

**DIVISIÓN DEL TRABAJO Y COMPLEMENTARIEDAD EN
LA COOPERACIÓN ANDALUZA AL DESARROLLO:**
La educación en el periodo 2006-2010



entreculturas

ONG JESUITA PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO



**FUNDACIÓN ETEA
PARA EL DESARROLLO
Y LA COOPERACIÓN**

© Entreculturas

Avda. Eduardo Dato, 20B, Portal A, 41018 Sevilla

Teléfono: 954 635 170

Fax: 954 634 155

Página web: www.entreculturas.org

E-mail: sevilla@entreculturas.org

© Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

C/ Escritor Castilla Aguado 4, Córdoba 14004

Teléfono: 957 222 164

Página web: www.fundacionetea.org

E-mail: info@fundacionetea.org

Coordinación: Valeria Méndez de Vigo Montojo (Entreculturas)

José Manuel Moreno Domínguez (Entreculturas)

Autores: José Luis Pastoriza Rozas

Pablo Simón Rodríguez (Fundación Etea)

Francis Santos Carrillo (Fundación Etea)

Diseño, maquetación e impresión: Micrapel (Sevilla)

Fotografía de portada: Entreculturas

Fecha de edición: Noviembre 2012

Depósito legal:

ISBN: 978-84-695-6416-5

Entreculturas y la Fundación Etea quieren agradecer los comentarios y valiosas aportaciones que han realizado al texto final José María Castells, Ana Hernández y Jaime Pineda.

Esta publicación ha sido posible gracias al proyecto División del trabajo y complementariedad en la cooperación andaluza al desarrollo: el sector educación en el período 2006-2010 (F 012/2010) financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en su convocatoria 2010 de subvenciones a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo para proyectos de formación y/o investigación. No obstante, el contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Fundación Entreculturas y no refleja necesariamente la opinión de la Junta de Andalucía.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier modo o procedimiento, citando siempre la fuente.

Estudio disponible en: www.entreculturas.org/publicaciones/estudios_informes

**DIVISIÓN DEL TRABAJO Y
COMPLEMENTARIEDAD EN LA
COOPERACIÓN ANDALUZA AL
DESARROLLO: LA EDUCACIÓN
EN EL PERIODO 2006-2010**

INDICE DE CONTENIDOS

Presentación	7
1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía	13
1.1. La arquitectura de la cooperación andaluza al desarrollo.....	13
<i>Marco normativo e institucional de la cooperación andaluza al desarrollo</i>	13
<i>La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo</i>	18
<i>La cooperación local al desarrollo en Andalucía</i>	25
1.2. La AOD andaluza en el período 2006-2010.....	27
1.2.1. <i>Entidades financiadoras de la AOD andaluza</i>	31
1.2.2. <i>Distribución sectorial de la AOD andaluza</i>	36
1.2.3. <i>Distribución geográfica de la AOD andaluza</i>	38
1.3. La AOD andaluza en educación en el período 2006-2010.....	43
1.3.1. <i>La AOD andaluza en educación en el marco de la cooperación descentralizada española</i>	45
1.3.2. <i>Instituciones financiadoras de la AOD andaluza en educación</i>	47
1.3.3. <i>Instituciones canalizadoras de la AOD andaluza en educación</i>	51
1.3.4. <i>Distribución sectorial de la AOD andaluza en educación</i>	53
1.3.5. <i>Distribución geográfica de la AOD andaluza en educación</i>	56
1.4. Armonización de donantes en el sistema andaluz de cooperación	63
2. Armonización de donantes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo	81
2.1. La eficacia de la ayuda y la división del trabajo, coordinación y complementariedad.....	81
<i>Distinción entre división del trabajo, coordinación y complementariedad</i>	91
<i>Beneficios de la división del trabajo</i>	91
<i>Riesgos y resistencias al proceso de armonización de donantes</i>	93
<i>El proceso ideal-normativo de división del trabajo</i>	96
<i>Núcleos críticos del proceso de división del trabajo: ventaja comparativa, cooperación delegada y salida de donantes.</i>	98
2.2. Los objetivos de desarrollo en educación y la agenda de la eficacia de la ayuda.....	104
2.3. Cooperación descentralizada: los retos pendientes en división del trabajo, coordinación y complementariedad	117

2.4.	Las organizaciones de la sociedad civil y la división del trabajo, coordinación y complementariedad.....	133
	<i>Las críticas de las OSC a la agenda de la eficacia de la ayuda.....</i>	133
	<i>La agenda de la eficacia de la ayuda: los retos para las ONGD.....</i>	136
	<i>Las OSC y el proceso de división del trabajo y complementariedad: resistencias y oportunidades.....</i>	140
3.	Conclusiones y recomendaciones.....	147
3.1.	Conclusiones.....	147
3.2.	Recomendaciones.....	157
4.	Anexo. Evolución de la cooperación autonómica en España 2010-2011.....	165
5.	Anexo metodológico.....	171
5.1.	Objeto de la investigación cuantitativa y fuentes de datos.....	172
5.2.	Objeto de la investigación cualitativa y metodología.....	175
5.3.	Bases de datos.....	176
6.	Listado de abreviaturas y acrónimos.....	177
7.	Listado de mapas, figuras, cuadros, tablas y gráficos.....	179
	<i>Listado de mapas.....</i>	179
	<i>Listado de figuras.....</i>	179
	<i>Listado de cuadros.....</i>	179
	<i>Listado de tablas.....</i>	180
	<i>Listado de gráficos.....</i>	180
8.	Webgrafía, marco legislativo en Andalucía y bibliografía.....	183
	<i>Webgrafía.....</i>	183
	<i>Marco normativa e institucional en Andalucía.....</i>	183
	<i>Fuentes electrónicas.....</i>	184
	<i>Bibliografía.....</i>	185

Presentación

Desde el año 2005, Entreculturas, junto con Alboan y la Fundación ETEA viene desarrollando un conjunto de investigaciones sobre el sector de la educación dentro de la cooperación española al desarrollo.¹ En dichas investigaciones ya se destaca la importancia de las cuestiones de la coordinación y la complementariedad como elementos esenciales para la mejora de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en su conjunto y, específicamente, en educación. En este sentido, este aspecto no pasó desapercibido a los autores del segundo de los estudios, que incluyeron un capítulo centrado en la cooperación descentralizada en educación enfocándolo en el reto de la coordinación.² Ya entonces se subrayó la necesidad de contar con estudios más detallados de la cooperación descentralizada en educación así como de investigaciones sobre buenas prácticas de coordinación y complementariedad.

