

La cooperación descentralizada española: de la verticalidad a la horizontalidad.

Propuestas y recomendaciones.

**Francisco Muñoz Espuig
(Fabià Espuig)**

Prof^a Tutora: Susana Ruiz Seisdedos

Granada, Junio de 2014.

Máster en Cooperación al Desarrollo, Gestión Pública y de las ONGD



FUNDACION EUROARABE

المؤسسة الأوروبية العربية



cicode



UGR

Universidad
de Granada

Francisco Muñoz Espuig
(Fabià Espuig)

La cooperación descentralizada española: de la verticalidad a la horizontalidad.

Propuestas y recomendaciones.

Prof^a Tutora: Susana Ruiz Seisdedos

Granada, Junio de 2014.

RESUMEN

El presente texto es un análisis crítico y reflexivo de la cooperación descentralizada española desde una perspectiva amplia. Parte de los aspectos, conceptos y enigmas más generales, así como de las relaciones intergubernamentales y demás actores no gubernamentales, su eficacia, la coordinación y la horizontalidad que caracteriza la cooperación descentralizada. Una vez desarrollados estos términos, se encauza en un análisis más exhaustivo de los distintos actores, tanto públicos como privados, sus relaciones, así como los órganos y mecanismos decisorios y de coordinación, existentes en el estado español respecto la cooperación para el desarrollo. La cooperación descentralizada española, como en toda política, está enraizada al sistema político establecido, y en este caso se basa en una descentralización vertical, la cual afecta a su eficacia y a su coordinación. Por eso mismo, este escrito formula unas propuestas de reforma, basadas en la modificación de algunos órganos y mecanismos ya existentes, que conlleva una mayor horizontalidad, coordinación y eficacia en la cooperación descentralizada española.

*Son cosas chiquitas.
No acaban con la pobreza, no nos sacan del subdesarrollo,
no socializan los medios de producción y de cambio,
no expropián las cuevas de Alí Babá.
Pero quizá desencadenen la alegría de hacer,
y la traduzcan en actos.
Y al fin y al cabo,
actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito,
es la única manera de probar que la realidad es transformable.*

Eduardo Galeano,

(1986), Memoria del fuego III: el siglo del viento.

Siglo Veintiuno.

Als meus pares.

Índice

	<u>Págs.</u>
1. INTRODUCCIÓN	5
2. METODOLOGÍA	6
3. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	7
3.1. Cooperación descentralizada.....	7
3.2. Relaciones intergubernamentales.....	9
3.3. Relaciones intergubernamentales - actores no gubernamentales.....	11
3.4. La coordinación, la cooperación y la horizontalidad en la descentralización.....	13
3.5. La eficacia y la cooperación descentralizada.....	16
4. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL ESTADO ESPAÑOL	18
4.1. Actores de la cooperación española.....	19
4.2. Actores y órganos decisorios en la cooperación española.....	24
4.3. Mecanismos de coordinación en la cooperación descentralizada española.....	29
5. NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACIÓN Y SIMETRÍA INSTITUCIONAL EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	35
5.1. Propuesta de reforma de la Comisión Interterritorial de la Cooperación al Desarrollo.....	36
5.2. Propuesta de reforma del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.....	39
6. CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA	44

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización de las distintas instituciones político-administrativas territoriales es un hecho que parece extenderse gradualmente a lo largo de los distintos sistemas gubernamentales, incluso más allá de los reconocidos estados federales que han fomentado tradicionalmente este modo de organización política.

En el estado español, tras una dictadura centralista y unidecisoria de casi cuarenta años y una transición política que desembocó en una constitución democrática, se consolidó un Estado de Derecho que reconoce los distintos pueblos y/o naciones existentes a través de las conocidas Comunidades Autónomas. Este reconocimiento supuso la descentralización política y, con ello, el traspaso de numerosas competencias a las diferentes administraciones subestatales, autonómicas y locales, a pesar de la verticalidad decisoria y administrativa.

Estas diversas administraciones y otros actores no gubernamentales han participado, directa o indirectamente, con mayor o menor medida, en la aplicación de diferentes políticas públicas, y con la cooperación al desarrollo no se ha hecho una excepción. Cada vez más, se expresa un mayor interés de la ciudadanía, representada en diferentes organizaciones, por participar en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La actual situación económica, desde el estallido de la crisis económica-financiera en 2008 que ha afectado a la mayoría de países del mundo, ha arrastrado una crisis política y social que comporta un replanteamiento de nuestro sistema político-gubernamental.

Del mismo modo, este texto se basa concretamente en un breve análisis sobre las principales deficiencias que arrastra nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo, apoyándose en un conjunto de lecturas relacionadas en este tema y otros más generales sobre aspectos teóricos que invitan a una reflexión crítica de nuestro sistema de cooperación descentralizada.

Por tanto, a lo largo del texto, se analizarán diferentes aspectos generales, con el objetivo de familiarizar al lector, sobre un conjunto de términos relacionados con la cooperación descentralizada y sus diferentes modos potestativos en la toma de decisiones. Ya que en un sistema descentralizado, las decisiones pueden tomarse de una manera más horizontal entre las diferentes administraciones territoriales que la existente en la actualidad. De la misma manera que, en un sistema democrático de derecho, la participación ciudadana en la política puede tener un mayor protagonismo, como tanto se pregona en los últimos años.

Asimismo, una vez expuestos los conceptos más relevantes de la cooperación descentralizada, de manera general, se observará de una manera más exhaustiva los aspectos más característicos de la coordinación en la cooperación descentralizada española; sus actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, los órganos decisorios en la cooperación española, así como los mecanismos existentes empleados para la coordinación y la integridad de dichos actores. De esta manera, se pretende revelar sus principales deficiencias para plantear, más adelante, algunas propuestas de mejora en la coordinación y en la eficacia de sus actividades, con el objetivo de encaminar la cooperación española hacia un desarrollo humano más participativo, equitativo y sostenible.

2. METODOLOGÍA

Tras un período de reflexión y delimitación del objeto de estudio, este texto se plantea un intrínseco análisis de la cooperación descentralizada existente en el estado español; los mecanismos y actores decisorios, las relaciones intergubernamentales y demás actores no gubernamentales, así como el análisis de sus principales estrecheces y virtudes, para desarrollar, una vez consideradas las principales características, unas propuestas palpables que mejoren la coordinación, la eficacia y la horizontalidad en la cooperación para el desarrollo española.

Pero para realizar este análisis centrado en la cooperación española descentralizada, primeramente, es necesario tener en cuenta unos conceptos, teorías y enfoques más amplios que engloben y que contextualicen qué es aquello de cooperación descentralizada y qué conlleva este término.

Una vez matizado el objeto de análisis, se ha llevado a cabo una intensa búsqueda bibliográfica a través de diferentes fuentes; recomendaciones y búsqueda personal, tanto digital como material, con el objetivo de obtener una base teórica sólida y fundamentada. Asimismo, mediante una lectura minuciosa de este abanico bibliográfico complejo, amplio y bastante actual, ha permitido la construcción de un texto que recorre desde un comienzo con un carácter más general hasta llegar a un aspecto más exhaustivo centrado en la cooperación descentralizada española.

Finalmente, una vez realizado un análisis absorto de los actores, mecanismos y otros aspectos decisorios de la cooperación española a través de un conjunto de escritos analíticos, legislativos y teóricos obtenidos, y construido el texto anteriormente comentado, se converge en unas propuestas razonables, prácticas y aplicables, fruto de la reflexión crítica. Estas propuestas no suponen la eliminación y creación total de mecanismos, sino la modificación del ejercicio y composición actual de algunos ya existentes, con el objetivo promover su viabilidad y, por tanto, de mejorar las principales deficiencias y relaciones entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales de nuestra cooperación descentralizada.

3. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En este primer capítulo del texto se formularán un conjunto de aspectos que se consideran relevantes en torno a la cooperación descentralizada desde un punto de vista general, ya que es necesario tenerlos en cuenta para realizar, más adelante, un análisis exhaustivo enfocado a la cooperación descentralizada española.

En primer lugar, se expondrá a qué se refiere, qué supone y cuáles son las características principales de la cooperación descentralizada. Un término que parece ser usado paulatinamente en los actuales planes y programas de cooperación para el desarrollo humano y su modo de organización político-administrativa, debido, entre otras razones, a los continuos procesos de descentralización política, tanto en el Norte como en el Sur, y como respuesta a un conjunto de problemas específicos.

Del mismo modo, la cooperación descentralizada está estrechamente enlazada con las relaciones intergubernamentales que coexisten en un sistema político-administrativo determinado. Es decir, con aquellas relaciones entre las instituciones de mayor y menor extensión territorial de dicha estructura organizativa pública, así como la importancia que tiene cada una de ellas en la discusión y en la toma de decisiones. Sin embargo, debido a diferentes causas y sucesos políticos, económicos y sociales, cada vez más parece indispensable tener en cuenta la participación de los actores no gubernamentales en cuestiones públicas que, hasta recientemente, se habían encargado los poderes públicos.

Por eso mismo, esta multiplicidad de actores que participan –o pretenden participar– en funciones públicas conduce a sostener una mayor coordinación, cooperación y horizontalidad, tanto entre las instituciones político-administrativas públicas y sus derivaciones territoriales como con los actores privados afectados o interesados.

Por ello, finalmente, se expondrá que, mediante estas relaciones horizontales, basadas en la cooperación y la coordinación, se pretende mejorar la eficacia en la respuesta a los problemas existentes en las diferentes sociedades y, así, alcanzar, mediante la cooperación internacional en general y la cooperación descentralizada en concreto, un desarrollo humano equitativo y sostenible.

3.1. Cooperación descentralizada.

En las últimas décadas la descentralización en la gestión y ejecución de las políticas públicas a través de administraciones subestatales se ha convertido en un hecho casi indispensable en los estados considerados democráticos a causa de diversas razones, y el estado español, no ha sido una excepción.

Cada vez son más los estados que apuestan por la descentralización administrativa en la aplicación de sus políticas y, además, a través de la cooperación para el desarrollo y sus donantes es presentado como un método de mejora en la gobernabilidad, eficacia y

acercamiento administrativo hacia la ciudadanía, a pesar de sus, todavía, debilidades existentes.

En primer lugar, es necesario definir qué se entiende por *Cooperación Descentralizada* para hacer un análisis más exhaustivo a lo largo del texto sobre este tipo de cooperación dentro del estado español; su organización y estructura, la institucionalización, los actores participantes y sus relaciones, la coordinación, la toma de decisiones, su distribución competencial, así como la gestión de los distintos recursos existentes, ya sean humanos, administrativos, institucionales o de otra índole.

Respecto el término *Cooperación Descentralizada* se puede señalar que no existe una única definición, ni tampoco tiene un único significado, sino que existen diversas formulaciones dependiendo del grado de inclusión de los distintos actores y recursos utilizados en la ejecución de los planes, programas y/o proyectos.

Sin embargo, generalmente, se puede nombrar que en un primer momento coexisten dos formulaciones; una más amplia y otra más restringida (Dubois, 2000; Ruiz Seisdedos, 2013). Por una parte, el concepto más amplio es el utilizado, entre otros, por la Comisión Europea; “hace referencia a un enfoque de cooperación más horizontal y participativo, protagonizado por cualquier tipo de agente distinto del estatal, e incluiría, por tanto, a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), ayuntamientos, gobiernos autonómicos, empresas, universidades, y cualesquiera otros actores no estatales vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur. En el ámbito europeo, la cooperación descentralizada se concibe, por encima de que el agente que gestiona los recursos sea una institución u organismo no gubernamental, en la manera como se gestionan estos recursos, y por tanto, en cómo se llevan a la práctica las acciones de cooperación sobre el terreno” (Ruiz Seisdedos, 2013: 48). Además, otra de las particularidades que caracteriza este modo de plantear la cooperación descentralizada -y que parece imprescindible- es la acentuación de los proyectos basados en la sostenibilidad y el desarrollo humano, así como la participación ciudadana en los mismos.

Por otra parte, la versión más restringida de este término, y utilizada en el estado español, sería aquella que se lleva a cabo mediante entes públicos no estatales (Comunidades Autónomas y Entes Locales) aunque este tipo de cooperación, generalmente, va acompañada del adjetivo *Oficial* para diferenciarla de la anterior. Por tanto, la *Cooperación Oficial Descentralizada* es “aquella clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente, ya sea de modo directo o indirecto, estos es, acudiendo para la ejecución de los proyectos a las entidades de la sociedad civil, como son las ONGD, fundaciones, asociaciones, universidades, centros de investigación, partidos políticos o sindicatos” (Ruiz Seisdedos, 2013: 48).

Se podría señalar que, la primera lectura no es contraria a la segunda, sino que extiende la participación y la consideración al resto de actores de la cooperación. Asimismo, cabe nombrar que, la segunda formulación tiene un carácter restrictivo, ya que solamente es el poder estatal y sus administraciones descentralizadas –a través de un carácter vertical- las que tienen potestad para tomar decisiones, sin tener en cuenta los demás agentes de la cooperación. Por tanto, esta segunda formulación supondría una cierta no desvinculación de la cooperación

tradicional realizada desde el mismo estado central, ya que sólo la diferenciaría el intermediario de la donación.

No obstante, cada vez son más los poderes públicos descentralizados que exigen una mayor descentralización en la gestión de los proyectos. No sólo se refieren a cuánto y a qué, sino también a cómo se gestionan, desde su inicio en la toma de decisiones hasta su aplicación en el terreno. Del mismo modo, a través de este texto, se pretende encaminar la cooperación descentralizada española hacia una terminología más amplia, donde incluya los diferentes agentes de cooperación, públicos y privados, en la elaboración de los proyectos, con el objetivo de mejorar la coordinación, la eficacia y, sobre todo, la sostenibilidad de la cooperación al desarrollo.

