con otras políticas de ámbito local, cómo se alinean los principios y acciones de las diferentes administraciones en política exterior y cómo se complementan entre sí de cara a avanzar en relación con los objetivos de desarrollo sostenible. La coordinación, por tanto, ha de ser coherente con un objetivo de construcción común.
- **Garantizar un entorno favorecedor para la participación de los diferentes actores de la cooperación en todos los niveles.** La Agenda 2030 invita también a considerar otras aristas en relación con la localización. La mención inicial a la multiplicidad de actores y a su dispersión en la cooperación descentralizada ponen de manifiesto una necesidad, si cabe, aún más urgente: coordinación multiactor y multinivel. Una oportunidad actual de cara a la materialización de esto es el proceso de construcción de un marco de relación administración-ONGD, en tres sentidos: refuerza el papel de sociedad civil y contribuye a su empoderamiento en la participación del ciclo de construcción de políticas públicas; orienta la acción de la política de cooperación hacia el impulso de la democracia, los derechos humanos y la sostenibilidad; y contribuye a la superación de obstáculos burocráticos estableciendo un marco de diálogo estructurado entre la administración y la sociedad civil en todos los niveles. Se trata, pues, de una participación de diálogo político a través de la conformación de fondos y programas conjuntos donde se encuentren distintos niveles de la administración y distintos actores tradicionales.
- **Establecer principios para la coordinación entre las CCAA y las EELL** Los vértices comunes de actuación han de orientarse hacia el cumplimiento de tres principios

fundamentales: **la autonomía de los actores** para adaptarse a los contextos locales, los tiempos y estrategias de intervención; **la complementariedad en las acciones** para reforzar su impacto y mejorar sus resultados; y, finalmente, **la no duplicidad** para evitar tener una cascada infinita de proyectos iguales a mediana y pequeña escala y, en cambio, revertir en una mejora de los resultados y los cambios estratégicos que se persiguen con la política de cooperación en relación con la sostenibilidad. Resulta importante resaltar que en la cooperación descentralizada existen capacidades y experiencias, ritmos y velocidades distintas, lo cual no está reñido con una capacidad de actuar conjuntamente de forma armónica. Es necesario avanzar hacia la armonización y alineación y aprovechar la proximidad con las necesidades de la población en su día a día, y en base a sus necesidades, para que la cooperación descentralizada se convierta en un espacio de colaboración y de innovación entre iguales.

- **Desarrollar las capacidades de las personas profesionales de la administración pública.** Esta conexión interterritorial requiere una inversión en formación de las y de los profesionales de la cooperación en las administraciones públicas para generar las capacidades y aptitudes requeridas por este enorme desafío, así como de personal técnico y político de otras áreas relacionadas con las políticas de desarrollo y la gestión administrativa y de sensibilización al interno de las administraciones dirigido a otras políticas relacionadas con el desarrollo así como la de personal gestor (interventoras/es, administrativas/os, por ejemplo), en pos de la transversalización de la cooperación como política de desarrollo.
- **Reforzar a las OTC y mejorar su capacidad de coordinación, diálogo y respuesta con todos los agentes de la cooperación** (municipios y autonomías, personal de ONG, administraciones, etc., en el terreno) para favorecer las relaciones y alianzas estratégicas entre pares. Las OTC han de jugar un papel más allá del diplomático y servir como un punto de encuentro y de servicio a las ONG y a su personal en países socios, que tengan recursos y capacidades para ejercer esa labor de coordinación en los países socios; han de actuar en apoyo de personal expatriado y local para levantar las "trabas" a las que se enfrentan las organizaciones en la implementación de los proyectos. En este sentido, es importante reforzar el papel de las administraciones descentralizadas en sus relaciones y alianzas. Para ello, han de participar con la AECID - y ser invitadas a participar - en las negociaciones y en la relación con los socios institucionales en el sur, incluyendo a sus propios partners. En concreto:
 - Estableciendo un espacio propio para la cooperación descentralizada dentro de la estructura de la AECID en sede;
 - Abriendo la participación en los Marcos de Asociación País (MAP) y otros espacios de coordinación en los países socios;
 - Apoyando desde OTC a los municipios, diputaciones y autonomías, en trámites burocráticos (seguimiento y justificaciones, por mencionar dos);