En los últimos años, la progresiva incorporación en todos los niveles de la política pública de cooperación española de los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión para resultados y mutua responsabilidad emanados de la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005) y de la *Agenda de Acción de Accra* (2006) ha abierto un debate relativo a la eficacia agregada de un sistema español de cooperación caracterizado por su diversidad de actores y complejidad institucional. Dentro de esta heterogeneidad, el papel de la cooperación descentralizada se pone en cuestión desde determinadas instancias ya que se la responsabiliza de acervar las limitaciones e insuficiencias de la cooperación española en su conjunto, especialmente en los ámbitos de la coordinación, complementariedad y división del trabajo. Por otra parte, esta limitación endógena del sistema se reproduce en los niveles subestatales de la cooperación española de modo que se generan problemáticas específicas derivadas de la insuficiente coordinación y complementariedad entre los agentes de cooperación presentes en los diferentes territorios lo que genera efectos negativos en términos de proliferación, fragmentación, dispersión de la ayuda y costes de transacción.

La presión de la agenda internacional hacia la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda se produce en un contexto de crisis económica y financiera que hace peligrar el otro pilar de la ayuda oficial al desarrollo: la garantía de fondos económicos y financieros suficientes y previsibles que garanticen la financiación y cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. De hecho, la cooperación descentralizada en España no es ajena a la actual situación de infrafinanciación y recortes generalizados en las partidas de cooperación internacional. Esta ten-

¹ En 2005 se publicaba *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004* (Madrid, 2005) y en 2007 *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006* (Madrid, 2007). En este año 2012 acaba de publicarse el tercer resultado de esta fructífera colaboración, *La ayuda en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2007-2010* (Madrid, 2012), donde se profundiza en la atención a la cooperación descentralizada española en el sector educación.

² GUZMÁN, Mary Tere., y GONZÁLEZ, Miguel (2007), "La cooperación descentralizada en educación: el reto de la coordinación" en ALBOAN, ENTRECULTURAS y FUNDACIÓN ETEA, *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Madrid: Alboan, Entreculturas, Fundación ETEA, pp.108-131.

dencia negativa está generando una profunda incertidumbre y poniendo en riesgo el compromiso con la solidaridad internacional de la sociedad española en su conjunto que se ha materializado en los últimos años en genuinas políticas públicas de cooperación en comunidades autónomas y entidades locales.

Como organizaciones de la sociedad civil especializadas en desarrollo, coincidimos con la CONGDE (2010) en detectar un profundo desequilibrio entre los diferentes actores de desarrollo, tanto en el conocimiento de dichas cuestiones específicas dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda, como en su aplicación en la práctica más allá del nivel meramente discursivo. Las razones de esta brecha las podemos situar en el carácter estatocéntrico y tecnocrático de la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* que marca el pistoletazo de salida para la progresiva reforma institucional de los actores de desarrollo de nivel estatal y global. La exclusión en el proceso de gestación de dicha declaración de numerosos actores de desarrollo –como las organizaciones de la sociedad civil o los actores subestatales– ha adulterado el proceso y sustraído al debate público las líneas de fuerza de la reforma contenida en la misma. A pesar del esfuerzo por integrar en el proceso a los actores excluidos y de corregir los diferentes excesos de la *Declaración de París*, se detecta un riesgo de que se generen conflictos, malos entendidos y diferentes velocidades en la capacidad de integración del debate sobre eficacia y calidad de la ayuda y de las reformas en marcha entre los diferentes actores. En esta línea, el peso de las ONGD y de los actores subestatales en la financiación, gestión y ejecución de la AOD española nos debe de hacer conscientes de los peligros que para la eficacia agregada del sistema español de cooperación tiene su posible exclusión y marginación. Además, también queremos prevenir contra el oportunismo y la tentación de utilizar la mejora de la coordinación, complementariedad y división del trabajo como una excusa para legitimar los recortes presupuestarios con el argumento de garantizar una mayor eficacia de la ayuda.

Con esta investigación, Entreculturas y la Fundación ETEA quieren realizar una contribución al actual debate sobre coordinación, complementariedad y división del trabajo, abordando la naturaleza específica de la cooperación descentralizada y deteniéndose en los siguientes aspectos:

1. El establecimiento de un marco de análisis de la armonización de actores en la cooperación española, con una atención especial a las especificidades del sector de educación y a la determinación de las ventajas comparativas de la cooperación descentralizada y de los actores no estatales de desarrollo.
2. La necesidad de generar un análisis dinámico cuantitativo y cualitativo de la cooperación descentralizada en el sector educación. Para ello se seleccionó Andalucía como unidad de análisis ya que cuenta con una genuina política pública de cooperación y ocupa el primer lugar entre las cooperaciones autonómicas en términos absolutos de AOD.

3. La realización de recomendaciones para la mejora tanto de los instrumentos operativos y de planificación como de los espacios y mecanismos de coordinación y gestión de la AOD andaluza.

En nuestra opinión, la mejora de la coordinación y de la complementariedad entre agentes de desarrollo precisa de una definición de la ventaja comparativa sectorial que nazca de un análisis cuantitativo y cualitativo, del diálogo y consenso entre los actores, con una participación activa del país socio en el sentido amplio que establece la *Agenda de Acción de Accra*. Para facilitar este proceso se deben articular instrumentos, mecanismos, capacidades y estructuras institucionales oportunas y adecuadas. Mediante la definición de ventaja comparativa se podrá avanzar en la toma de las decisiones políticas y técnicas que promuevan la concentración geográfica y la especialización sectorial de la cooperación andaluza y que garantice que dicha concentración y especialización no sea el resultado exclusivo de la voluntad o intereses específicos del donante.

Con este estudio esperamos contribuir a un mejor conocimiento de la AOD andaluza en educación, sensibilizando a los actores de la cooperación andaluza sobre la necesidad de desarrollar a medio plazo una mejora de los instrumentos y mecanismos de planificación, gestión y desembolso de la cooperación en el sector educación que, desde el respeto al principio de apropiación, promuevan una mayor coordinación y complementariedad. Simultáneamente, este proceso debe mejorar la alineación de sus acciones con las necesidades y demandas de los países socios así como su armonización con el resto donantes, especialmente con la cooperación española en su conjunto y con las iniciativas multilaterales en educación. Asimismo, las propuestas contenidas en este estudio enfatizan dos puntos centrales de nuestra visión compartida de la cooperación: en primer lugar, la obligación de someter a una revisión crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda apoyando una más amplia eficacia del desarrollo; y, en segundo lugar, nuestra apuesta por la cooperación descentralizada como política pública frente al actual cuestionamiento de su valor y legitimidad. En nuestra opinión, reivindicar un espacio político propio para la cooperación descentralizada implica conectar las aspiraciones solidarias de la sociedad andaluza y española con el compromiso de los poderes públicos con el desarrollo de los países y comunidades más empobrecidas. Por otra parte, creemos que la cooperación descentralizada presenta potencialidades todavía insuficientemente exploradas que deberán ser de utilidad para dinamizar aquellas prácticas innovadoras de solidaridad global que pongan las bases de un modelo alternativo de desarrollo donde el protagonismo del poder local y de la sociedad civil del Sur resulte fortalecido.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

1

DIVISIÓN DEL TRABAJO Y COMPLEMENTARIEDAD EN LA COOPERACIÓN ANDALUZA
AL DESARROLLO: LA EDUCACIÓN EN EL PERÍODO 2006-2010



I. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

1.1. La arquitectura de la cooperación andaluza al desarrollo

El modelo andaluz de cooperación al desarrollo se caracteriza por un alto grado de madurez en su institucionalización al tiempo que se detectan problemas relativos a la fragmentación y dispersión de su ayuda. Dentro de la diversidad de actores, la Junta de Andalucía representa el principal actor de la cooperación andaluza tanto a nivel de financiación como de liderazgo de la política pública de cooperación.