Además, cabe remarcar que la cooperación descentralizada no sólo se basa en tener en cuenta los agentes del Norte, es decir, aquellos que generalmente son los donantes en los proyectos, sino también los agentes del Sur. Ya que a través de este modo de cooperación se pretende que sea una actividad recíproca y conjunta entre los cooperantes y los beneficiarios de los proyectos. Y por tanto, distanciarse de la tradicional ayuda (unidireccional) de occidente hacia los países “en vías de desarrollo” o “menos adelantados”, en muchas ocasiones insostenibles e ineficaces.

Como nombra Del Huerto Romero, más que un nuevo instrumento, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación, con características propias que la diferencian de las propuestas tradicionales (Bossyt, 1995; y Gonzales Parada, 1998). Este modo de cooperación tiene “nuevos y más flexibles operadores, mejores opciones de participación ciudadana, mejor aprovechamiento de su capacidad vinculante entre las comunidades del norte y del sur, disminuye el número de intermediarios que gestionan las iniciativas, coloca a los agentes en el centro mismo de ejecución y les traspasa responsabilidades, mejora la adaptación de las operaciones a las necesidades y las hace más viables, incrementa la propiedad local y la credibilidad, estimula la participación de las entidades subnacionales en el campo de las relaciones internacionales, refuerza la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta, incrementa la sustentabilidad de las acciones y hace más realista la planificación” (Del Huerto Romero, S/F: 6).

Por tanto, en cuanto a la *Cooperación Descentralizada*, se podría señalar que la principal característica es -o debería ser- la horizontalidad y coordinación entre los diferentes actores, públicos y privados, del Norte y del Sur, a la hora de decidir, gestionar y elaborar un plan, programa o proyecto de cooperación que mejore las condiciones de vida de las sociedades, tenga como finalidad la mejora del desarrollo humano y se apueste por la equidad y la sostenibilidad.

3.2. Relaciones intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales, se podría decir que, es una cuestión que está fuertemente interrelacionada con los sistemas democráticos federales. Ya que depende,

principalmente, de su sistema político-administrativo, de la potestad en la toma de decisiones de cada uno de sus territorios reconocidos y del vínculo existente entre las instituciones político-administrativas y los territorios que conforman dicho estado.

En este punto del texto se pretende puntualizar, de forma breve, en qué consiste las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG), con el objetivo de señalar la importancia que tiene este tipo de relaciones entre las diversas administraciones de un estado con un cierto grado de descentralización, como es en el caso del estado español. Las RIG tienen una gran repercusión en la discusión y en la toma de decisiones sobre las políticas que afectan, implican o plantean las distintas instituciones político-administrativas del estado, independientemente de su ámbito administrativo.

Es decir, el enfoque de las RIG estudia desde una perspectiva política el haz de interacciones que se producen entre los diversos poderes territoriales y otros actores en las acciones implícitas de las políticas públicas y que se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Saniger y Escribano, 2010). Estas unidades, según Deil S. Wright, “conforman las cinco características distintivas de las RIG: la variedad de niveles de gobierno, tanto en lo que respecta al número como al tipo, el número y la variedad de funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes, la frecuencia y la regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos, las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por éstos y, por último, la orientación de la política sobre los recursos económicos, es decir, las relaciones económicas entre unidades de gobierno y administración son un aspecto necesario y fundamental para explicarse las RIG” (Saniger y Escribano, 2010: 459).

Dicho de otro modo, a través de las RIG se pretende impulsar el diálogo entre las distintas instituciones político-administrativas, ya que supone, según Robert Agranoff, la “coexistencia de varios centros de poder, existencia de varios proveedores de insumos en un mismo programa, división dinámica del trabajo, responsabilidad difusa, pero compartida, alta variabilidad de capacidades de las instancias participantes (riesgos de descoordinación y disfuncionalidad), carácter local y regional de las redes que determinan su grado de especificidad, intercambios masivos de información y ausencia de mecanismos únicos de evaluación” (Pontifes Martínez, 2002: 51).

Asimismo, las RIG tienen como objeto principal definir los principios, el funcionamiento y las técnicas que conforman ese conjunto de relaciones entre los diversos ámbitos administrativos y de gobierno, con el objetivo de poner solución a las demandas y a los problemas concretos que debe hacer frente el estado. Además, a través de estas relaciones se pretende detectar las restricciones que limitan la coordinación y la cooperación entre las distintas instituciones políticas y administrativas con el objetivo de llegar a una completa relación horizontal.

Por tanto, como se ha nombrado anteriormente, las RIG solo pueden ser posibles en los estados democráticos con un considerable grado de descentralización y con un carácter horizontal en la toma de decisiones, especialmente, en los federales. Según William H. Riker (1975: 101), el federalismo “es una organización política en la que las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales”. Además, esta división

territorial de poder están geográficamente definidas; denominadas estados (EEUU, India, Australia y otros), provincias (Canadá), Länder (Alemania y Austria), cantones (Suiza), regiones (Bélgica), (Lijphart, 2008: 178) o Comunidades Autónomas en el estado español.

Sin embargo, se puede remarcar que, este tipo de relaciones intergubernamentales van más allá de las relaciones existentes en los sistemas federales o cuasi-federales y las relaciones existentes entre sus instituciones político-administrativas. Ya que como señala Deil S. Wright “el federalismo ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno nacional y los estados. Las RIG, por el contrario, toman en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales e interlocales. En pocas palabras, las RIG comprenden todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno” (Wright, 1978: 11). Esto se puede y se debe aplicar en las distintas políticas que se lleven a cabo en los estados descentralizados, y como no, incluida la cooperación internacional para el desarrollo.

Los estados democráticos modernos se caracterizan, cada vez más, por la necesidad de un concepto multiorganizativo en su estructura político-administrativa. Sobre todo, en aquellos estados que se componen por diferentes culturas históricas y/o pretenden acercar la administración a su ciudadanía, ya sea por la extensión del territorio estatal o por voluntad política. Como modo de mejora en la respuesta a sus cuestiones.

Actualmente, a pesar de la existencia de un gran y creciente número de estados descentralizados, todavía predominan las relaciones verticales entre las instituciones político-administrativas estatales y subestatales, -como en el caso del estado español-, así como en las relaciones supra-estatales, perjudicando gravemente en la eficacia y en la coordinación de sus proyectos y llegando en muchos casos a la creación de conflictos internos. Por eso mismo, se tratará más en profundidad en el capítulo cuatro de este texto.

3.3. Relaciones intergubernamentales - actores no gubernamentales.

En las últimas décadas, y sobre todo desde la caída del muro de Berlín, como otros autores defienden, es difícil hablar de un estado-nación uniforme y consolidado con potestad suficiente para controlar y poner solución a los problemas de la población, a pesar de la mejora en muchos aspectos. Desde la inserción gradual del pensamiento neoliberal en la mayoría de las sociedades, caracterizado por el debilitamiento del estado en aspectos político-económico-financieros y su incapacidad de responder a un sinnúmero de cuestiones sociales, cada vez son más los actores que participan –o pretenden participar- en la toma de decisiones.

Asimismo, la descentralización político-administrativa, el descontento político de los ciudadanos, los conflictos sociales y político-históricos desatendidos, el conflicto de intereses entre grupos consolidados y otros factores económicos, políticos y sociales han fomentado la introducción de múltiples actores en el escenario político. Estos actores pretenden dar respuesta a diferentes cuestiones ignoradas, rechazadas o abandonadas por parte de los

poderes públicos, del mismo modo que, pretenden defender sus intereses como grupo o como individuo social.

Por eso mismo, en este apartado del texto se pretende sostener y justificar la necesidad de la incorporación de los actores no gubernamentales -al menos momentáneamente los más consolidados, como las ONGs, sindicatos, empresas, asociaciones, universidades, fundaciones u otras relevantes en dicha sociedad- en determinadas tomas de decisión que se realizan a través de relaciones intergubernamentales y que afectan, directa o indirectamente, a dichos grupos y al resto de la población que forman parte. Estas relaciones pueden denominarse como Relaciones intergubernamentales-actores no gubernamentales o RIG-ANG, las cuales van más allá de las RIG, ya que amplían la participación en la toma de decisiones a través de grupos organizados interesados en determinadas políticas y las administraciones públicas responsables.

La participación de actores no gubernamentales supone una mayor involucración de la ciudadanía, de los grupos afectados e interesados respecto un determinado ámbito y supone, asimismo, un debate más amplio que permite abarcar los diferentes aspectos para solucionar el problema o problemas a debatir de una manera más efectiva y sostenible. Es decir, a pesar de suponer una mayor complejidad en las tomas de decisiones, las respuestas a los problemas pueden llegar a ser mucho más satisfactorias que desde resoluciones monopolísticas.

Este modo de relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales está interrelacionado con la cooperación descentralizada desde un punto de vista amplio, descrita en el apartado anterior. Ya que estas relaciones, entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, deben realizarse desde un enfoque horizontal, transparente, participativo y representativo, sin tener en cuenta quién financia o gestiona los recursos. Y también, porque es posible -y necesario- aplicarse en las políticas de cooperación al desarrollo.

No obstante, este modo de relaciones puede concebirse, también, como un desarrollo amplificador del corporativismo, ya que incorpora nuevos actores en la discusión de políticas a parte de los sindicatos y el patronato, así como otras instituciones político-administrativas. Del mismo modo, se puede añadir que, las nombradas RIG-ANG, solo pueden llevarse a cabo en estados o administraciones sub y supraestatales democráticas, descentralizadas, con instituciones altamente organizadas y con un alto grado de voluntad política para su aplicación efectiva. Ya que se requieren los recursos técnicos, políticos e institucionales necesarios para llevar a cabo políticas de la manera más sostenible posible.

Por tanto, las RIG-ANG complementarían las Relaciones Intergubernamentales anteriormente explicadas, ya que supone todas las combinaciones posibles, de manera horizontal, en las relaciones intergubernamentales descritas por Wright junto a los actores no gubernamentales participativa y/o afectadas, directa o indirectamente, en la toma de decisiones. No obstante, cabe remarcar que, no todos estos actores no gubernamentales deberán participar en todas las decisiones y discusiones políticas, sino solamente en aquellas que pueden influir y/o les puede afectar.

Finalmente, se puede añadir que, estas relaciones son fundamentales para conseguir políticas, de manera general o concretamente en cooperación al desarrollo, efectivas, sostenibles, eficientes, coordinadas y con un propósito común a cumplir para mejorar las condiciones y los intereses del mayor número posible de personas y, sobre todo, de las más desfavorecidas. Por eso mismo, a lo largo del texto, se tratará de analizar la existencia de estas relaciones en el estado español, concretamente en las políticas de cooperación al desarrollo, cómo se llevan a cabo y cómo se deberían aplicar para obtener unos óptimos resultados.

3.4. Coordinación, cooperación y horizontalidad en la descentralización.

En este apartado del texto se tratarán los tres aspectos más significativos en cualquiera de los ámbitos de la descentralización político-administrativa; la coordinación, la cooperación y la horizontalidad institucional, así como su relación con la cooperación descentralizada, ya que estos fundamentos conforman la mayor complejidad a lo largo del desarrollo de un plan, programa, proyecto o política en general; desde su planteamiento hasta su evaluación.

A partir del empoderamiento de las administraciones subestatales¹ y del traspaso de ciertas competencias estatales a organismos supra y extra-estatales, la coordinación se ha convertido en uno de los mayores retos en la aplicación de las políticas públicas. En muchos aspectos –si no en su gran mayoría-, la horizontalidad y la cooperación institucional entre los diversos niveles de gobierno y su distribución de competencias se han transgredido continuamente, desembocando, así, en una extensa desavenencia organizativa que repercute negativamente en su armonización.

La descentralización político-administrativa no es un problema. Es decir, la solución a estas complejidades no se soluciona con una mayor o total centralización, y menos todavía en aquellos estados donde conviven diversas culturas, etnias o grupos sociales fuertemente arraigados, sino que se corrigen mediante la integración, la cooperación, la coordinación y la horizontalidad interinstitucional que componen dicho estado.

La cooperación interinstitucional, se puede decir que, supone el vínculo íntegro para llegar a su mayor coordinación, integración y horizontalidad administrativa. “La cooperación, en sentido estricto, consiste en el coejercicio y la corresponsabilización de las competencias” (Alberti Rovira, 1986: 487). Según Alberti Rovira (1986: 485-490), existen dos grandes clases de cooperación; la *obligatoria*, aquella exigida por la Constitución federal, y la *voluntaria*, basada en el libre acuerdo entre las partes reconocidas para actuar en un régimen conjunto. Esta última puede subdividirse en *facultativa*, permitida explícitamente por la constitución, y *libre*, es decir, sin ningún tipo de reconocimiento constitucional. Sin embargo, se podría sostener que, la cooperación más eficaz, basada en la horizontalidad y, por tanto, mayor coordinación entre las instituciones político-administrativas y los demás actores influyentes y/o especializados, es aquella que se basa en una cooperación voluntaria. Ya que esta

¹ En este texto, cuando se trata de Administraciones Subestatales, se refiere a aquellas instituciones político-administrativas de un territorio definido diferente al estado central (por ejemplo, en el estado español, las CCAA, Provincias, Ayuntamientos, etc.).

voluntariedad supone una mayor involucración inalienable entre las partes para conseguir dicha finalidad común.

Asimismo, es recomendable tener el reconocimiento y el soporte de estas relaciones a través de una constitución o código flexible, que comprenda los actores participantes, públicos y privados, para solucionar las discrepancias en caso de conflictos decisorios y/o descoordinación en la aplicación de las políticas. De la misma manera que pueda ser modificable. Esto consiste en aplicar unos mínimos niveles de colaboración para conseguir una finalidad común sostenible, eficaz y afín a los intereses (políticos, culturales, económicos, sociales, entre otros) de las diferentes partes afectadas y en cada momento concreto.

Sin embargo, no hay que caer en el error de confundir coordinación y cooperación, a pesar de su estrecha relación, sobre todo, para conseguir una oportuna horizontalidad institucional. Por una parte, la *coordinación* no es ninguna norma de competencia, consiste en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico. En cambio, la cooperación, como se ha nombrado anteriormente, consiste en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de las competencias y en una corresponsabilización de las actuaciones realizadas (Alberti Rovira, 1986: 365-379). Es decir, la coordinación consiste en aquellas diversas actuaciones de cada una de las partes para conseguir un resultado común, mientras que la cooperación, son aquellas decisiones conjuntas para hacer cumplir dicho objetivo.