- Integrando la cooperación técnica de ayuntamientos, cabildos, municipios, y autonomías y apoyo financiero en los espacios de negociación y coordinación también en España;
- Dando cobertura a personal de ONG, Universidades, administraciones, etc., en relación con su acción en el exterior.
- **Fomentar el reconocimiento internacional** del que goza la cooperación descentralizada para promover otros tipos de cooperación y avanzar hacia una cooperación triangular que aproveche los saberes y haceres, fomente el intercambio de conocimientos, dialogue con distintos actores e incorpore la interseccionalidad del desarrollo. Podría plantearse la creación de un nodo de intercambio internacional de la cooperación descentralizada en el que se involucre tanto a la sociedad civil como a las administraciones.
- **Avanzar hacia la flexibilización y fortalecer a las OSC.** Para ello, las administraciones han de caminar hacia la **simplificación de sus trámites administrativos y burocráticos**, e incorporar la **automatización de determinados procedimientos** utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación. En relación con esto, el nuevo marco que se abre debe servir como un impulso para la creatividad de tal forma que se diseñen **instrumentos específicos que superen los “proyectos” de cooperación**. Muchas administraciones locales cuentan ya con mecanismos innovadores que pueden servir como guía para encontrar nuevas modalidades de cooperación. Algunos ejemplos de estos instrumentos podrían ser:
 - Marcos de relación o estrategias de colaboración entre la administración y las OSC. Podrían suponer un mecanismo para fomentar sinergias y reducir las cargas burocráticas a las OSC y a los países socios;
 - Instrumentos de financiación plurianuales, distintos a los proyectos, que permitan impulsar acciones de forma más predecible a más largo plazo y mejorar el impacto de la intervención;
 - Inversiones en apoyo de sectores productivos de las localidades a fin de mejorar su capacidad de generar retorno y reinversión (p.e. mediante el fomento de la especialización de las CCAA y las EELL).
- **Homogeneizar criterios y procedimientos en las administraciones.** En relación con lo anterior, muchas administraciones utilizan formatos y procedimientos distintos, y contabilizan la Ayuda en base a criterios dispares. Por ello, la armonización y homogeneización en estos criterios en aras de simplificar es un paso imprescindible.
- **Avanzar hacia la localización de la agenda 2030** como una forma de dotar de coherencia las políticas públicas en los ámbitos locales con la acción exterior de los

gobiernos autonómicos y locales. El refuerzo de las políticas públicas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha de estar alineado con la meta 17.2 y, en ningún caso, debe suponer retraer recursos destinados a la consecución de los derechos humanos de las políticas públicas. En las administraciones locales no puede suponer una disminución de los fondos de cooperación destinados a los países empobrecidos.

- **Incidir en la ciudadanía** para que acompañe la defensa de la política pública de cooperación asegurando un trabajo de información, sensibilización y educación de largo plazo. Para ello, se pueden plantear instrumentos específicos o transferencias desde la AGE para las CCAA y EELL para fortalecer y contribuir en la descentralización de la ECG en los ámbitos locales.
- **Generar otro tipo de instrumentos y mecanismos que permitan el trabajo en red** con enfoque territorial donde puedan involucrarse las instituciones públicas entre sí y tengan cabida otros actores de la cooperación (ONGD, universidades, sector privado, etc.). Poner en marcha mecanismos que establezcan fondos y programas de solidaridad conjuntos, de buenas prácticas e intercambio de conocimientos.
- Finalmente, una cooperación descentralizada que haga gala de su valor añadido ha de estar dotada de un **marco presupuestario adecuado y estable**. Para ello, han de realizarse varias modificaciones en lo que impide a las administraciones que desean invertir en cooperación para el desarrollo, así como impulsar que aquellas que se han quedado atrás en esta política lo hagan acompasando su ritmo al de sus pares. La derogación urgente de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que establece un techo de gasto para las administraciones, así como la incorporación de un porcentaje fijo de AOD en una Ley de Cooperación cuyo carácter sea orgánico y guíe así su incorporación paulatina en todos los presupuestos de todas las administraciones.

Medidas urgentes

El marco planteado anteriormente describe un modelo que se puede alcanzar en el medio o largo plazo y cuyas propuestas plantean una revisión en profundidad del sistema actual. La Red de CCAA apuntará hacia el máximo nivel de consecución en un contexto de transformación del sistema de cooperación española. Mientras todos estos cambios se van sucediendo, se plantea una serie de medidas urgentes e indispensables a adoptar para avanzar hacia este nuevo escenario.

- Llevar a cabo las reformas legales para mejorar en la calidad y el impacto de la cooperación descentralizada:
 - Derogando la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera;
 - Derogando de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local;
 - Reformando de la Ley de Subvenciones para adecuarla a la realidad de la cooperación al desarrollo y la educación para la ciudadanía global;
 - Incorporando en la (nueva) AECID un espacio propio para la coordinación con las entidades responsables de la cooperación descentralizada y a las OSC.
- Adaptar el marco normativo de cada autonomía y los espacios de coordinación (vertical y horizontal) a la cooperación descentralizada:
 - Homogeneizando los principios, los criterios, los procedimientos, los espacios de coordinación y de interlocución con sociedad civil;
 - Incorporando las prioridades estratégicas propias de las CCAA en los instrumentos de planificación y seguimiento de la cooperación española (p.e. Planes directores o Estrategias Sectoriales) respetando su autonomía;
 - Dotando de recursos a las comisiones de coordinación interterritorial existentes y velando por la incorporación de sociedad civil en sus deliberaciones. Esto permitiría fomentar la coordinación vertical y horizontal con una visión multiactor y multinivel.
- Reforzar a las OTC para que den servicios a las CCAA y EELL, a la vez que a las ONGD y actores de la cooperación.
 - Impulsando una formación para sus equipos e incorporando dentro de sus funciones el apoyo y coordinación con todos los agentes de la cooperación

descentralizada, tanto en los trámites administrativos y burocráticos como abriendo espacios para la participación de sociedad civil y sus partners en los países socios.

- Avanzar en la coherencia de políticas para la sostenibilidad y los derechos humanos y en la apropiación y utilización del marco de la Agenda 2030 para la orientación estratégica de las políticas públicas y, en particular, de la cooperación en los ámbitos descentralizado y local.

_quiénes somos

La Coordinadora es la red estatal de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos.



C/ de la Reina 17, 3º · 28004 Madrid
Tel.: 915 210 955
información@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO

Trabajando por la justicia global y el desarrollo sostenible

_PARTICIPAMOS EN