Marco normativo e institucional de la cooperación andaluza al desarrollo

Desde mediados de la década de los años 80, la Junta de Andalucía ha desarrollado acciones de cooperación internacional para el desarrollo.³ Paulatinamente, dichas actividades de cooperación se han materializado en una genuina política pública de cooperación al desarrollo impulsada por las administraciones públicas andaluzas en su nivel autonómico, provincial y local. El punto de inflexión en la articulación de las demandas de la sociedad civil de más y mejor ayuda al desarrollo fue la firma del *Pacto Andaluz por la Solidaridad* en noviembre de 1998 que recoge los compromisos de dotar a la cooperación andaluza de un marco legislativo estable así como de incrementar los presupuestos destinados a cooperación al desarrollo. Posteriormente, en 2004, la firma del *Compromiso Andaluz por la Solidaridad Internacional* por parte de los grupos parlamentarios andaluces, impulsó el fortalecimiento de la cooperación andaluza y recogió el compromiso de destinar el 0'7% del presupuesto de la Junta de Andalucía a cooperación internacional.

³ Una breve descripción de dichas acciones y antecedentes se puede encontrar en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Cuadro 1. Hitos de la cooperación andaluza al desarrollo.

HITOS DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA AL DESARROLLO	
1993	Creación de la Coordinadora Andaluza de ONG para el Desarrollo (CAONGD)
1998	Firma del Pacto Andaluz por la Solidaridad
2000	Constitución del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)
2003	Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2003	Creación de la Comisión de Cooperación al Desarrollo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
2004	Decreto 374/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia. Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como centro directivo de la citada Consejería, encargado de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo. Su titular tiene el rango de Director General.
2004	Firma del Compromiso Andaluz por la Solidaridad Internacional
2005	Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo
2006	Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo como entidad de derecho público.
2007	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía
2007	Decreto 283/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE)
2008	Decreto 1/2008, de 8 de enero, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2009	Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos
2010	Orden de 7 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2010

Fuente: Elaboración propia.

A raíz de la firma del *Pacto Andaluz por la Solidaridad*, se ha desarrollado un marco normativo e institucional de la cooperación andaluza que recibe su más alto reconocimiento jurídico en la reforma del *Estatuto de Autonomía de Andalucía*, que entra en vigor en 2007 y que incluye a la cooperación internacional como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. En este sentido, se consagra el capítulo V del título IX a la cooperación al desarrollo

(arts. 245 y 247) que se reconoce como uno de los ámbitos singulares dentro de las relaciones institucionales y de la acción exterior de Andalucía.⁴

El articulado del reformado *Estatuto de Autonomía* integra las transformaciones acontecidas en los últimos años relativas al papel y responsabilidad de los actores subestatales en la acción exterior de los estados. Este cambio de visión ha limitado, por un lado, el protagonismo exclusivo de la *Administración General del Estado* (AGE) y del *Gobierno de España* en los asuntos relativos a la acción exterior, al tiempo que amplía el ámbito competencial de los entes subestatales y establece un nuevo marco de relaciones institucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Estas relaciones están amparadas por el principio de solidaridad que inspira unas relaciones fundamentadas en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio. De este modo, el Estado contrae obligaciones en la línea de facilitar espacios, instrumentos y mecanismos para la participación, información, colaboración y coordinación de las CCAA en aquellas temáticas, decisiones e instituciones que atañen las competencias e intereses de las mismas, como es la cooperación internacional. En este sentido, las CCAA, dentro de su autonomía propia y de acuerdo con la normativa y legislación existente, ejercerán su acción exterior promoviendo la coordinación, complementariedad, coherencia y lealtad institucional.

Con anterioridad al nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, la *Ley 14/2003 de cooperación internacional para el desarrollo* establece la arquitectura de la cooperación andaluza al desarrollo. En su exposición de motivos, se desarrolla la filosofía que inspira y orienta dicha Ley en relación a la agenda global de desarrollo y que se materializa en los siguientes aspectos:

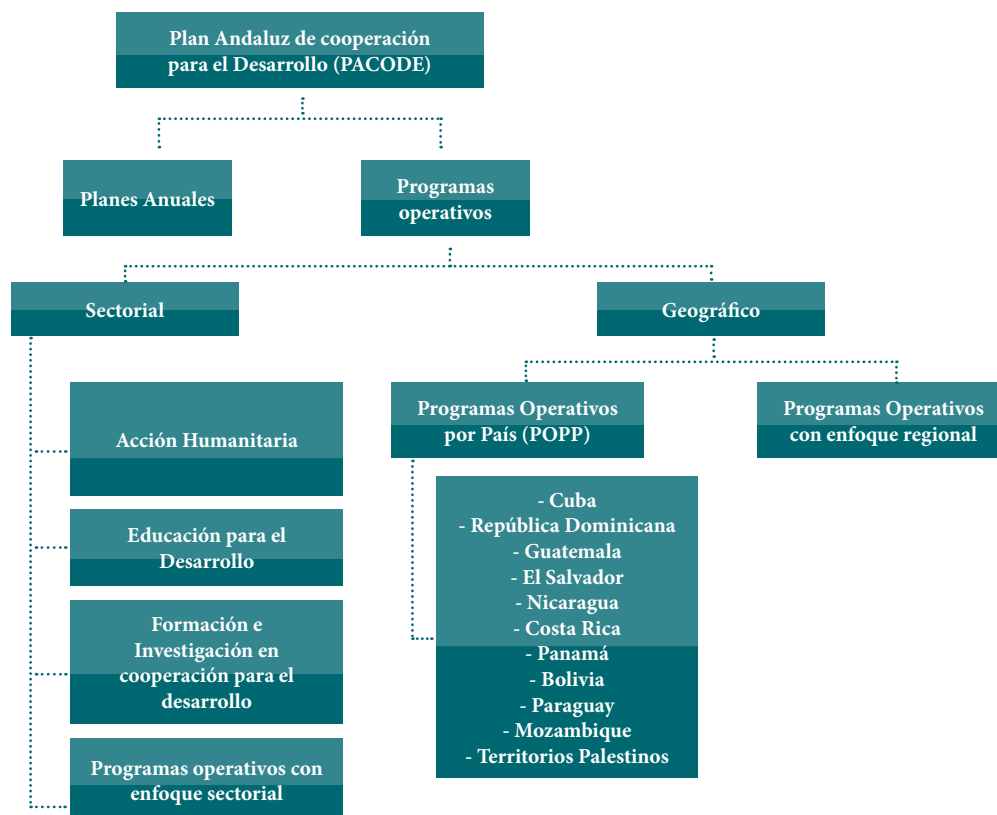
- a) La promoción del principio de asociación, con el fin de superar la tradicional relación existente entre país donante y país receptor.
- b) El fortalecimiento de la apropiación mediante la alineación con las prioridades y necesidades de los destinatarios de las intervenciones.
- c) La alineación con los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) El impulso de la complementariedad con otros actores y agentes, públicos y privados.