Además, cabe añadir que, la horizontalidad en la toma de decisiones es imprescindible en los estados democráticos descentralizados. Esto se refiere a la igualdad potestativa entre las diferentes instituciones político-administrativas. Independientemente de sus niveles de competencia, cuentan con igualdad de voz y voto en aquellas materias que afecten de manera conjunta. Es decir, las competencias estatales y subestatales deben encontrarse representativamente en un mismo nivel en la toma de decisiones y éstas se conciertan a través de órganos comunes que velen por los propósitos generales.

Del mismo modo, el papel a cumplir por el nivel político-administrativo más amplio (estatal o supraestatal) en caso de conflicto entre diferentes agentes subestatales es el de actuar como mediador, pero nunca como decisor.

Por otra parte, debido a la transferencia de ciertas competencias a organismos extra-estatales, públicos o privados, cada vez es más necesario incluir dichos actores en la toma de decisiones. Sin embargo, aquellas políticas que cuenten con financiación o protección pública deben encontrarse bajo la tutela de las instituciones político-administrativas estatales o subestatales, dependiendo del organismo más conveniente. Ya que es necesario mantener los principios de coordinación y cooperación interinstitucional para conseguir de manera eficaz y sostenible los propósitos comunes perseguidos.

Sin embargo, la coordinación, la cooperación y la horizontalidad es una cuestión que sólo puede afrontarse mediante el crecimiento paralelo con los mecanismos institucionales necesarios que estimulen las relaciones adecuadas entre los actores influyentes y/o decisorios

en la toma de decisiones. Además, estas actividades organizativas deben aplicarse en cada una de las políticas descentralizadas para evitar costes y duplicidades innecesarias, utilizar eficazmente los recursos disponibles, mejorar las relaciones entre los distintos grupos y fortalecer la eficacia de las políticas planteadas.

De la misma manera, como ocurre en otras muchas políticas descentralizadas, “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” (Gómez Gil, 2008: 15).

Por tanto, la descentralización de las políticas, así como de la cooperación para el desarrollo en concreto, no significa la total independencia en la toma de decisiones y su ignorancia respecto los demás actores. Sino que, a pesar de tener una mayor autonomía en sus decisiones y en sus actuaciones, se debe responder a un catálogo de políticas comunes, no sólo en aquellas líneas más generales, sino también en la coordinación más precisa en los países donde se trabaja (Gómez Gil, 2008).

Estas políticas comunes, no debe significar una mayor burocratización interadministrativa, ya que, como otros autores defienden, no hay que confundir coordinación y burocracia. La coordinación, supondría la puesta en común de las decisiones tomadas por todos los actores influyentes para ser aplicada de forma conjunta, independientemente de las actividades concretas de cada uno de los actores, desde una posición horizontal. Mientras que la burocracia implica una connotación vertical en la estructura organizativa entre los distintos actores participantes. Ya que como nombra uno de los padres de la sociología, Max Weber (2000: 1-9) en su obra *¿Qué es la burocracia?*, los rasgos característicos de la burocracia son: I) el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos. II) Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. III) La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ("archivos") que se conservan en forma original o como proyectos. IV) Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. V) Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada. Y VI) La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse.

Por tanto, la coordinación no significa que no haya unos técnicos capacitados y una organización marcada respecto otros que conforman cada una de las administraciones territoriales, sino que las distintas administraciones trabajarán de manera conjunta, horizontal y representativa en las decisiones que afecten en su conjunto o de manera particular y compartida.

Finalmente, cabe añadir que, la coordinación, la cooperación y la horizontalidad en la cooperación descentralizada no solo deben aplicarse en las instituciones político-administrativas del Norte, sino también en los países del Sur mediante las relaciones RIG-ANG existentes entre estos. Sin embargo, esto no puede ser posible sin la voluntad política de los gobernantes que conlleve la exigencia de la responsabilidad y la implicación necesaria para el cumplimiento firme de las políticas de cooperación para el desarrollo.

3.5. La eficacia y la cooperación descentralizada.

En esta parte del texto se expone otro de los problemas que arrastra la cooperación descentralizada y la cooperación al desarrollo en general, la eficacia en la aplicación de los proyectos, programas o planes, debido a la descoordinación entre la multiplicidad de actores, acciones y herramientas utilizadas en el sistema de cooperación para el desarrollo, así como la defensa de unos intereses concretos.

La Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) constituyeron las bases fundamentales para una mejora en la eficacia de la cooperación internacional, a pesar de que, en muchas ocasiones, se quedan en palabras escritas sobre papel mojado.

“La Declaración de París nació con el objetivo de rectificar varias de las deficiencias del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo que inciden negativamente en su eficacia. Para ello, la Declaración propone superar unas relaciones entre donantes y receptores —a los que denomina socios— basadas en la asimetría para afrontar, entre otros, los problemas de condicionalidad, fragmentación y ausencia de predictibilidad de la ayuda.

Esta transformación se asienta en la puesta en práctica de cinco principios rectores de la ayuda: apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. [...]La Declaración de París genera el riesgo de recrear el paradigma del Estado desarrollista, ya que se limita a las relaciones entre actores estatales. Este hecho implica una visión excesivamente limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, cuando se trata de procesos que demandan la participación de actores no estatales o subestatales, como los gobiernos descentralizados o las organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, refleja una visión tecnocrática y desenfocada de los países en desarrollo, al ofrecer una explicación técnica a los problemas de desarrollo. De esta manera, la Declaración de París desatiende la dimensión política y la existencia de intereses de élites que impiden a los Estados adoptar decisiones —técnicas y políticas— a favor del desarrollo humano y sostenible. [...] Es importante recordar que la asimetría, que afecta a la toma de decisiones y a la asunción de responsabilidades, constituye una clara limitación para la eficacia” (Giménez García, Soto Personat y Barberà Forcadell, 2011: 14).

Además, se centra exclusivamente en los flujos de AOD y en las prácticas y relaciones en el seno del sistema de ayuda, pero deja fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos

clave de la agenda de desarrollo (Alonso y Sanahuja, 2006: 179-204). Asimismo, la coherencia y la armonización de políticas de cooperación también se ignoran en la Declaración de París, a pesar de ser un aspecto fundamental para la eficacia de la ayuda.

En muchas ocasiones, los distintos actores de la cooperación descentralizada, ya sean públicas o privadas, realizan o pretenden realizar proyectos con argumentos aparentemente desarrollistas en defensa de unos intereses políticos, económicos o de otra índole, que debilitan seriamente la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Por tanto, es necesaria la configuración de una auténtica política pública internacional que suponga la responsabilidad de los distintos actores de la cooperación para conseguir un verdadero desarrollo humano.

Unos años más tarde, se celebró en Accra (Ghana), en 2008, el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de los compromisos establecidos en París. El Foro concluyó con la firma del Programa de Acción de Accra (PAA), que supone una revisión y complementariedad de la Declaración de París anteriormente citada.

Este programa tuvo una gran importancia para la cooperación al desarrollo, ya que incluye a las Organizaciones de la Sociedad Civil y los gobiernos descentralizados en la participación de la configuración de la agenda de cooperación y su eficacia. El PAA, se puede señalar que, conlleva una estrecha relación entre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la cooperación descentralizada, a pesar de que la eficacia en las políticas de cooperación para el desarrollo debe ir mucho más allá de la AOD para conseguir un auténtico desarrollo humano sostenible.

“Avanzar hacia una cooperación descentralizada más eficaz no sólo implica desarrollar una ayuda más eficaz. También requiere de la participación de los actores descentralizados en la configuración de la agenda, en los debates y foros internacionales y nacionales —tanto en el Norte como en el Sur—.

Además, la participación de los gobiernos descentralizados en el diseño de políticas y la definición de prioridades es importante para lograr una verdadera apropiación democrática, ya que se trata de los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, los que se pueden dotar de mejores mecanismos de participación y, por lo tanto, los que pueden representar de manera más adecuada los intereses de los ciudadanos y ciudadanas” (Giménez García, Soto Personat y Barberà Forcadell, 2011: 14).

Por tanto, se puede señalar que, la eficacia en las políticas y programas de cooperación al desarrollo, parece estar cada vez más relacionada con un enfoque basado en la descentralización; en la participación de los ciudadanos y de los gobiernos descentralizados. Ya que solo a través de una verdadera complementariedad y articulación en la planificación, ejecución y evaluación entre los distintos actores de la cooperación se puede alcanzar un desarrollo humano sostenible, equitativo y eficaz.

4. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL ESTADO ESPAÑOL

A lo largo de este capítulo se analizarán las principales características de la cooperación descentralizada desde una perspectiva amplia en el estado español, con el objetivo de incluir el papel, la potestad y las relaciones existentes entre los diversos actores, públicos y privados, de la cooperación para el desarrollo. Ya que, como se ha nombrado anteriormente, cada vez más, es necesario incluir los diferentes actores de la cooperación en la toma de decisiones para alcanzar un equitativo, eficaz y sostenible desarrollo humano.

Desde el reconocimiento de los distintos pueblos y/o nacionalidades existentes en el estado español, tras la dictadura franquista y la entrada en un sistema democrático y de derecho, supuso una progresiva descentralización administrativa y, por tanto, un mayor autogobierno autonómico y local. Sin embargo, la división gradual territorial ni desembocó en unas mismas competencias para todos los territorios reconocidos ni al mismo tiempo. Aunque sí se llegó a una –cuestionada– gran homogeneización². Del mismo modo, la cooperación al desarrollo española –como en otras muchas políticas– no se puede concebir sin tener en cuenta el estado de las autonomías, el papel de los entes locales y su desarrollo hasta la actualidad.

Por eso mismo, es importante tener en cuenta en este marco a las autonomías y demás entes institucionales del estado español, ya que “en algunos casos la cooperación de algunos entes subestatales tiene tan larga historia como la cooperación gubernamental” (Ruiz Seisdedos, 2013: 49), aunque no es hasta los años noventa cuando empieza a alcanzar mayor repercusión la cooperación descentralizada.

El surgimiento de la cooperación descentralizada en el estado español no fue fruto de la casualidad, sino que es el resultado de una serie de acontecimientos que influyeron de forma notable en nuestra sociedad, tanto a nivel social como institucional. Entre los más destacados, se pueden nombrar: la influencia de la situación internacional, especialmente por la revolución sandinista en Nicaragua y el proceso de independencia en el Sáhara. El calado en la sociedad civil de la Plataforma por el 0,7% a mediados de los años 90, a pesar de que sus gérmenes se encuentran en los años ochenta en Cataluña y el País Vasco, con el surgimiento del Fons Català. El compromiso de las fuerzas parlamentarias en incrementar la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PIB, así como la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. El peso de los medio de comunicación en la sensibilización por los desastres humanitarios en la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos. La estructura territorial del estado español: el Estado de las Autonomías. Y los movimientos institucionalizados de apoyo a la cooperación descentralizada, como la creación de un grupo de trabajo para la Cooperación al desarrollo desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (Ruiz Seisdedos, 2013).

No obstante, los acontecimientos políticos y sociales continúan a lo largo de la historia y este texto, entre otras razones, surge como respuesta de la actual crisis, no sólo económico-financiera que explotó en el año 2008, sino también política y social, la cual parece haber introducido unos interrogantes, cada vez más críticos y firmes, en nuestra sociedad sobre el

² Para profundizar sobre la formación y construcción del “estado autonómico” español, se puede leer ARAGÓN REYES, M. (2006): La construcción del Estado autonómico. Pp. 75-95.

modo de organización y gestión del estado en general. Así como, en algunos sectores, sobre la cooperación descentralizada en particular.

Desde una perspectiva amplia de la cooperación descentralizada es importante incluir la multiplicidad de actores que protagonizan, tanto del Norte como del Sur, el desarrollo de las actividades en cooperación. Aunque este texto se centrará, especialmente, en las relaciones existentes con y entre las administraciones públicas, estatales y subestatales, y demás actores de la cooperación española.

4.1. Actores de la cooperación española.

Uno de los rasgos más característicos de la cooperación descentralizada española entre los países que conforman el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE – CAD) es la pluralidad de actores que participan en cooperación para el desarrollo, desde las instituciones político-administrativas estatales y subestatales hasta la sociedad civil a través de organizaciones sindicales, no gubernamentales, educativas o de otro estilo.

En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, a diferencia del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, se puede encontrar un apartado que especifica la multiplicidad de actores que participan en el sistema de la ayuda para el desarrollo española. Entre ellos, se pueden nombrar: los actores del sur, las Cortes Generales, la Administración General del Estado, la Cooperación Oficial Descentralizada, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, los sindicatos, el sector empresarial: las empresas y organizaciones empresariales, las empresas de la economía social, las universidades y otros agentes como los medios de comunicación social, las asociaciones de derechos humanos, las asociaciones de inmigrantes o las fundaciones de clubes deportivos (MAEC, 2009).

En cuanto a los *Actores del Sur*, pese a no formar parte en sentido estricto de la cooperación española, son los actores más importantes, ya que son los receptores directos de cada uno de los proyectos que se llevan a cabo a través de los actores que se citarán a continuación. Por eso mismo, “juegan un papel fundamental durante los procesos de participación para que los marcos de asociación de la Cooperación Española con los países socios estén guiados por la visión del sur, lo que se articulará a través de las OTC. Los gobiernos de los países socios de la Cooperación Española son los primeros responsables de la política de desarrollo a implementar” (MAEC, 2009: 262) desde la identificación de necesidades hasta la evaluación de los proyectos.

No obstante, uno de los actores más relevantes son las *Cortes Generales*, ya que además de su función legislativa “por lo que se refiere a la política de cooperación internacional para el desarrollo, actúan en dos ámbitos. Por un lado, tal y como establece el artículo 15 de la LCID, al Congreso de los Diputados le corresponde el establecimiento, a propuesta e iniciativa del Gobierno, de las líneas generales y directrices básicas de la política de cooperación internacional para el desarrollo cada cuatro años mediante el debate y dictamen de los PD, de

la misma manera que también hace con los PACI, al efecto de debatir anualmente la política de cooperación.