4 La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra regulada en el artículo 10.3.23 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma se contempla "la cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos". Posteriormente, en el capítulo V del título IX que se refiere a la cooperación al desarrollo, el artículo 245 consagra el principio de solidaridad y la acción de la Comunidad Autónoma como actor de desarrollo global que promueve un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza y que participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados. El artículo 245.2 establece un marco para la especialización sectorial y la concentración geográfica. En cuanto a las prioridades de la cooperación al desarrollo se establecen la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos. Las prioridades geográficas son Iberoamérica, el Magreb y el resto de África, pero el apartado 3 de dicho artículo establece que también se priorizarán los países vecinos o culturalmente próximos así como los países receptores de emigración andaluza o emisores de emigración hacia Andalucía, abriendo, en este último caso la puerta a las prácticas de codesarrollo. En cuanto al artículo 247 relativo a la coordinación de la acción exterior en materia de cooperación, la Junta de Andalucía asume el liderazgo e impulso de las acciones exteriores del resto de entidades públicas de Andalucía (corporaciones locales, organismos autónomos y otros entes públicos) dentro del respeto a la autonomía respectiva.

- e) La mejora de la previsibilidad de la ayuda con intervenciones a medio plazo y con un enfoque integrado, evitando la ejecución de proyectos aislados.
- f) El fomento del desarrollo sostenible limitando la dependencia de la ayuda.
- g) El impulso de la coordinación y participación entre los actores de la cooperación andaluza al desarrollo mediante el *Consejo Andaluz de Cooperación al Desarrollo* y de la *Comisión de Cooperación al Desarrollo*.
- h) La mejora de la rendición de cuentas y responsabilidad mutua a través del impulso de las evaluaciones con el fin de generar aprendizajes.
- i) La promoción de la participación de la sociedad andaluza a través de los actores de cooperación no oficiales (ONGD, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales).

La Ley establece un marco propio de planificación que se plasma en los siguientes instrumentos: el Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos por países, regiones y sectores (art.6). En la siguiente ilustración se reflejan los instrumentos de planificación de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía:

Figura 1. Instrumentos de planificación de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía.



Fuente: Elaboración propia.

El despliegue del marco de resultados del PACODE se realiza de forma efectiva desde 2009 a través de los *Planes Anuales de la Cooperación Andaluza (PACA)*. Los PACA contienen

tanto el marco presupuestario como la especificación del marco de actuaciones anual a través de los cuales se operativiza el conjunto de medidas destinadas a la consecución de los resultados del PACODE.

En relación a los órganos competentes y espacios de la cooperación andaluza, la Ley contempla el *Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*, la Consejería competente en materia de cooperación internacional al desarrollo, el *Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CACID)* y la *Comisión de Cooperación para el Desarrollo*. (Art.11 a 14).⁵

En cuanto a la definición de agentes de cooperación internacional, la Ley realiza una definición restrictiva de los mismos al incluir la ausencia de ánimo de lucro entre sus requisitos, de modo que se excluirían en principio a las empresas, por ejemplo. Posteriormente, el PACODE amplía esta definición para incluir a las empresas, que de todos modos no podrán inscribirse en el *Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Andalucía*.

En la actualidad, el mapa de actores públicos y privados más relevantes de la cooperación andaluza para el desarrollo es el siguiente:

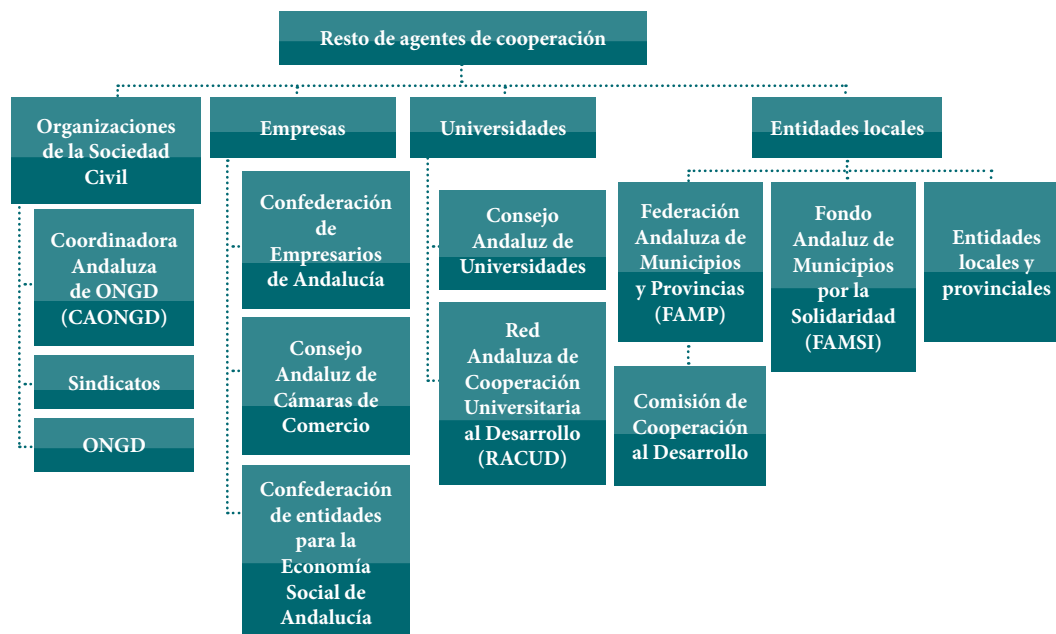
Figura 2. Actores de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía.



Fuente: Elaboración propia.

⁵ A raíz del resultado de las elecciones del 25 de marzo de 2012, las competencias sobre esta área de acción han pasado de la Consejería de Presidencia a la *Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales*, de acuerdo con lo establecido en el *Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías*.

Figura 3. Otros actores de la cooperación andaluza al desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo

En el año 2006, la *Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AACID) se transforma en entidad de derecho público con personalidad jurídica propia. Hasta ese año constituía el centro directivo de la *Consejería de Presidencia* de la Junta de Andalucía responsable de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta en materia de cooperación internacional. Los motivos que se alegan para dicha transformación parten de la necesidad de garantizar una gestión más ágil y eficaz de los recursos públicos de la Junta de Andalucía destinados a cooperación internacional. La mayor flexibilidad de dicho ente permitiría dar respuesta a un ámbito de actuación complejo y singular que implica a diferentes agentes y se integra en sistemas jurídicos diversos lo que requiere respuestas inmediatas para hacer frente a las necesidades y demandas de la población destinataria. Entre sus funciones se integra la elaboración del *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo* (PACODE), de los planes anuales y programas operativos y su ejecución. Asimismo, también se contempla la función de facilitar la integración y coordinación de los actores de cooperación bajo los principios de complementariedad y calidad (Art. 5.2.i).⁶ En mayo de 2012 la AACID ha pasado a depender orgánicamente de la *Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales*.

⁶ Ver la Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo como entidad de derecho público y el Decreto 1/2008, de 8 de enero, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)*, con una duración cuatrienal, contiene los objetivos y prioridades que deben regir la política andaluza de cooperación para el desarrollo, determinando también, los recursos financieros indicativos para su ejecución. La AACID elaboró el PACODE a través de un proceso participativo de planificación en el que se incluyeron todos los agentes andaluces de desarrollo. En relación a la participación y visión de los países socios receptores de la ayuda andaluza en la elaboración del PACODE, ésta se ha limitado a la consideración de las estrategias de desarrollo nacionales y de las declaraciones de intenciones firmadas entre la Junta de Andalucía y los países prioritarios de su cooperación.

En el PACODE se definen algunos elementos que nos ayudan a reflexionar sobre el valor añadido de la cooperación andaluza:

- a) Compartir con los países receptores una común experiencia histórica de subdesarrollo y empobrecimiento del que se sale a través del aprovechamiento de las potencialidades endógenas propias. De este modo, Andalucía pone a disposición de los países receptores de ayuda su experiencia propia en el proceso de desarrollo y en los diversos modelos de desarrollo.
- b) El respeto y promoción del principio de apropiación como pieza clave para asegurar el desarrollo sostenible, de tal modo que los países receptores desarrollen la capacidad para elaborar sus propios planes y estrategias, asuman un liderazgo efectivo y un mayor protagonismo. La experiencia en los procesos de autogobierno y descentralización administrativa y política.
- c) La diversidad de actores andaluces de desarrollo y la pluralidad de experiencias propias:
 - a. La experiencia (“acervo”) de las entidades locales y provinciales andaluzas.
 - b. La especialización de las ONGD y su contribución a una sociedad civil estructurada.
 - c. La contribución de las Universidades al desarrollo de Andalucía y su experiencia en cooperación.
 - d. La aportación de las organizaciones sindicales y empresariales a la cohesión social y al desarrollo social y económico de Andalucía.
 - e. El pueblo andaluz, protagonista principal del proceso de desarrollo y de solidaridad con los pueblos más desfavorecidos.

Por otra parte, el PACODE reconoce a la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005)* como el marco operativo de referencia para la mejora de la eficacia de la ayuda de la cooperación andaluza e integra la necesidad y exigencia de coordinación y complementariedad de los donantes reflejada en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005)*. En este sentido, el PACODE recoge el principio de apropiación como un reforzamiento del proceso de consolidación de políticas públicas de los países receptores y del fortalecimiento de sus capacidades

institucionales. La materialización de dicho principio se plasma en la promoción de la participación inclusiva de los actores locales que incluye tanto a la administración pública como a la sociedad civil. Por otra parte, el principio de alineación se materializa en la coordinación de las actuaciones de la cooperación andaluza en las estrategias y planes nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza.

En relación al sistema español de cooperación, el PACODE reconoce el *II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)* como su marco de referencia y manifiesta su voluntad de realizar una contribución activa a la configuración de una política de cooperación al desarrollo que represente una real y auténtica política de estado que establezca unas líneas generales comunes para todas las administraciones públicas, dentro del respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las comunidades autónomas y entes locales. Tanto en la elaboración de los *Documentos Estrategia País (DEP)* como de los *Planes de Actuación Especial (PAE)*, instrumentos de dicho II Plan Director, Andalucía ha participado activamente.⁷ Por otra parte, la Junta de Andalucía ha suscrito convenios de colaboración con la AECID para facilitar la gestión de la cooperación de la administración andaluza con los países socios.

Otro efecto relevante del PACODE sobre la dinámica de la cooperación andaluza ha sido el establecimiento de un marco de concentración geográfica y sectorial. Atendiendo a la necesidad de mejorar la selectividad geográfica y sectorial, el PACODE asume la necesidad de concentrar los esfuerzos y recursos de la cooperación andaluza e impulsa dicha selectividad para la mejora de la eficacia y calidad de la cooperación andaluza con base en los siguientes criterios:

Cuadro 2. Criterios de la selectividad geográfica del PACODE.

GEOGRÁFICA	SECTORIAL
a) Índice de Desarrollo Humano (IDH). b) Volumen de población en situación de pobreza. c) Presencia tradicional de la cooperación andaluza (administración autonómica, ONGD, administración municipal, universidades y agentes sociales y económicos). d) Complementariedad con la cooperación española.	a) Plan Director de la Cooperación Española. b) Consenso internacional sobre los ámbitos fundamentales para promover el desarrollo y superar la pobreza. c) Experiencia propia de los agentes andaluces, tanto en cooperación como en intervenciones en la Comunidad Autónoma.

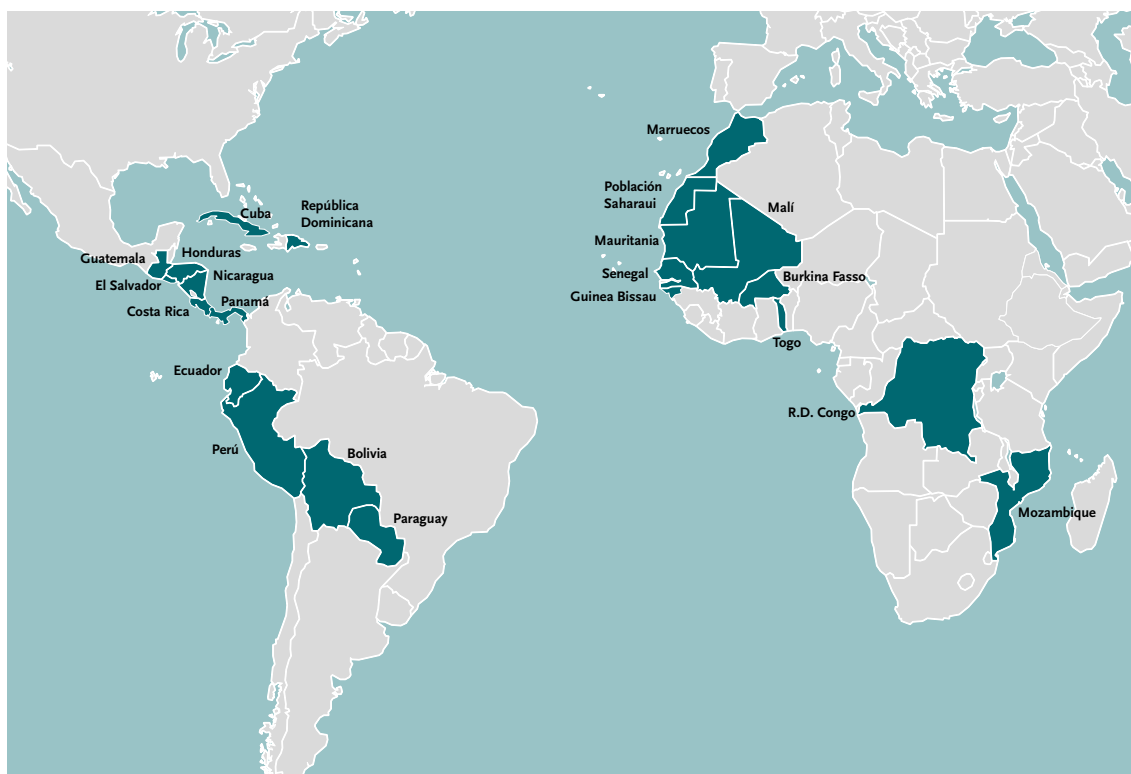
Fuente: Elaboración propia.