Por otro lado, juegan el papel de control de la acción del Gobierno que le reconoce la Constitución Española a través de mociones, preguntas parlamentarias, solicitudes de comparecencias, etc. Además, dicho papel se refuerza mediante el conocimiento de otros informes y propuestas elaborados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo” (MAEC, 2009: 262-263). Además, ambas cámaras, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, actúan ejerciendo el poder legislativo a través de las Comisiones de Cooperación Internacional. Y por tanto, se puede añadir que, las decisiones que toman estos actores –a pesar de las descompensaciones potestativas en la práctica entre ambas cámaras- son de gran relevancia y desigualitarias en la aplicabilidad de las políticas de cooperación para el desarrollo española.

Asimismo, la *Administración General del Estado* también juega un papel muy importante, ya que “El MAEC es el responsable de la dirección de la política de cooperación y de su coordinación, y vela por el cumplimiento del principio de coherencia de políticas reconocido legalmente, funciones que lleva a cabo a través de la SECI. Así, entre las funciones de la SECI se encuentran la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación. Ello conlleva, entre otras, actuaciones en el ámbito de la planificación (como la formulación de los PACI que serán aprobados posteriormente por el Gobierno o la elaboración y seguimiento de políticas sectoriales y transversales de desarrollo y de las estrategias territoriales) de la evaluación (evaluación de políticas, programas e instrumentos o el fomento de la cultura de evaluación en el sistema español de cooperación, entre otras) o el ámbito multilateral (la participación en el CAD de la OCDE o el diálogo de políticas en los OMUDES). Asimismo, se encuentra adscrita al MAEC la AECID, órgano para el fomento, gestión y ejecución de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. [...]

[Además, a parte de la AECID-Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo,] están adscritos al MAEC, los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española recogidos en la LCID: la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD), la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) y el Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD), los dos últimos a través de la SECI” (MAEC, 2009: 263). Aunque también participan otros Ministerios que llevan a cabo actividades relacionadas con la cooperación al desarrollo como el Ministerio de Economía y Hacienda, Industria, Sanidad y Consumo, Educación, Política Social y Deporte, Cultura u otros como Turismo, así como otros órganos públicos como las fundaciones.

Igualmente, a parte de la AGE, y debido a la descentralización de las instituciones político-administrativas del estado español, las *Comunidades Autónomas* y los *Entes Locales* (Ayuntamientos, Consejos y Cabildos Insulares, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades, entre otros) también son unos actores importantes, tanto cuantitativa como cualitativamente, en la cooperación española. Sin embargo, estos actores presentan grandes diferencias entre sí, al mismo tiempo que tienen ciertas características en común, como “la prioridad otorgada a proyectos centrados en la adopción de respuestas concretas en las necesidades de la ciudadanía (infraestructuras y servicios sociales básicos), su especial relevancia en el ámbito de la educación para el desarrollo y la sensibilización como consecuencia de su proximidad a la

ciudadanía o el alto volumen de AOD canalizado a través de subvenciones a ONGD y otros actores sociales” (MAEC, 2009: 264).

No obstante, la cooperación directa es más común en las EELL que en las CCAA, con excepción de Andalucía, que destina alrededor del 45% de sus presupuestos a la cooperación “institucional”. Sin embargo, las corporaciones locales tampoco suelen prestar atención a esta modalidad de gestión en la cooperación, salvo que lo hagan a través del hermanamiento³ entre ciudades (Ruiz Seisdedos, 2013: 56-57).

Asimismo, hay que añadir que, “la mayoría de las leyes autonómicas existentes hacen referencia a los EE.LL. y a los denominados Fondos de Solidaridad, dejando constancia de la independencia entre niveles territoriales y estableciendo mecanismos y órganos de concertación propios. Un buen ejemplo de ello son los Fondos Municipales de Cooperación, [...] que surgen a mediados de los ochenta y que tratan de agrupar a municipios de una misma Comunidad autónoma o isla para coordinarse, impulsar la cooperación de los mismos, prestarse ayuda mutua, etc. En julio de 1986 se creó el Fons Català de Cooperació y desde entonces se han creado ocho más (Euskal Fundoa, Fons Mallorquí, Fons Menorquí, Fons Pitius, Fons Valencià, Fondo Galego, Fondo Andaluz, Fondo Extremeño y Fondo Canario)” (Saniger y Ruiz Seisdedos, 2011: 28). Por tanto, se podría nombrar que, esto es un reflejo de que, cada vez, tanto las CCAA como los EELL, tienen un mayor protagonismo en la cooperación española, a pesar de la descoordinación existente entre ellas.

Por otra parte, las *ONGDs* fueron definidas en artículo 32 de la LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo como “aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos”⁴.

Son consideradas como entidades de interés público y, como nombra la misma LCID, pueden inscribirse aquellas que cumplan dichos requisitos en la AECID o aquellas agencias creadas en las Comunidades Autónomas, articuladas entre sí para asegurar la comunicación y homologación entre dichas agencias. Incluso, esta inscripción resulta indispensable para recibir ayudas o subvenciones computables de las administraciones públicas, como la AOD, así como incentivos fiscales. Actualmente, se puede señalar que, la mayoría de proyectos impulsados desde las administraciones públicas subestatales son gestionados, “en torno al 85% de los fondos se gestionan indirectamente” (Ruiz Seisdedos, 2013: 55), a través de subvenciones a estas organizaciones.

Por tanto, se puede apreciar a simple vista tanto el protagonismo que tienen las *ONGDs* en los proyectos de cooperación al desarrollo, así como su estrecha relación con las instituciones

³ Para profundizar sobre los hermanamientos se puede consultar: RUIZ SEISDEDOS (2007), Pp. 391-398.

⁴ Se puede encontrar en el BOE del 8 de Julio de 1998, número 162.

<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

político-administrativas. Ya que estas interactúan en asuntos públicos de manera activa y creciente “ampliando los sectores de intervención, planificando y ejecutando actuaciones a más largo plazo y actuando en diferentes campos de desarrollo: proyectos y programas de desarrollo, acción humanitaria, educación para el desarrollo y comunicación social, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo, migraciones y desarrollo y género y desarrollo” (MAEC, 2009: 267). Sin embargo, estas entidades privadas –que fomentan la participación ciudadana, componen un gran estigma que caracteriza y que contribuyen a una mayor eficacia y sostenibilidad en la cooperación descentralizada española- no interpretan un papel relevante en los círculos decisorios sobre las actividades de cooperación para el desarrollo desde el ámbito público.

Otro actor relevante en nuestra historia contemporánea, a pesar de su pérdida de protagonismo en las últimas décadas, son los *sindicatos*. Estas organizaciones, como actor político-social relevante en nuestro sistema corporativista, se han sumado a la promoción de la cooperación para el desarrollo humano.

Los sindicatos españoles, como actor en cooperación, a través de la cooperación sindical al desarrollo, fomentan y promueven la mejora de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores en los países socios, ya que este mejoramiento –que engloba la mayor parte de la población- es fundamental para el desarrollo de una sociedad. Estos actores se basan, especialmente, en la sensibilización y educación de la población, no sólo en países socios, sino también en países desarrollados, ya que, como ya se sabe, la cooperación no se trata solo de proyectos en terreno.

En el estado español, se han creado diversas confederaciones o fundaciones sindicales basadas en la cooperación internacional para el desarrollo como el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) creada en el Congreso Confederal de la UGT en 1989 y que actúa en África, América Latina y los Balcanes, así como la Fundación Paz y Libertad, creada por CCOO en 1995, actuando en América Latina y África especialmente. Además, “la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la (Confederación Sindical Internacional-CSI) que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), representantes de las organizaciones regionales de la CSI y las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), [con el objetivo de] aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo” a nivel internacional⁵.

Sin embargo, respecto el *sector empresarial*, tanto las empresas en particular como sus organizaciones (como la CEOE y la CEPYME en el estado español), y las *empresas de la economía social*, también tienen un gran protagonismo en el desarrollo de una sociedad, ya que pueden contribuir a crear riqueza sostenible y empleo remunerado digno que pueden suponer una mejora del bienestar en dichas poblaciones. Aunque se tiene que diferenciar, - desde un punto de vista crítico y objetivo-, cuándo estas empresas y/u organismos empresariales difuminan el desarrollo con intereses económicos y comerciales.

⁵ Se puede consultar en internet: ITUC-CSI.ORG (web), <http://www.ituc-csi.org/development-cooperation?lang=es>

Como nombra el MAEC (2009: 268), las empresas también pueden contribuir al desarrollo - en caso necesario y solicitado por los países “en vías de desarrollo”- mediante la “transferencia de tecnología y know-how en gestión de diferentes sectores, apoyo a la creación y gestión de organizaciones empresariales, [...] promoción de la Responsabilidad Social Empresarial, entre otras”.

No obstante, las *empresas de la economía social* pueden, incluso, tener un papel más relevante que las empresas convencionales en la cooperación para el desarrollo española desde una perspectiva económica. Ya que pueden “crear capital social desde principios y valores intrínsecos a su propia naturaleza a la hora de trabajar en aquellas áreas geográficas y sectores en los que el inversor tradicional no suele actuar, así como en acciones de promoción y asistencia técnica a nuevas iniciativas empresariales en el marco de la economía social” (MAEC, 2009: 268).

Además, las *Universidades* –institución para y mediante se escribe este texto-, junto los Organismos Públicos de Investigación y los Centros Tecnológicos, pueden suponer una gran aportación para la cooperación para el desarrollo española y la cooperación descentralizada en particular. Ya que estas instituciones, desde sus inicios, han contribuido al desarrollo de las sociedades, no solo socialmente, sino también en aspectos culturales, tecnológicos y formativos. Asimismo, en cuanto a la cooperación internacional en particular, pueden actuar a través de la investigación y formación, sobre todo en aspectos de cooperación y desarrollo, de los estudiantes y de la comunidad universitaria, la sensibilización, así como del fortalecimiento y de las interrelaciones entre universidades de los países socios.

Estas instituciones aportan,-o deberían aportar-, al desarrollo humano desde un punto de vista, sobre todo, técnico-racional, formativo, pedagógico, basado en el conocimiento de las necesidades y diferencias culturales, sociales y otros muchos aspectos que caracterizan cada una de las sociedades para desarrollarse de forma equitativa y sostenible.

Por otra parte, hay otros actores que pueden influir y aportar a la cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, los *medios de comunicación*, a través de su relevancia en la sociedad y su modo de crear opinión pública, pueden aportar a la cooperación para el desarrollo, sobre todo, mediante la sensibilización y la transmisión de información sobre aspectos relacionados en la cooperación internacional a través de distintos aspectos. Desde catástrofes que necesitan ayuda humanitaria urgente hasta la cooperación y solidaridad entre diferentes culturas desde un punto de vista constructivo.

Del mismo modo, otras instituciones como las asociaciones de inmigrantes, de Derechos Humanos o clubes deportivos, pueden aportar diferentes modos de actuación en la cooperación para el desarrollo, sobre todo, desde la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Sin embargo, tras haber reconocido una infinidad de actores que participan en la actuación de la cooperación para el desarrollo española, puede llegar a presentarse un conjunto de interrogantes que desde una perspectiva amplia de la cooperación descentralizada se van a tratar de responder. ¿Cuáles son los actores decisorios en la cooperación española? ¿Tienen el mismo protagonismo en la toma decisiones? ¿Deben tener todos estos actores el mismo

protagonismo? ¿Qué actores pueden o deben incluirse en los debates decisorios sobre la cooperación española? o ¿Cuáles son sus mecanismos y relaciones existentes?

Estas cuestiones serán expuestas a lo largo de este capítulo, con el objetivo de realizar un análisis crítico de la organización y los mecanismos de diálogo existentes entre actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados. Y, así, más adelante, realizar unas propuestas que aporten -de la manera posible- a mejorar la coordinación, la cooperación y la horizontalidad de la cooperación descentralizada española.

4.2. Actores y órganos decisorios en la cooperación española.

En este segundo apartado sobre la cooperación descentralizada española se mencionarán cuáles son los actores decisorios, o como dice la LCID, los *Órganos Rectores*, en la cooperación española, para analizar qué tipo de relaciones, de coordinación y decisorias, existen entre las diferentes instituciones político-administrativas territoriales. Es decir, para analizar si el sistema de cooperación descentralizada española mantiene una relación vertical u horizontal entre sus distintos actores decisorios.

Para ello, cabe hacer un análisis del CAPÍTULO III de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, titulado *Órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo*. Este capítulo reúne, desde el artículo 15 hasta el art. 26, los diferentes órganos rectores, los órganos consultivos y de coordinación, así como los órganos ejecutivos existentes en nuestro sistema de cooperación para el desarrollo.

Estos órganos con potestad para formular y ejecutar las políticas de cooperación serán necesarios tener en cuenta para conocer cómo están constituidas las relaciones y sus estructuras en la cooperación española descentralizada.

En primer lugar, en cuanto los órganos rectores, según la LCID, se pueden nombrar: el Congreso de los Diputados, el Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y demás ministerios que realicen actividades en materia de cooperación internacional, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), así como las CCAA y los EELL, que deberán, estas últimas, respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de esta misma ley.

En este mismo artículo, se nombra que al *Congreso de los Diputados* le corresponde establecer cada cuatro años, -el tiempo que dura una legislatura, aunque no tiene por qué coincidir-, a propuesta e iniciativa del gobierno central, las líneas generales y directrices básicas de la política española en referencia a la cooperación al desarrollo. Ya que mediante esta cámara –solamente, de las dos que compone el sistema político español- se debatirá y dictaminará el Plan Director Plurianual. Asimismo, esta misma cámara también tiene la potestad de debatir y dictaminar, con la misma receta que la anterior, los Planes Anuales.