En relación a las prioridades geográficas, el PACODE reconoce cuatro niveles de actuación que contemplan la dimensión estatal pero también la regional y continental así como la promoción de la cooperación sur-sur. En concreto, se seleccionaron 23 países como priori-

⁷ En la actualidad, está vigente el *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*. En este Plan Director, los DEP han sido sustituidos por los *Marcos de Asociación País (MAP)* que nacen de la filosofía de fomentar la asociación así como la apropiación y liderazgo del país socio, mejorando la alineación, armonización, gestión para resultados y responsabilidad mutua en las relaciones de la cooperación española en su conjunto con el país socio.

tarios de la cooperación andaluza. Estos países deberían de concentrar la mayor parte de la cooperación bilateral andaluza al término de la vigencia del PACODE.

Mapa 1. Países prioritarios del PACODE.



Fuente: Elaboración propia.

Junto con la definición de los países prioritarios de la cooperación andaluza, el PACODE también incluye otros tres enfoques geográficos con un carácter más global y transnacional. En primer lugar, el enfoque regional se desplegará en tres niveles: en el apoyo a la integración centroamericana a través del *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, en el desarrollo de la cooperación transfronteriza y el fomento de las actuaciones sectoriales regionales vinculadas a programas de la cooperación española, de organismos multilaterales o a iniciativa de la propia cooperación andaluza. En segundo lugar, se incluye un enfoque continental basado en los marcos de actuación establecidos como resultado de las Cumbres Iberoamericanas y de las Cumbres de la Unión Africana. En tercer lugar, la cooperación andaluza apoyará el desarrollo de acciones de cooperación Sur-Sur.

A nivel geográfico, la cooperación andaluza se caracteriza por seleccionar mayoritariamente países de renta media baja en Centroamérica, Caribe y Sudamérica, con las excepciones de Costa Rica, Cuba y Panamá, países de renta media alta. Por otra parte, siete de los ocho países menos adelantados se concentran en África Subsahariana, con la excepción de Mauritania, en el Norte de África. Estas prioridades geográficas se alinean con los países prioritarios de la cooperación española en sus diversos grupos, con la excepción de Togo y Burkina Faso. La

complementariedad geográfica de los países prioritarios con los de la cooperación española se puede observar en la siguiente tabla:⁸

Cuadro 3. Países prioritarios del PACODE según renta, índice de desarrollo humano y clasificación de la cooperación española.

PAÍS PRIORITARIO	CLASIFICACIÓN CAD	IDH	COOPERACIÓN ESPAÑOLA ¹
1. Bolivia	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
2. Costa Rica	Renta Media Alta	Alto	Grupo C
3. Cuba	Renta Media Alta	s.d.2	Grupo C
4. Ecuador	Renta Media Baja	Alto	Grupo A
5. El Salvador	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
6. Guatemala	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
7. Honduras	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
8. Nicaragua	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
9. Panamá	Renta Media Alta	Alto	Grupo C
10. Perú	Renta Media Baja	Alto	Grupo A
11. R. Dominicana	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
12. Paraguay	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
13. Marruecos	Renta Media Baja	Medio	Grupo A
14. Mauritania	PMA	Bajo	Grupo A
15. Población Saharaui	s.d.	s.d.	Grupo A
16. Territorios Palestinos	Renta Media Baja	s.d.	Grupo A
17. Mali	PMA	Bajo	Grupo A
18. Senegal	PMA	Bajo	Grupo A
19. Guinea Bissau	PMA	Bajo	Grupo B
20. Burkina Faso	PMA	Bajo	-----
21. Togo	PMA	Bajo	-----
22. R.D. Congo	PMA	Bajo	Grupo B
23. Mozambique	PMA	Bajo	Grupo A

1. Clasificación de los países conforme al III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012).

2. s.d: Sin datos.

8 Conforme al borrador del IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) presentado públicamente recientemente, sería preciso revisar la coherencia geográfica de la cooperación andaluza con la española ya que en dicho borrador Costa Rica, Panamá y R. D. Congo pasan a formar parte del conjunto de países donde se habrán cerrado o rediseñado los programas país de la cooperación española. En dicho borrador, Togo y Burkina Faso no reciben una atención específica.

Junto con la selectividad geográfica el PACODE definió aquellas líneas sectoriales de intervención prioritarias para la cooperación andaluza. En concreto, los cinco objetivos específicos del PACODE establecen 21 líneas sectoriales prioritarias con un amplio despliegue de 271 medidas.

Cuadro 4. Objetivos específicos, líneas prioritarias y medidas del PACODE.

OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEAS PRIORITARIAS	MEDIDAS
1. Generar procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza	8	130 generales 45 específicas
2. Consolidar la acción humanitaria andaluza	2	10
3. Fortalecer la educación para el desarrollo de la población andaluza	3	13
4. Mejorar el ciclo de la cooperación andaluza	3	18
5. Mejorar las capacidades de los agentes de la cooperación internacional y apoyar sus intervenciones.	5	55
Total	21 líneas prioritarias	271 medidas

El PACA de 2010 incluyó un nuevo objetivo específico, el 6, de carácter también horizontal como el 4 y 5, destinado a “*garantizar la consideración de las Prioridades Horizontales en las distintas fases de la cooperación andaluza*”.

Si atendemos al objetivo específico 1, sus 8 líneas prioritarias sectoriales se alinean con las previstas en el artículo 4 de la Ley 14/2003. El resultado esperado de este objetivo específico se define como: “*se habrá contribuido a reducir la pobreza en los países y a promover un desarrollo humano sostenible en los países receptores de ayuda de la cooperación andaluza, concentrando las actuaciones en las zonas geográficas y las líneas sectoriales establecidas en este Plan*”. Estas 8 líneas prioritarias sectoriales incluyen toda una serie de medidas, en concreto, 130 medidas generales y 45 medidas específicas para guiar la ejecución de las acciones de la cooperación andaluza. Asimismo, estas líneas prioritarias sectoriales y sus correspondientes medidas orientarán la selectividad sectorial de las intervenciones de la cooperación andaluza en los países prioritarios en el marco de la elaboración y ejecución de los *Programas Operativos por País (POPP)* y de los *Programas Operativos con enfoque regional y sectorial*.

Cuadro 5. Líneas prioritarias sectoriales y medidas del objetivo específico 1 del PACODE.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. LÍNEAS PRIORITARIAS SECTORIALES	Nº DE MEDIDAS
1. Servicios sociales básicos (educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable, seguridad alimentaria).	63
2. El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.	6
3. El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías): género, infancia y juventud en riesgo, población indígena y grupos étnicos, personas con discapacidad, población refugiada y desplazada.	14 medidas y 45 medidas específicas
4. Formación y capacitación de los recursos humanos.	Transversal. Sin medidas específicas
5. La dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.	15
6. La protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.	17
7. La promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno.	7
8. El fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.	8
Total	130 medidas generales 45 medidas específicas

Finalizada la vigencia del PACODE, podemos valorarlo como el instrumento que ha articulado progresivamente y de manera sólida la política pública de cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía incorporando un ambicioso programa de reformas y mejoras con el fin de fortalecer las capacidades de los actores de la cooperación andaluza, de promover una cooperación de calidad y eficaz y de consolidar una genuina política pública resultado de un amplio consenso social y político a favor de la erradicación de la pobreza y de la solidaridad internacional. Según se desprende de la evaluación intermedia del PACODE, éste se puede definir, por tanto, como el elemento integrador de la cooperación andaluza que ha promovido una política pública consensuada y coordinada con todos los agentes, planteando la complementariedad entre sus actuaciones y la generación de sinergias para aumentar el impacto y la calidad de la ayuda andaluza (Junta de Andalucía, 2012b).

La cooperación local al desarrollo en Andalucía

La cooperación local al desarrollo en Andalucía representa un ejemplo singular de esfuerzo a favor de la solidaridad global por parte de las instituciones y entidades locales. Desde que en los años 80 diferentes ayuntamientos establecieron partidas estables destinadas a cooperación internacional, el conjunto de las entidades locales ha contribuido a la cooperación al desarrollo con un promedio cercano a los 15 millones de euros anuales en los últimos cinco años. De todos modos, su contribución relativa a la AOD andaluza ha disminuido en dichos años debido al significativo incremento de recursos de la Junta de Andalucía, como veremos en el siguiente apartado.

El compromiso solidario de las entidades andaluzas se traduce en el hecho de que, por ejemplo, entre 2004 y 2007, 131 entidades locales desarrollaron actividades de cooperación en más de 85 países.⁹ Junto con la capilaridad de la cooperación al desarrollo en las entidades locales andaluzas, dicha cooperación se caracteriza por la canalización mayoritaria a través de organizaciones de la sociedad civil, el apoyo a la ejecución de acciones de sensibilización y educación para el desarrollo y la contribución activa a los ODM (FAMP et al., 2008, Falk y Rueda, 2011).

La articulación colectiva del trabajo a favor de la solidaridad global de las entidades locales andaluzas se realiza a través de la *Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)* y del *Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad (FAMSI)*. Mientras que la FAMP se define como la red de las entidades locales andaluzas, el FAMSI se reconoce como una “agencia” de cooperación de los gobiernos locales andaluces que facilita la coordinación con la Junta de Andalucía y la AACID y la interlocución con las ONGD a través de la CAONGD así como su participación e integración en redes nacionales e internacionales (CONFOCOS, FEMP, CGLU, etc).

La FAMP promueve la cooperación a través de proyectos de fortalecimiento de las instituciones democráticas locales, de desarrollo local y de creación de infraestructuras. En el año 2003 constituyó en su seno una *Comisión de Cooperación al Desarrollo*. A nivel internacional forma parte de la *Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)* y colabora con entidades municipalistas de El Salvador, Nicaragua y Argentina.¹⁰ Por otra parte, la *Comisión de Cooperación* tiene por objetivo la coordinación de los diferentes proyectos de las entidades locales andaluzas y fomenta la cooperación directa de dichas entidades. Igualmente, la Comisión colaboró con el FAMSI y con la Junta de Andalucía en la realización de un mapa de la cooperación local al desarrollo en Andalucía y un banco de proyectos de dicha cooperación.¹¹ Por últi-

9 Según el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España, Andalucía cuenta con 770 municipios, 8 diputaciones provinciales, 47 entidades de ámbito territorial inferior al municipio y 89 mancomunidades.

10 Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y Asociación de Municipios para el Desarrollo Regional de Argentina (AMUDER).

11 FAMP, FAMSI y JUNTA DE ANDALUCÍA (2008), *Inventario evaluación de la cooperación internacional de las entidades locales andaluzas 1999-2007* y FAMP, FAMSI Y JUNTA DE ANDALUCÍA (2008), *Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza 2004-2007*. Este inventario y radiografía se puede consultar on-line en la página web del FAMSI: www.famsi.org.

mo, la FAMP promovió acuerdos de colaboración y coordinación con la Junta de Andalucía y la AACID, el FAMSÍ y la CAONGD para el desarrollo de proyectos conjuntos. (FAMP, 2007, 2011).

Otro actor relevante en el ámbito local lo representa el FAMSÍ que agrupa a 81 socios,¹² de los cuales 5 son diputaciones, 1 mancomunidad, 1 consorcio y 74 ayuntamientos. Además cuenta con 56 entidades socias colaboradoras públicas y privadas. Las acciones de cooperación impulsadas por el FAMSÍ se especializan en la promoción de la gobernanza y gestión municipal, con especial atención al desarrollo de políticas públicas, el medio ambiente urbano y la sostenibilidad ambiental, los flujos migratorios y apoyo a procesos de codesarrollo, la promoción de la seguridad y la paz y el desarrollo local y la cohesión social. Para ello promueve activamente el multilateralismo (Programa ART-PNUD, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa – Red FAL). En 2007 el FAMSÍ asumió la Secretaría Técnica y de Comunicación y la coordinación con otras iniciativas de la cooperación descentralizada (Programa MUNICIPIA). En los últimos tiempos ha desarrollado proyectos de cooperación en 19 países (Mauritania, Marruecos, Mozambique, Malawi, Territorios Palestinos, Líbano, Cuba, República Dominicana, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Uruguay, Sri Lanka y Rumanía) e intervenido en situaciones de emergencia humanitaria (Perú, Haití, Sudeste Asiático, por citar algunos ejemplos). Desde 2008 el FAMSÍ cuenta con una oficina técnica en Nouakchott (Mauritania) para la coordinación del programa operativo financiado por la AECID con la colaboración de las diputaciones de Cádiz, Jaén, Huelva, Sevilla y Córdoba y cuenta con una coordinación técnica en terreno en Malawi. (FAMSÍ, 2011).