Además, en el Congreso de los Diputados se constituirá una *Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Se trata de una comisión permanente legislativa, para ser informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones establecidos en dichos planes. Sin embargo, aunque sus sesiones no son públicas, pueden acudir los representantes de los medios de comunicación acreditados, como en todas las demás comisiones permanentes legislativas.

Estas comisiones se constituyen por un número fijo distribuido por los grupos parlamentarios en proporción a la composición de dicha cámara. Por ejemplo, actualmente la Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso se compone por 24 miembros del PP, 16 del Grupo Socialista, 2 del EAJ-PNV, 1 CIU, 2 ICV, 2 UPyD y 2 del Grupo mixto (Amaiur y Foro). Mientras que la del Senado, de un total de 26 miembros, 16 son del PP, 6 del Grupo Socialista, 1 de CIU, 1 de GPV (EAJ-PNV), 1 de GPEPC (ICV) y 1 del Grupo Mixto, en este caso de UPN. A simple vista se puede apreciar un verdadero desajuste proporcional partidista y representativo, sobredimensionando los partidos mayoritarios, al mismo tiempo que infrarepresenta las distintas poblaciones que componen el estado español.

Además, como nombra A. Hombrado Martos (2008: 55), esta comisión permanente es la encargada de asegurar la coordinación y la continuidad de los trabajos, donde la paridad territorial ha cedido a favor de la AGE, que cuenta con cuatro representantes, frente a los tres correspondientes a las administraciones autonómica y local.

Asimismo, se puede añadir que, las comisiones son órganos de preparación de las decisiones del pleno al dictaminar los textos legislativos. Además, pueden recabar la información y documentación que precisen del Ejecutivo y requerir la presencia de miembros del Gobierno, autoridades, funcionarios y otras personalidades⁶.

Sin embargo, el papel más relevante, como se ha nombrado anteriormente, es para el Gobierno central, ya que, según la LCID, en el art. 16, es el órgano que tiene la potestad definir y dirigir la política de cooperación internacional para el desarrollo y es, también, quien aprueba tanto el Plan Director y Anual a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores. Este ministro, según el art. 17, es el responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y coordinación de los órganos de la Administración General del Estado, así como de velar por la observancia del principio de unidad de acción en el exterior en el marco de sus competencias.

Del mismo modo, los demás Ministerios que realicen actividades en materias de cooperación internacional para el desarrollo serán los responsables de aquellos programas, proyectos y acciones que se realicen dentro del ámbito de sus competencias, teniendo en cuenta la unidad de acción del Estado en el exterior (art. 18 de la LCID).

Además, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, y que posteriormente se le añadió la C de Cooperación para conformar el MAEC, se encuentra la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI). Este órgano, como órgano superior del MAEC y según el art. 19 de la LCID, coordina la política de cooperación para el desarrollo,

⁶ Se puede obtener más información en la web <http://www.periodistasparlamentarios.org>

administra los recursos vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico de las poblaciones beneficiarias, asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo, así como define la posición del estado español, en su conjunto, en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Además, entre otras cosas, asume la programación, la dirección, el seguimiento y el control de las actividades que se llevan a cabo, formula la propuesta del Plan Director y del Plan Anual, define las prioridades, tanto geográficas como los ámbitos de actuación preferentes de la cooperación española y evalúa los programas y los proyectos financiados con fondos del Estado, tanto aquellos que están en ejecución como los finalizados.

Por tanto, se puede remarcar entonces que, “la SECIPI desarrolla atribuciones a nivel político-ejecutivo, entre las que destaca la asistencia al Ministerio de Asuntos Exteriores en la formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo y de las relaciones económicas, culturales y científicas. [Y que] bajo la supervisión y coordinación de la SECIPI, la AECI [-que se tratará unas líneas más adelante-] es el máximo órgano responsable del diseño, valoración, promoción, ejecución y gestión de los proyectos de la Cooperación Española, bien directamente o bien a través de terceros” (Mendia, web).

No obstante, la LCID de 1998, en cuanto a la cooperación para el desarrollo llevada a cabo desde los actores descentralizados, como las CCAA y los EELL, tan solo declara que, debe inspirarse en los principios y prioridades de la cooperación para el desarrollo española, así como que dichas entidades se basan en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados anteriormente comentadas. Del mismo modo, en referencia a la cooperación y a la coordinación, deben colaborar entre administraciones públicas, en cuanto acceso y participación de información, así como el aprovechamiento de los recursos públicos (art. 20 de la LCID, 1998). En este párrafo, a pesar de existir una cierta proposición coordinadora y cierta autonomía, se puede apreciar una notable verticalidad vinculante entre administraciones territoriales en aspectos de cooperación para el desarrollo.

En la actualidad, todas las CCAA, excepto Murcia, cuentan con programas a medio plazo “a través de planes directores cuatrienales, elaborados por el Gobierno y aprobados por las asambleas parlamentarias, previo dictamen de los Consejos Autonómicos de cooperación al desarrollo [...], [canalizados] a través de planes anuales aprobados por el gobierno de la Comunidad, a propuesta de la consejería competente en esta materia y previo dictamen de los Consejos Autonómicos de Cooperación” (Ruiz Seisdedos, 2013: 53-54).

Por otro lado, en cuanto a la elaboración de la política de las EELL, el papel de los expertos y de las ONGDs es muy relevante, sobre todo en aquellos que no tienen una larga experiencia en cooperación. Aunque “en algunos municipios existe una estructura organizativa importante en torno al área de cooperación al desarrollo: funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo Local de Cooperación. [...] La planificación en el ámbito local, más allá de las subvenciones a ONGD que tienen carácter anual y, por tanto, no suponen planificación, está reservado a escasos ayuntamientos” (Ruiz Seisdedos, 2013: 53).

Otro aspecto a tener en cuenta en esta Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es el apartado que declara que los órganos consultivos y de coordinación de cooperación para el desarrollo son: el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, compuestas con sus correspondientes normas reglamentarias.

En referencia al *Consejo de Cooperación al Desarrollo* (art.22), se puede decir que, es el órgano consultivo de la AGE y de participación en la definición de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este órgano –fruto de los acontecimientos político-sociales nombrados al inicio de este mismo capítulo- , no solo participa la Administración, sino también agentes sociales, expertos, ONGs especializadas e instituciones y organismos privados relacionados con la ayuda al desarrollo. Sin embargo, su principal labor es revisar los anteproyectos de ley y otras disposiciones generales de la AGE en relación a la cooperación al desarrollo para darlos a conocer a la Comisión de CID del Congreso de los Diputados.

Por otra parte, la *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo* (art.23) parece tener un carácter más horizontal en las relaciones intergubernamentales, ya que es el órgano de coordinación, concertación y de colaboración entre las Administraciones públicas que ejecutan gastos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo, garantizando, así, la presencia e intervención de las CCAA y de los EELL. Del mismo modo, este órgano, principalmente, trata de promover la coherencia y la complementariedad de las actividades que realicen las distintas administraciones públicas, conseguir un mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos en relación a la cooperación para el desarrollo, así como la participación de las Administraciones públicas en la definición de sus prioridades y en la formación del Plan Director y del Plan Anual.

El último órgano consultivo y de coordinación en las políticas españolas de cooperación para el desarrollo es la *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* (art. 24). Se trata del órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo, pero como la mayoría de órganos anteriormente citados, este órgano también somete a la aprobación del Gobierno, a través del MAEC, tanto las propuestas del Plan Director como el Plan Anual. Aunque en este caso, sí supone una lógica coherente que sea aprobado por el gobierno central, ya que es un órgano basado en sus competencias ministeriales.

Finalmente, en referencia a los órganos ejecutivos se pueden nombrar dos: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)(art. 25), actualmente Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y las Oficinas Técnicas de Cooperación (art. 26 de la LCID).

La AECID es la agencia estatal encargada de la gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Este órgano es una entidad de Derecho Público, y compuesto por funcionarios públicos, adscrita al MAEC a través de la SECIPI y sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales. Sin embargo, aunque está sujeta a las directrices políticas de la SECIPI, la AECI mantiene un carácter autónomo respecto al Ministerio de Asuntos Exteriores en la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos, en la medida en que dispone de un presupuesto independiente y de un régimen propio

(SECIPI, 1998b:149). Del mismo modo, su organización, sus funciones, sus fines y sus competencias están sometidos a su propio Estatuto, aunque debe ser aprobado por el gobierno central. En cuanto sus principales labores se puede señalar que “gestiona la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Estado español en su modalidad de Cooperación Bilateral y, más en particular, la ayuda al desarrollo de naturaleza no reembolsable” (Mendia, web).

Además, la AECID y las diferentes CCAA llevan a cabo convenios que definen los ámbitos sectoriales y geográficos que conjuntamente consideran de interés mutuo. Suponiendo así, una financiación y ejecución conjunta entre diversas administraciones que conforman el estado español. A tal fin, todas las CC AA han firmado –y en su caso renovado– convenios bilaterales de colaboración con la AECID. Entre las cláusulas de estos convenios, ha sido también habitual la inclusión de una disposición relativa al apoyo logístico y administrativo que las OTC de la AECID han de prestar a las CC AA en la ejecución sobre el terreno de sus propios proyectos. Por el contrario, los convenios-marco de colaboración entre la AECID y las diferentes CC AA están básicamente infrautilizados en cuanto a la puesta en marcha de intervenciones de cooperación conjunta (Hombrado Martos, 2008: 61-62).

Finalmente, en cuanto las OTCs, algunas suprimidas en el último año⁷, se puede nombrar que, son unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su Jefe de Misión y la dependencia de la AECID, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación. Y sin embargo, estos órganos colaboran directamente con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones públicas, como se ha citado anteriormente.

Por tanto, una vez nombrados y analizados los distintos actores decisorios de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, así como sus funciones principales, se puede señalar que, a pesar de que existen ciertos mecanismos intergubernamentales –aunque minoritarios, subvalorados e infrautilizados-, e incluso normas legislativas subestatales, todavía existe una extensa centralización decisoria. Ya que el papel protagonista y director de la función de la cooperación para el desarrollo español corresponde al Congreso de los Diputados y al Gobierno, encargadas de dirigir y definir las líneas generales, así como el Plan Director y Anual.

A pesar de existir una pluralidad de actores, órganos rectores y mecanismos, es necesario superar con firmeza la Ley de Cooperación de 1998, ya que las relaciones entre las CCAA, así como las EELL, y el Gobierno central tienen un carácter más pronto unidireccional e informativo que horizontal, participativo y decisorio, propio de la cooperación descentralizada y de los estados descentralizados con relaciones intergubernamentales.

Sin embargo, como otros muchos autores defienden, existen otros mecanismos novedosos impulsados, sobre todo, desde administraciones subestatales que suponen una mayor horizontalidad y coordinación. Pero ¿son suficientes? ¿Supone una auténtica horizontalidad intergubernamental? ¿Incluyen los demás actores activos de la cooperación en la toma de decisiones? ¿Cómo repercuten en la eficacia y coordinación de nuestra cooperación

⁷ Para obtener más información se puede consultar el BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2013, en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/03/23/pdfs/BOE-A-2013-3207.pdf>

descentralizada? Estos interrogantes se tratarán a lo largo del apartado siguiente, con el objetivo de llegar a unas conclusiones que supongan la reflexión de cuáles son las debilidades de la cooperación descentralizada española y plantear, así, ciertas propuestas de mejora.

4.3. Mecanismos de coordinación en la cooperación descentralizada española.

La cooperación descentralizada española cuenta con el reconocimiento de una pluralidad de actores, tanto públicos como privados, para llevar a cabo actividades que aporten, directa o indirectamente, a la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, los mecanismos de comunicación y decisión entre los diversos actores empleados habitualmente se alejan de la articulación horizontal, suponiendo un obstáculo férreo para la coordinación y la integridad de dichos actores.

Por tanto, es necesaria la aplicación de mecanismos novedosos -algunos creados e infrautilizados- de comunicación, coordinación y decisión entre los distintos actores, no sólo públicos, sino también privados, de la cooperación española para mejorar en la eficacia de los proyectos, programas o planes que se llevan a cabo. Por tanto, en este apartado se nombrarán los principales mecanismos de coordinación en la cooperación española para analizar cómo y quién participa en los distintos instrumentos existentes.

En la LCID, como se ha adelantado anteriormente, se nombra la existencia de tres órganos consultivos y de coordinación, aunque, quizás, los órganos más horizontales desde el punto de vista institucional y que incluyen actores subestatales son la *Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD)* y el *Consejo de Cooperación (CCD)*. Ya que, a diferencia de estos dos, la *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* tiene por finalidad la coordinación, únicamente, dentro del propio Gobierno central, aunque también tiene una gran relevancia.

En primer lugar, cabe señalar que, la CICD es un órgano de coordinación entre los tres niveles político-administrativos del estado español (la AGE, las CCAA y los EELL) en materia de cooperación internacional para el desarrollo que se desarrolla a partir del año 2000.

Esta Comisión se compone de 19 representantes de distintos Ministerios, 1 representante por cada Comunidad Autónoma y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, en total 19 también, y otros 19 representantes de las Entidades Locales, reuniéndose como mínimo dos veces al año y la Comisión Permanente cuatro veces al año.

Las principales funciones que lleva a cabo esta Comisión son: refrendar, con carácter previo, el Plan Director y los Planes Anuales, proponer la inclusión en estos planes de los proyectos financiados conjuntamente y promover el debate y acciones de manera articulada y armonizada entre las distintas Administraciones públicas, así como realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos que estas administraciones subestatales intervienen.

“En la práctica, sin embargo, la CICD ha funcionado de forma bastante desigual, y si durante los primeros años fue convocada muy esporádicamente, desde 2004 se apunta una mayor

continuidad, con un compromiso casi implícito de tres reuniones anuales. No obstante, las convocatorias permanecen fuertemente condicionadas por las eventualidades políticas, que incluso paralizan su actividad durante los periodos electorales. [...]Ello no ha impedido que en ocasiones la Comisión Interterritorial se haya visto dominada por la división política entre el partido en el Gobierno central y el principal partido de la oposición, de lo que da cuenta la oposición en bloque de los responsables autonómicos del Partido Popular al debate del Plan Anual de Cooperación para 2007. [...]Por el contrario, no parece que la CICD haya sido aprovechada como mecanismo de formulación de intervenciones conjuntas, ni tampoco como espacio de debate de la programación de las CC AA en materia de cooperación al desarrollo. En relación con este último punto, los representantes autonómicos se limitan a anunciar, en el seno de la CICD, la aprobación de sus correspondientes textos normativos e instrumentos de planificación (Hombrado Martos, 2008: 55-56).

Es decir, en la práctica, la horizontalidad y la coordinación entre los distintos actores gubernamentales parece que se queda en un segundo plano. Ya que, como se ha nombrado anteriormente, en muchas ocasiones esta comisión ha sido dominada por el Gobierno central de turno, se ha dado un escaso debate y formulación de intervenciones conjuntas, así como una participación mínima de las instituciones subestatales que consiste en anunciar aquello que ha aprobado cada una y qué va a llevar a cabo.

Por otra parte, otro mecanismo -supuestamente- horizontal y de coordinación que se puede nombrar es el *Consejo de cooperación al Desarrollo*. En este texto se tratará a nivel estatal, a pesar de que existen también a nivel autonómico y local, nombrado, a veces, de diferentes maneras. Este órgano ha sido una de las primeras experiencias de democracia participativa entre el equipo responsable, técnico y político, de cooperación y los agentes sociales implicados o sensibilizados en la cooperación internacional. Ya que “supone la participación de la sociedad civil –incluyendo a expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo– en la definición de la política de cooperación” (Hombrado Martos, 2008: 54).

Según el REAL DECRETO 2217/2004, de 26 de noviembre, *sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo*, se puede decir que se compone por 33 miembros y un secretario. Su presidente será el titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), el cual forma parte del MAEC. Asimismo, su vicepresidente primero es el titular de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional y además, otros dos vicepresidentes elegidos respectivamente por las ONGDs y agentes sociales, así como de instituciones y organismos de carácter privado que actúan en el campo de la cooperación para el desarrollo.

Los vocales serán nombrados por el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y formarán parte: los titulares de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda, así como el de la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Además, un representante, con rango de director general, por cada uno de los Ministerios de Defensa; Educación y Ciencia; Trabajo y Asuntos Sociales; Agricultura,

Pesca y Alimentación; Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente, propuestos todos ellos por los titulares de dichos ministerios. Seis en representación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ocho en representación de los agentes sociales de la cooperación, así como de instituciones y organismos de carácter privado que actúan en el campo de la cooperación para el desarrollo, distribuyéndose en: dos designados por las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal, dos más en representación de las organizaciones empresariales designados por la CEOE/CEPYME, uno en representación de las organizaciones de economía social, dos en representación de las universidades, uno más en representación y propuesto por las asociaciones de defensa de los derechos humanos y seis expertos propuestos por el Pleno, entre los que deberá incluirse uno especializado en cuestiones de género y desarrollo y otro en ayuda humanitaria y de emergencia. Esto supone una sobrerrepresentación de la AGE a diferencia de los demás actores participantes en el Consejo.

El mandato también es de cuatro años y se reunirá al menos tres veces al año, y en sesión extraordinaria, a iniciativa de su presidente o cuando lo solicite la mayoría absoluta de su miembros. Además, el Consejo podrá constituir, con carácter permanente o para cuestiones específicas, comisiones de trabajo, respetando la proporcionalidad y la presencia de los distintos grupos de miembros.

Concretamente, en las CC AA estos Consejos suele complementarse con un órgano de coordinación con los ayuntamientos. Sin embargo, como se anuncia en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Municipalismo y solidaridad, “los consejos, para que puedan ser realmente útiles, tienen que ser críticos si no se están llevando a cabo las políticas que dentro de él se han consensuado.

Estos instrumentos de participación ciudadana son muy interesantes en el ámbito municipal, cuando el presupuesto que dedica una entidad local a cooperación es suficientemente importante, ya que en ellos se puede ahondar en la democracia, a través de la participación ciudadana en los presupuestos, y se pueden definir, entre otras cosas, las bases que rigen la adjudicación de proyectos, las líneas políticas a desarrollar, las áreas geográficas y sectoriales se deben primar y el seguimiento y la evaluación de los programas aprobados conjuntamente. En este sentido, en muchos municipios, el consejo de cooperación ha sido una de las primeras experiencias de democracia participativa en los presupuestos para los agentes sociales que participan en los mismos” (CONFOCOS, 2001: 64).

Desde una perspectiva intergubernamental es necesario impulsar la comunicación y la coordinación entre el Consejo y la Comisión Interterritorial para el Desarrollo para que los actores públicos de las distintas instituciones político-administrativas territoriales y demás actores de la cooperación mantengan mecanismos decisorios y de debate para contrastar enfoques y propuestas.

Sin embargo, en los últimos años se ha visto una decadencia en términos de mecanismos de coordinación en la cooperación descentralizada. Por ejemplo, a finales de Noviembre de 2013 se suprimió el *Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid*, suponiendo un navajazo a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas y a

la democracia, con la excusa del ahorro presupuestario, a pesar de no contar con ningún tipo de gasto público.

Del mismo modo, hasta la actualidad, el modo de interacción más común entre el estado central y las CCAA había sido las *Conferencias Sectoriales*. En el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo su creación fue en febrero de 2009, aunque desde finales de octubre de 2013 sus funciones han sido suprimidas por la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo anteriormente mencionada.

En cuanto a la Conferencia Sectorial se puede aclarar que “es un órgano de eminente carácter político y de impulso que institucionaliza las relaciones de coordinación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos (en este caso dando cabida también a los municipios a través de la FEMP”⁸ (Lagares, Álvarez y Cuns, 2011: 24) de carácter multilateral. Por tanto, se puede decir que, la desaparición de esta joven Conferencia Sectorial agrava las limitadas relaciones intergubernamentales que estaban floreciendo respecto la cooperación internacional al desarrollo.

Además, existe un método de colaboración y discusión entre las CCAA que se reúnen, impulsadas a través del interés y la voluntad política, así como representadas a través de sus vicepresidentes o Consejeros de la Presidencia, mediante los conocidos *Encuentros*. El primero se celebró en Zaragoza, el 9 de Julio de 2008, y cada vez, se incrementan estas relaciones entre las CCAA para abordar aspectos relevantes que afectan a las mismas. La última reunión, hasta el momento, ha dado lugar al reciente *VII Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo*, en Toledo, los días 8 y 9 de mayo de 2014, participando ya 15 CCAA, con el objetivo de marcar una estrategia común en las políticas de cooperación internacional, como la financiación de la cooperación descentralizada o la programación conjunta de la Acción Humanitaria de la Cooperación Española⁹. Estos *Encuentros* parecen que están corrigiendo uno de los principales déficits de nuestro sistema y que puede constituir un órgano semejante a las Conferencias Sectoriales (Saniger y Escribano, 2010: 475), recientemente suprimidas en el caso de la cooperación internacional, y, así, tratar de manera independiente y conjunta aspectos con competencia compartida.

También, brevemente, se puede nombrar que, la participación de las CCAA en la planificación, y sobre todo geográfica, ha sido mediante los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Plantes de Actuación Especial (PAE). Estos “mecanismos [consensuados dentro del CICD son utilizados] para evitar la tradicional dispersión y desconexión de actuaciones, favoreciendo en cambio su concentración geográfica y sectorial, y la coordinación entre donantes. [...]

Conforme a la información proporcionada por la AECID, las CC AA asistieron a los talleres convocados por las OTC en el terreno, durante la primera fase de consulta. La segunda etapa de observaciones fue conducida básicamente a través de la solicitud de observaciones escritas sobre cada uno de los DEP. A ello se añadió la convocatoria de tres reuniones de discusión de

⁸ FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

⁹ Se puede encontrar más información sobre este Encuentro en: EUROPAPRESS.ES (2014), web. <http://www.europapress.es/illes-balears/noticia-balears-participara-jueves-viernes-encuentro-comunidades-autonomas-cooperacion-desarrollo-toledo-20140505202140.html>

los PAE, distribuidos en tres grupos para tal fin. No parece que los resultados hayan sido satisfactorios en ninguno de los escenarios: en cuanto a los DEP, sólo enviaron respuesta la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid y el Fondo Extremeño, mientras que alguna reunión de consulta sobre los PAE hubo de ser cancelada por falta de interés. La explicación más generalizada de esta baja participación ha sido la concentración de la documentación en el periodo estival, junto con las limitaciones de personal y la sobrecarga de trabajo.

Como era previsible, las CCAA sólo han realizado aportaciones en relación con aquellos países en vías de desarrollo donde la cooperación autonómica tiene una presencia significativa e intereses claros” (Hombrado Martos, 2008: 58-60).

Otro modo de participación de las instituciones subestatales españolas -y que ha sido bastante empleada- es mediante las *comisiones mixtas de cooperación*, se trata de un acuerdo bilateral entre el estado español y un país socio, se trata de un establecimiento de fórmulas de convenios de cooperación entre la AGE, CCAA y EELL para la puesta en marcha y ejecución de intervenciones plurianuales; estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal; diseño y puesta en práctica de mecanismos dinámicos de intercambio de información como bases de datos. La importancia de la planificación es fundamental pues la misma produce un efecto coordinador (Álvarez Rico, 1986 y Ruíz Seisdedos, 2007).

En cuanto a mecanismos de coordinación en la cooperación española y a nivel de planificación estratégica, es necesario mencionar los *convenios colaboración entre la AECID y las CCAA* sobre aquellos ámbitos sectoriales y geográficos que ambas consideran de interés mutuo, para ser ejecutado y financiado conjuntamente.

Uno de los aspectos más importantes que se han tratado en estos convenios ha sido el apoyo logístico y administrativo que las OTC de la AECID han prestado a las CCAA a la hora de ejecutar los proyectos sobre el terreno. Sin embargo, como se ha nombrado más arriba del texto, estos convenios de colaboración están básicamente infrautilizados en cuanto a intervenciones conjuntas, ya que la habitual relación de las OTC y las CCAA, no supone una auténtica intervención conjunta ni horizontal, a pesar de mejorar, en muchos aspectos, la eficacia de las acciones que se llevan a cabo en terreno.

Además, Los Fondos Municipales de Cooperación son organismos novedosos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Los Fondos surgen a mediados de los ochenta [...] [ante] la necesidad de coordinar las aportaciones que los pequeños municipios realizan en materia de cooperación al desarrollo e impulsar la misma en el resto. [...] [En] 1986 se creó el Fons Català de Cooperació, convirtiéndose en una asociación mixta en donde administraciones locales y ONGDs se pudieran asociar libremente con el objetivo de gestionar los recursos financieros procedentes de los municipios catalanes” (Ruiz Seisdedos, 2007: 326). Actualmente existen nueve fondos en el estado español, anteriormente nombrados en el apartado 4.1 de este mismo capítulo.

Finalmente, otras formas de coordinación y articulación de actores son los programas conjuntos como *Azahar* enfocado en la cuenca Mediterránea, que supone la pretensión de coordinar todos los actores de la cooperación española en materia de desarrollo sostenible.

Sin embargo, cuenta con una exclusiva cofinanciación entre la AECID y una comunidad autónoma y ni en su formulación ni en su diseño han intervenido las demás administraciones públicas colaboradoras, ni tampoco responden a una programación general conjunta; *Araucaria*, el cual la AECID es la unidad ejecutora de esta comisión mixta para el desarrollo sostenible en América Latina y, además, la participación subestatal es bastante baja; o *Municipia*, en los cuales participan las distintas administraciones territoriales del Estado. Sin embargo, en el programa *Municipia* se trata de una colaboración entre AGE y EELL, aunque esto no impide la vinculación con otros agentes de la cooperación española, siendo la AECID quien realiza la aportación financiera más sustancial (Hombrado Martos, 2008).

Por tanto, una vez analizados los principales instrumentos de coordinación entre los diferentes actores de la cooperación española, se puede mencionar que, no existe ni un solo mecanismo que suponga una total horizontalidad intergubernamental ni una participación activa de los distintos actores de la cooperación, ni en la toma de decisiones, ni en su ejecución. Es decir, el problema de la coordinación y la eficacia existente en nuestro sistema de cooperación para el desarrollo, no es tanto un problema de cantidad, -a pesar de la eliminación de algunos de los mecanismos que parecían aportar cierta horizontalidad intergubernamental-, sino de calidad participativa.

La descompensación representativa de los distintos actores y de las instituciones político-administrativas, la importancia del color político del gobierno de turno, las relaciones verticales entre los distintos actores de la cooperación, la exclusión de los actores no gubernamentales en la mayoría de instrumentos de coordinación, la inclusión o exclusión de actores públicos y/o privados según el mecanismo empleado para un proyecto o programa determinado, así como la descompensación entre administraciones subestatales en el modo de aplicar, invertir y gestionar en cooperación al desarrollo y la infrautilización de aquellos instrumentos que suponen una cierta mejora en la comunicación y ejecución horizontal, se pueden señalar que, son los principales problemas que se enfrenta esta creciente y descoordinada descentralización.

Es necesario que los diferentes actores se sienten en una mesa –virtual o material- de manera representativa para debatir sobre la importancia que tiene poner en común la experiencia y la especialidad de esta multiplicidad de actores de la cooperación descentralizada española. Ya que cada vez es más necesario esta comunicación entre actores –gubernamentales y no gubernamentales-, para evitar conflictos internos y llevar a cabo una cooperación para el desarrollo horizontal, eficaz y sostenible.

5. NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACIÓN Y SIMETRÍA INSTITUCIONAL EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En este último capítulo se plantearán unas propuestas sobre algunos métodos y mecanismos que aporten una mayor coordinación y horizontalidad entre actores de la cooperación, tanto públicos como privados, en las tomas de decisiones, en las ejecuciones y en las evaluaciones de los planes, programas y/o proyectos que lleven a cabo de manera conjunta.

Como se ha nombrado anteriormente, es necesaria la implicación de los distintos actores afectados o sensibilizados en cooperación al desarrollo a través de la aportación de su experiencia, sus conocimientos, sus recursos –sobre todo humanos-, para llegar a una auténtica cooperación descentralizada equitativa, horizontal, coordinada y, sobre todo, sostenible.

El estado español es uno de los sistemas de cooperación internacional más descentralizados, no solo a nivel europeo, sino también a nivel mundial. Pero como se ha visto a lo largo del texto, “la configuración del sistema de gestión y control de fondos se ha hecho descansar en un principio de jerarquía territorial y un mecanismo de delegación de funciones del gobierno central a los gobiernos autonómicos” (Hombrado Martos, 2013: 145), así como al resto de actores. La privación de horizontalidad, de equidad y de coordinación entre actores son los principales problemas que dificultan la eficacia y la sostenibilidad de nuestra cooperación descentralizada. Estos conceptos analizados a lo largo del texto están completamente interrelacionados. De manera que, en cuanto exista una escasez desproporcionada de uno de estos conceptos palpables, los demás problemas se agrandan e impiden una genuina cooperación descentralizada.

Actualmente, nos encontramos en una etapa crítica de la historia del sistema establecido en la mayoría de países del mundo, desembocando en relevantes cambios en nuestra sociedad, en su estructura y en su cultura política. Este momento debe ser –y parece estar siendo- una nueva transición que repercuta en las distintas organizaciones establecidas, para aplicar mecanismos novedosos que surgen y se impulsan desde la nueva generación social.

Por eso mismo, dado la existencia de un sinfín de instrumentos, la finalidad de este último capítulo es proponer una reforma de los mecanismos anteriormente citados que más se aproximan a las relaciones intergubernamentales sostenidas a lo largo del texto, la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y el Consejo de Cooperación al desarrollo. Una reforma que permita mejorar las principales deficiencias de nuestra actual cooperación descentralizada. Ya que puede llegar a ser un modelo a seguir si se evitan las continuas respuestas verticales de los responsables estatales que ignoran las principales características de la cooperación descentralizada que tanto se pregona.

Además, mediante esta reforma organizativa y estructural, no solo posibilita la apertura horizontal, representativa y equitativa en materias de cooperación internacional, sino que también puede ser utilizado como estimulación al sistema político-administrativo asentado en el estado español hacia una mayor participación ciudadana.

5.1. Propuesta de reforma de la Comisión Interterritorial de la Cooperación al Desarrollo.

En este apartado del texto, debido a la multiplicidad de órganos ya existentes y ninguno totalmente eficiente, se propone una serie de reformas de la Comisión Interterritorial de la Cooperación al Desarrollo que pretenden mejorar la horizontalidad, la representatividad, la integridad y la equidad en las relaciones existentes entre los tres niveles administrativos reconocidos en el estado español. Para ello, se tratará de modificar, eliminar y ampliar – e incluso fusionar- algunos elementos establecidos en estos organismos consultivos y de coordinación, hasta transformarlos -en caso necesario- en órganos rectores.

En los últimos años, 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 (Gómez Gil, 2008: 18), autonómica y estatal.

En primer lugar, como se ha nombrado anteriormente, según la Ley 23/1998, de 7 de julio, la CIDCD es un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas (AGE, CCAA y EELL) que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, esta Comisión está adscrita funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

En cuanto a su horizontalidad, –que parece evidente a simple vista-, es violada, entre otros modos, en el mero hecho de que está adscrita al MAEC. Del mismo modo, su Secretario General es elegido por el Consejo de Ministros del gobierno central, órgano formado por el Presidente del Gobierno, el/ los vicepresidente/s, en su caso, los Ministros y demás miembros que establezca ley, como los secretarios de Estado, y, además, es el mismo que preside la SECI, órgano superior del MAEC.

Estos indicios suponen una cierta verticalidad representativa y, por tanto, este órgano debe trabajar de manera independiente y horizontal al MAEC, pero siempre teniendo en cuenta la ley impulsada por el poder ejecutivo y legislativo, tanto a nivel estatal como autonómico. Asimismo, esta verticalidad representativa debe descartarse mediante la elección del Presidente o Secretario General de la CIDCD por mayoría -de 2/3 preferiblemente- entre todos los miembros participantes en dicho órgano, así como sus tres vice-presidentes (una por administración) entre los miembros de cada una de las administraciones territoriales que representen.

En cuanto a la representatividad de las administraciones también parece estar a favor de la AGE. Esta Comisión actúa en Pleno y en Comisión Permanente, reuniéndose al menos dos veces al año o por petición del presidente o al menos un tercio de sus miembros. El Pleno está constituido por el presidente (el mismo que la SECIPI), tres vicepresidentes (un titular de la Secretaría General de la CID, otro representante de las CCAA y otro representante de los EELL

elegidos por los vocales de la Comisión representantes de éstas), un secretario que actúa con voz pero sin voto y los vocales.

Por parte de la AGE, según el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, los vocales existentes son: El titular de la Secretaría de Estado de Comercio, de la Secretaría de Estado de Turismo, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, de la Dirección de la AECID, el titular de la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional del Ministerio de Economía y Competitividad, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el titular de la Subdirección General de Políticas de Desarrollo de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como un representante, con categoría al menos de director general, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Hacienda y Administraciones Públicas; Justicia; Interior; Fomento; Educación, Cultura y Deporte; Empleo y Seguridad Social; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Economía y Competitividad; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por parte de las CCAA, un representante de cada una y de las ciudades de Ceuta y Melilla, que deberá ser un miembro de la Consejería u órgano equivalente que en cada una de aquellas gestione los asuntos relacionados con la cooperación para el desarrollo, con rango no inferior al de director general.

Y por parte de las EELL, diecinueve representantes (igual que las CCAA) de las entidades locales que gestionen fondos conceptuados en sus respectivos presupuestos como ayuda oficial al desarrollo, o de instancias supramunicipales en que éstas expresamente deleguen, en particular, los fondos de cooperación y solidaridad. Serán elegidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación (FEMP), de acuerdo con sus propios procedimientos internos.

Por tanto, se podría decir que, esta composición actúa, de nuevo, a favor de la AGE. Ya que, se puede observar que, respecto la AGE están representados cada uno de los actores y departamentos que tiene un mínimo afecto con la cooperación para el desarrollo, mientras que las administraciones subestatales tan solo tienen un representante para reproducir el conjunto de consejerías y actores en relación a la cooperación, así como una ínfima representación para todas las concejalías y ayuntamientos.

Es decir, respecto las representaciones de los vocales de la AGE existe un número demasiado dilatado que debería de ser reducido a los actores que realmente están directamente relacionados con la percepción de desarrollo humano. La AGE, en cuanto número, contaría con una menor representación que actualmente, pero no con una menor representatividad.

Concretamente, los numerosos ministerios deberían estar representados mediante un solo representante que coordine las diferentes propuestas de la *Comisión Interministerial*. Además, la Secretaría de Estado de Turismo parece de menor importancia en relación a la CID. Entonces, esta modificación supondría una mayor horizontalidad, una mayor representatividad y una mayor equidad respecto las demás administraciones territoriales, al mismo tiempo que, aumentaría la coordinación entre los órganos consultivos y de coordinación establecidos.

Estas medidas supondrían impulsar una mayor participación y decisión por parte de las administraciones subestatales de las ya descentralizadas políticas de cooperación. Por eso

mismo, las distintas CCAA y Ciudades Autónomas, contarían con un representante cada uno. Asimismo, las EELL, estarían representadas del mismo modo que nombra el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, citado anteriormente, y teniendo en cuenta los Fondos Municipales de Cooperación.

Por otra parte, a diferencia de la actual composición política de esta Comisión que cuenta con la posibilidad de asistir hasta un máximo de dos funcionarios de cada una de las Administraciones públicas a las reuniones del Pleno o de la Comisión Permanente, con voz pero sin voto. En esta propuesta su composición es diferente. Cada uno de estos representantes serán los expertos o funcionarios de mayor rango en relación a la cooperación de cada una de las administraciones, con el objetivo de evitar la condicionalidad de las reuniones por las eventualidades políticas, así como evitar la dominada división política –al menos de manera evidente- entre partidos. De esta manera, el debate tendrá un carácter más objetivo, -aunque es inevitable los pensamientos personales-, y supondrá una mayor cooperación entre distintas administraciones, a diferencia de lo ocurrido actualmente, tal y como se ha nombrado unas páginas más arriba.

Este modo de debate, no solo debe suponer un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas, sino también rector. Ya que se decide sobre aspectos de la cooperación internacional entre las diferentes administraciones del estado español de una manera más horizontal, equitativa y representativa que las anteriores.

Esta toma de decisiones supondría fusionar actividades de otros órganos, como la SECIPI, dentro de la CICD, ya que se le atribuiría actuaciones a nivel político-ejecutivo y económico, convirtiéndose en el máximo órgano responsable de gestión y financiación pública de la Cooperación Española. Promoviendo, por ejemplo, la cooperación Sur-Sur o delimitando sus actividades en un máximo –de momento- de 17 países. Del mismo modo que, como se verá en el siguiente apartado, se reservaría y se trabajaría conjunta y horizontalmente en otros aspectos de las actuaciones, como el diseño y la valoración, con el Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

Estas discusiones, debates o puestas en común de los diferentes problemas, no tienen por qué realizarse siempre de manera material, sino que puede ser discutido mediante nuevas plataformas virtuales de debate, con el objetivo de agilizar los procesos deliberativos y reducir los costes y debates centralistas. Sin embargo, aquellas reuniones físicas necesarias deberán realizarse de forma simultánea en diferentes puntos del estado español, con los recursos necesarios para su adecuado desarrollo que serán aportados a través de un Fondo Interterritorial creado para evitar su dependencia con el MAEC.

Finalmente, se puede decir que, estas reformas sobre la estructura, actividades y su organización supone una rigurosa modificación del Capítulo III de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sin embargo, este cambio en los mecanismos intergubernamentales solo puede ser posible mediante una auténtica voluntad y responsabilidad política respecto la horizontalidad y la coordinación en la cooperación descentralizada.

5.2. Propuesta de reforma del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

En este último apartado del texto se propone un conjunto de reformas del Consejo de Cooperación para el Desarrollo a nivel estatal, ya que este órgano ha sido una de las pocas prácticas deliberativas entre la administración pública, tanto responsables políticos como técnicos, y demás agentes sociales implicados y/o concienciados en la cooperación internacional para el desarrollo. Además, como se nombra en el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, se aconseja su modificación para ampliar sus funciones, incrementar el número de miembros y colectivos representados en él, así como equiparar la forma de designación de todos sus miembros.

A través de estas propuestas, se pretende acercar a la invención y/o modificación de un órgano basado en las relaciones intergubernamentales – actores no gubernamentales (RIG-ANG) explicadas en el apartado 3.3 de este mismo texto. Este Consejo, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo, adscrito, también, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Es decir, solamente la AGE tiene potestad para participar, con cierta ventaja del MAEC, junto a los demás agentes no gubernamentales de la cooperación descentralizada española.

Por tanto, la primera modificación en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo debería ser la incorporación de las demás administraciones territoriales del estado español, tanto las CCAA como los EELL de manera representativa. Ya que una vez discutidos los aspectos político-ejecutivos y económicos de la cooperación pública española de manera intergubernamental, mediante la CICD, es necesario deliberar, junto a los demás agentes de la cooperación -al menos momentáneamente los más consolidados, como las ONGs, sindicatos, empresas, universidades y asociaciones- sobre los aspectos más directos en la aplicación de los planes, programas o proyectos y otros ignorados en la CICD. Entonces, se puede añadir que, tanto la CICD y el CCD deben trabajar conjuntamente y las funciones de la SECI actuales se discutirían también en el CCD, obrando simultánea y horizontalmente en la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación.

Esta participación de los actores no gubernamentales (ANG) de manera equivalente junto las administraciones públicas del estado, supone una mayor involucración de la ciudadanía y un debate más amplio que permite abarcar los diferentes aspectos para solucionar el problema o problemas a debatir de una manera más efectiva y sostenible, a pesar de la complejidad que puede suponer en las tomas de decisiones.

Del mismo modo, este Consejo debe actuar de manera independiente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, al cual se encuentra adscrito actualmente, ya que éste sería representado a través del representante de la AGE, así como trabajar horizontalmente con la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, bajo las normas legislativas indicadas por las diferentes cámaras, a nivel estatal y autonómico.

Además, este órgano debe aportar la información necesaria, como documentación, propuestas elaboradas u otras, a los gobiernos correspondientes. Por tanto, en cuanto sus funciones, se puede nombrar que, serían las mismas que se encuentran en el artículo 2 del Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre¹⁰. A pesar de que su principal labor, como en la actualidad, es revisar los anteproyectos de ley y otras disposiciones generales, elaborados deliberadamente a través de las RIG-ANG, en relación a la cooperación al desarrollo para darlos a conocer directamente, -a diferencia en la actualidad-, en las cámaras legislativas y, así, ser reconocidos.

En cuanto a su composición, se puede nombrar en este texto varias modificaciones. El Consejo estará integrado por veintiséis miembros y una persona que ejercerá la secretaría del Consejo, con voz pero sin voto. La presidencia será ejercida a diferencia que el actual Real Decreto, por el mismo que la CICD elegido entre todos los miembros de esta Comisión, así como sus tres vice-presidentes, cada uno de una administración territorial del estado diferente, que sustituirán al presidente, de manera rotatoria entre estos tres, en casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, ya que tienen el mismo voto.

Todos los vocales que representen las administraciones públicas, las mismas figuras que completan la presidencia y vice-presidencias, serán técnicos o funcionarios de alto rango en materia a la cooperación al desarrollo. Esta modificación supone una paridad respecto los demás ANG y una mayor simplicidad de las reuniones frente a la complejidad en las tomas de decisiones. Esto se debe a que estos vocales de las administraciones públicas representan las discusiones, intereses y decisiones tomadas en la CICD.

En cuanto al resto de vocales también tendrán una pequeña modificación a favor de la paridad entre todos los actores. Al igual que dicta el Real Decreto 2217/2004, de 26 de Noviembre, que se está haciendo referencia a lo largo del apartado, se nombrarán seis vocales en representación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo: la persona que ostente la Presidencia de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y cinco a propuesta de dicha Coordinadora. Sin embargo, el número de representantes de los agentes sociales de la cooperación, así como de instituciones y organismos de carácter privado que actúan en el campo de la cooperación para el desarrollo no será de ocho, sino un total de diez, ya que en esta propuesta se amplían los representantes de las organizaciones de la economía social y de las asociaciones en defensa de los Derechos Humanos. Por tanto, se distribuye en dos representantes para cada agente social y/o privado que participa en cooperación, es decir, las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal, las organizaciones empresariales mediante la designación por la CEOE/CEPYME, las organizaciones de economía social por designación de la CEEES, las universidades a propuesta del Consejo de Coordinación Universitaria y, también, dos en representación y a propuesta de las asociaciones de defensa de los derechos humanos.

Asimismo, formarán parte de estas discusiones deliberativas, como nombra este Real Decreto, seis expertos a propuesta del Presidente del Consejo, con previa consulta al Pleno -y

¹⁰ Para más información sobre el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, se puede consultar: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-20119>

primeramente consultados con sus vice-presidentes-, velando por que estas personas expertas cumplan con el principio de paridad entre hombres y mujeres.

Este Consejo se reunirá, al menos tres veces al año, dado su complejidad en la discusión y sus relaciones con la CICD, al mismo tiempo que podrán deliberar sus propuestas, mediante otros medios virtuales, con el objetivo de agilizar los procesos de discusión en la toma de decisiones. Además, se puede añadir que, el CCD podrá constituir, con carácter permanente o para cuestiones específicas, comisiones de trabajo, respetando la proporcionalidad y la presencia de los distintos grupos de miembros.

Finalmente, en cuanto los gastos de funcionamiento, al igual que en la Comisión Interterritorial de la Cooperación al Desarrollo y evitando su dependencia al MAEC con el objetivo de conseguir una mayor paridad intergubernamental, correrán en manos de la CICD, preferiblemente mediante un Fondo creado para esta función por las distintas administraciones territoriales públicas del estado español.

Estas modificaciones, tanto en el Consejo de Cooperación al Desarrollo como en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, supone no solo la modificación de la LCID de 1998 y sus respectivos Real Decretos, sino un avance en las relaciones intergubernamentales y, sobre todo, en la ampliación participativa de los demás agentes en relación a materias de la cooperación para el desarrollo humano. Por tanto, supondría una simetría institucional que, al menos hasta ahora, situaría a la cooperación descentralizada española como un modelo a nivel mundial en las relaciones intergubernamentales y demás actores no gubernamentales, del mismo modo que, impulsaría la posibilidad de poder ampliar este modelo deliberativo a otras materias políticas importantes en nuestra sociedad.

6. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el análisis presentado a lo largo de los capítulos anteriores y de acuerdo a las menciones de diversos expertos de cooperación internacional para el desarrollo, y concretamente en cooperación descentralizada, se puede llegar a una serie de conclusiones generales respecto los aspectos más característicos de la cooperación descentralizada, tanto en términos generales, como concretos de la cooperación para el desarrollo española.

Uno de los mayores retos en la aplicación de la descentralización, no solo en el ámbito de la cooperación, sino también en otros aspectos políticos, es la coordinación de los diferentes agentes con competencias decisorias. Esta complejidad vincular entre actores decisorios y/u organizativos, no se resuelve mediante la centralización, sino que se corrige mediante la integración, la cooperación y la horizontalidad como acción común cohesionada entre los actores participantes. Es decir, se debe pasar de una coordinación de políticas a una política coordinada mediante la participación y decisión equitativa entre el conjunto de agentes interesados, afectados, sensibilizados y decisorios.

En estas relaciones, la comunicación entre los actores participantes es vital para conseguir una sólida coordinación, no solo en cooperación al desarrollo, sino también en las demás decisiones políticas de una sociedad. Por un lado, se puede señalar que, la rendición de cuentas, a nivel interno y externo, es decir, poner la información en una misma mesa –virtual o material- sobre qué y cómo está realizando cada uno de los actores, permite una fluida y próspera discusión de las discrepancias, puntos en común y, así, poder llegar a conclusiones sólidas y sostenibles.

Del mismo modo, los diferentes actores que participan en la toma de decisiones deben simplificar sus informaciones –sin prescindir de contenido- con el objetivo de facilitar la asimilación informativa de los demás actores, tanto activos como pasivos, y, por tanto, agilizar los procesos de discusión-decisión para poner solución de la manera más rápida y eficaz a los problemas existentes.

Por otro lado, contrarrestando algunos autores, entre ellos Nemesio Ruíz, R. (2005), este tipo de comunicación no sólo pueden darse en organizaciones muy pequeñas, sino que todo dependerá de la organización y su horizontalidad. Sin embargo, como este mismo autor defiende, se puede afirmar que, sí que existe una limitación comunicativa en aquellas organizaciones jerárquicas, no democráticas, en sus relaciones de poder. Ya que supone ocultar, embellecer y distorsionar realidades con la intención de mejorar el poder de los subordinados frente los superiores, -y a la inversa-.

En el mundo contemporáneo, es todo un hecho que el estado-nación, tal y como se conocía desde unos siglos atrás hasta hace unas décadas, ha dejado de existir. La transferencia de políticas a organismos sub, supra y extra-estatales, el intento de fomentar los aspectos locales en un mundo globalizado, el descontento político de los ciudadanos, los conflictos sociales y político-histórico desatendidos y otras realidades económicas, políticas y sociales han desembocado en la introducción de múltiples actores en el escenario político.

Estos fenómenos también han influido en la cooperación internacional, en la percepción de entender el desarrollo humano y su modo organizativo. Por tanto, la cooperación descentralizada, desde una perspectiva amplia, fruto de este conjunto de fenómenos, es el modo de organización de carácter democrático, participativo, equitativo y representativo que permite coordinar toda esta complejidad de actores de manera horizontal, con el objetivo de alcanzar un desarrollo humano eficaz y sostenible. Además, estas relaciones intergubernamentales con los demás actores de la cooperación, no solo se puede y se debe aplicar en los estados descentralizados, sino también en organismos supraestatales, como la Unión Europea.

Sin embargo, el ingrediente fundamental de la cooperación descentralizada es la voluntad política de los gobernantes, tanto de las instituciones político-administrativas estatales como subestatales y, en su caso, supraestatales. Ya que supone, como otros autores defienden, satisfacer los intereses de la mayoría y no de los mismos gobernantes, a través de una discusión y cooperación horizontal entre los actores participantes e institucionales-decisionarios.

Del mismo modo, cabe añadir que, es necesario apartar la cooperación para el desarrollo de los intereses de la política exterior y comercial, convirtiéndola en una auténtica política pública que conlleve una auténtica responsabilidad política. Es decir, concretamente, es necesario crear un Ministerio y órganos subestatales independientes al Ministerio de Asuntos Exteriores, con una mayor descentralización horizontal y enfocado totalmente a la cooperación para el desarrollo.

Estas reformas supondrían un cambio de la desfasada Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 y sus órganos rectores, consultivos y de coordinación. Es decir, supondría reconstituir los organismos estructurales y gubernamentales, con el objetivo de garantizar una representación equitativa entre los múltiples actores, públicos y privados, en las tomas de decisiones y, así, lograr una mayor eficacia y sostenibilidad en los planes, programas y/o proyectos de la cooperación internacional para el desarrollo española.

Sin embargo, cabe señalar que, estas reformas no deben de ser impulsadas solamente de arriba hacia abajo (en términos politológicos conocido como “top-down”) mediante la voluntad política, sino también desde abajo hacia arriba (“bottom-up”) –que parecen tener actualmente un mayor protagonismo-. Es decir, estas reformas deben ser impulsadas mediante la combinación de ambos modos de implementación de políticas públicas para alcanzar una satisfactoria, eficaz y sostenible cooperación para el desarrollo.

Finalmente, es necesario remarcar que, en estos momentos, la historia ha pedido “tiempo muerto”, una reflexión crítica ante los problemas existentes, ciertos cambios estructurales en la relación entre nuestras sociedades y con las demás, así como la adaptación de mecanismos novedosos que supongan la modificación de normas desfasadas. Pero no sólo la ciudadanía es quien debe abstraerse, sino también los gobernantes. Por tanto, a pesar de existir cuantiosos obstáculos patrocinados por organismos institucionales consolidados, como la Constitución o el Congreso de los Diputados, debido a su inamovilidad y divinidad concedida, ha llegado la hora de cambiar un sinfín de cuestiones de nuestro sistema político, que van desde las relaciones intergubernamentales, y concretamente en la cooperación descentralizada, hasta otros más generales asentados en nuestra democracia parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

ALBERTI ROVIRA, E. (1986): *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Centro de estudios constitucionales, Madrid.

ALONSO, J.A. Y SANAHUJA, J.A. (2006): *Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo*. La Realidad de la Ayuda. 2006-2007. Intermón Oxfam.

ÁLVAREZ RICO, M. (1986): *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

ARAGÓN REYES, M. (2006): *La construcción del Estado autonómico*. Rev. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió. Núm. 54-56. Valencia. Pp. 75-95.

BOE, Boletín Oficial del Estado (1998): *LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Núm. 162. Miércoles 8 de Julio de 1998.

<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

- (2004): *Real Decreto 2217/2004, de 26 de Noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. <<BOE>> núm. 286, 27 de Noviembre de 2004.

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-20119>

- (2013): *Disposiciones generales*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. <<BOE>> núm. 71, Sábado 23 de Marzo de 2013.

<https://www.boe.es/boe/dias/2013/03/23/pdfs/BOE-A-2013-3207.pdf>

BOSSUYT, J. (1995): *Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé*. Documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación. Mallorca, 2-4 de noviembre.

CONFOCOS (2001): *Municipalismo y solidaridad. Guía Sobre La Cooperación Descentralizada*. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5, 2001.

<file:///C:/Users/cisco/Desktop/M%C3%A0ster%20Cooperaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n/TFM/Municipalismo%20y%20Solidaridad.pdf>

DEL HUERTO ROMERO, M. (S/F): *Nuevos enfoques en la cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea*. Coordinadora Red 7- Programa URB-AL.

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/ponencia_mrh_florianopolis_es.pdf

EUROPAPRESS.ES (2014): Balears participará este jueves y viernes en el Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo de Toledo. Toledo, 5 de Mayo de 2014.

<http://www.europapress.es/illes-balears/noticia-balears-participara-jueves-viernes-encuentro-comunidades-autonomas-cooperacion-desarrollo-toledo-20140505202140.html>

GIMÉNEZ GARCÍA, I.; SOTO PERSONAT, G.; y BARBERÁ FORCADELL, S. (coord.) (2011): *Por una cooperación descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia*. Universitat Jaume I.

GÓMEZ GIL, C. (2008): *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*. Bakeaz. Cuaderno 89.

GONZALES PARADA, J.R. (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. IUDC/UCM. Madrid.

HOMBRADO MARTOS, A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Documento de Trabajo 20/2008. Fundación Alternativas.

- (2013): *¿Cómo se negocian, gestionan y coordinan las políticas europeas de cohesión en España? Capacidad de acción administrativa y colaboración intergubernamental de la política europea*. En COLINO, C. (coord.) (2013): *Las comunidades Autónomas frente a los retos de la nueva política de cohesión europea en la Europa ampliada: Capacidades y estrategias*. Fundación Alternativas. Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias.

ITUC-CSI.ORG (web): *Cooperación al Desarrollo*. 27 de Mayo de 2014.

<http://www.ituc-csi.org/development-cooperation?lang=es>

LAGARES, N., ÁLVAREZ, M. Y CUNS, X. (2011): *Cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado y Cooperación Oficial Descentralizada Autonómica: transparencia para la coordinación*. P. 24.

LIJPHART, AREND (2008): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

MAEC (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gobierno de España.

MENDIA, IRANTZU (web): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa.

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/6>

NEMESIO RUÍZ, R. (2005): *Las organizaciones en una perspectiva de conflicto. Introducción a una Sociología crítica de las Organizaciones*. Tirant lo blanch. Valencia.

PERIODISTASPARLAMENTARIOS.ORG (web): *Comisiones Parlamentarias*. 26 de Mayo de 2014.

<http://www.periodistasparlamentarios.org/?p=821>

PONTIFES MARTINEZ, A. (2002): *Relaciones intergubernamentales*. En *El gobierno y la gestión municipal en México*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Segunda parte, Número 65.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>

RIKER, WILLIAM H. (1975): *Federalism*. En FRED I. GREENSTEIN Y NELSON W. POLSBY. *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*. Reading. Mass. Addison-Wesley. Pp. 93-172.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2013): *Aspectos básicos de la cooperación descentralizada*. En AGOST FELIP, FUERTES EUGENIO, GIMÉNEZ GARCÍA, SOTO PERSONAT (2013): *Cooperación descentralizada pública; Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Universitat Jaume I.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2007): *La política de cooperación al desarrollo descentraliza en Andalucía: la experiencia local (1999-2003)*. Universidad de Granada.

SANIGER MARTÍNEZ, N. y ESCRIBANO ZAFRA, J.M. (2010): *La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local*. En ARENILLA SÁEZ, M. (2010): *La administración pública entre dos siglos*. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid, INAP.

SANIGER MARTÍNEZ, N. y RUIZ SEISDEDOS, S. (2011): *Las relaciones intergubernamentales en la cooperación española: nuevos instrumentos para viejos dilemas*. X Congreso Nacional de la Asociación de Ciencia Política y de la Administración, Murcia.

<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/116.pdf>

SECIPI (1998b), *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

WEBER, MAX:(2000): *¿Qué es la burocracia?* Ediciones Elaleph.com.

<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Weber%20-%20Que%20es%20la%20burocracia.pdf>

WRIGHT, DEIL S. (1978): *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*. Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, Nº 6, 1978, págs. 5-28.