En relación a los ayuntamientos y diputaciones, la cooperación al desarrollo ha permeado ampliamente las entidades locales andaluzas, aunque de forma muy desigual, ya que un grupo muy limitado aglutina el 85% de los desembolsos de ayuda en el período 2006-2010. Estas entidades son los Ayuntamientos de Córdoba, Sevilla, Málaga y Granada y las Diputaciones de Sevilla, Córdoba, Málaga, Huelva, Cádiz y Granada. De todos modos, este compromiso solidario no sólo se detecta en las grandes ciudades sino también en ciudades medias como Utrera, La Rinconada, Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas o Chiclana de la Frontera. Por el contrario, grandes ciudades como Huelva carecen de acciones de cooperación internacional.¹³ En relación al esfuerzo inversor, destaca el Ayuntamiento de Córdoba que supera el compromiso de destinar el 0'7% de su presupuesto consolidado a cooperación internacional. En esta línea, las Diputaciones de Córdoba, Málaga, Huelva y Sevilla se sitúan por encima del 0'4% de su presupuesto a AOD, figurando junto con los Ayuntamientos de Córdoba y Sevilla entre las entidades locales más solidarias de España en volumen y porcentaje de ayuda desembolsada.

¹² Dato de junio de 2012.

¹³ El Ayuntamiento de Huelva cuenta a nivel formal con una convocatoria de cooperación al desarrollo, que desgraciadamente no se ha hecho efectiva y, además, en los últimos años, carece de un interlocutor reconocido en dicha materia.

La pluralidad y diversidad de modelos institucionales y organizativos de la cooperación local al desarrollo en Andalucía abarca desde oficinas de cooperación internacional (Diputación de Granada y Málaga) a áreas de cooperación internacional integradas en otras áreas mayores como la de Bienestar Social (Diputación de Huelva). Por otra parte, la AOD se canaliza de manera mayoritaria a través del instrumento de subvenciones, cuyas bases reflejan en muchos casos la articulación estratégica de la cooperación internacional de la entidad local. Por tanto, nos encontraríamos en un momento de tránsito entre dos modelos de cooperación local al desarrollo en Andalucía: el primero, que podemos denominar de tradicional, basado en un bajo grado de institucionalización, compromiso financiero y proyección estratégica y una canalización mayoritaria a través de subvenciones; y el segundo, que se caracteriza por una institucionalización sólida fruto de una reflexión estratégica con un mayor o menor grado de profundidad y ambición, con una apuesta por la especialización sectorial, con un mayor compromiso con la cooperación directa y la coordinación institucional con otros actores, y con un incipiente trabajo en redes y presencia multilateral. En términos generales, podemos incluir a los ayuntamientos medios y pequeños en el primer modelo y a las diputaciones provinciales y capitales de provincia en el segundo, junto con el FAMSÍ (Falk y Rueda, 2011).

1.2. La AOD andaluza en el período 2006-2010

El volumen de la AOD andaluza para el período 2006-2010 se ha elevado a la cifra de 484.326.770 euros, desglosados como se indica en la siguiente tabla:¹⁴

Tabla 1. Evolución de la AOD andaluza por volumen y tipología de institución financiadora, período 2006-2010 (importes en millones de euros).

AÑO	JUNTA DE ANDALUCÍA AOD BIL/MBI	% TOTAL AOD ANDALUCÍA	EELL ANDALUCÍA AOD BIL/MBI	% TOTAL AOD ANDALUCÍA	TOTAL AOD ANDALUCÍA
2006	53,0	82,5%	11,2	17,5%	64,3
2007	81,8	86,4%	12,9	13,6%	94,7
2008	96,8	84,2%	18,1	15,8%	114,9
2009	99,3	85,8%	16,4	14,2%	115,7
2010	80,7	85,1%	14,1	14,9%	94,7
Total 2006-2010	411,6	85,0%	72,7	15,0%	484,3
Media 2006-2010	82,3		14,5		96,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

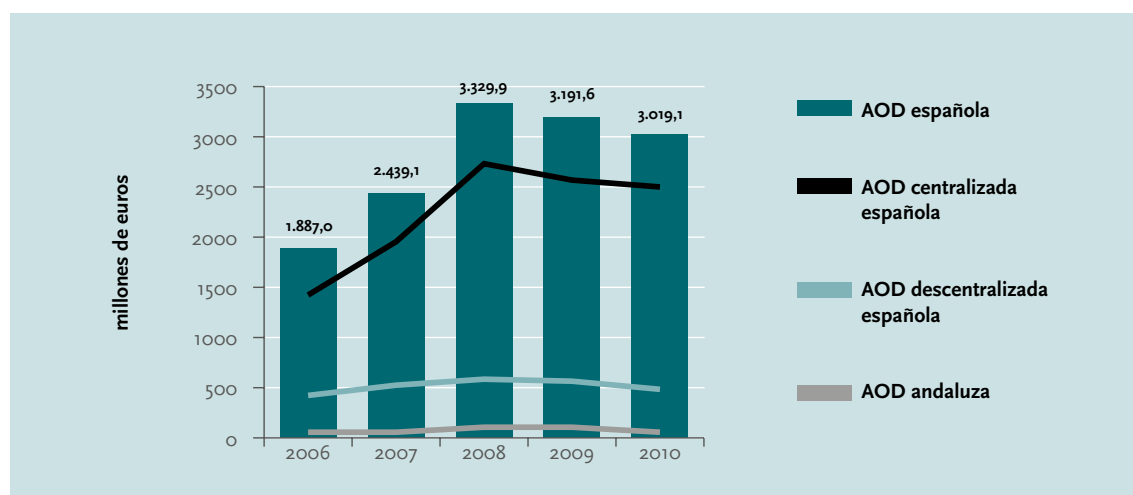
¹⁴ La ayuda al desarrollo puede medirse de dos formas. Si a los desembolsos realizados se le restan los reembolsos o devoluciones de la ayuda reembolsable concedida en periodos anteriores, obtenemos los desembolsos netos o AOD neta; si no se deducen los desembolsos, lo que se tiene es la AOD bruta. Para medir el esfuerzo que realiza un donante en cuanto a volumen de ayuda se debe emplear la AOD neta. Sólo cuando se analizan los datos de la AOD por sectores, debe tomarse la AOD bruta, puesto que todos los reembolsos se contabilizan en el sector "sin especificar", es decir, que no se distribuyen por sectores, con lo que no es posible tener la cifra neta de cada sector.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Durante los años 2006 a 2010 se ha mantenido una proporción muy similar entre los fondos desembolsados por la Junta de Andalucía, en torno al 85% del volumen global de ayuda andaluza, y por las entidades locales (que engloban a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos) de la comunidad, que han desembolsado el 15% restante.

La tendencia de la aportación andaluza es similar a la de la ayuda española, experimentando un incremento hasta el año 2008 (en el caso andaluz esta tendencia se prolonga hasta 2009) y viéndose frustrada en 2010, año en el que tanto el conjunto de la cooperación descentralizada como la ayuda andaluza descienden hasta alcanzar volúmenes de 2007.

Gráfico 1. Evolución comparada de la AOD bilateral neta española, centralizada y descentralizada, y la AOD andaluza por volumen de fondos (importes en millones de euros).

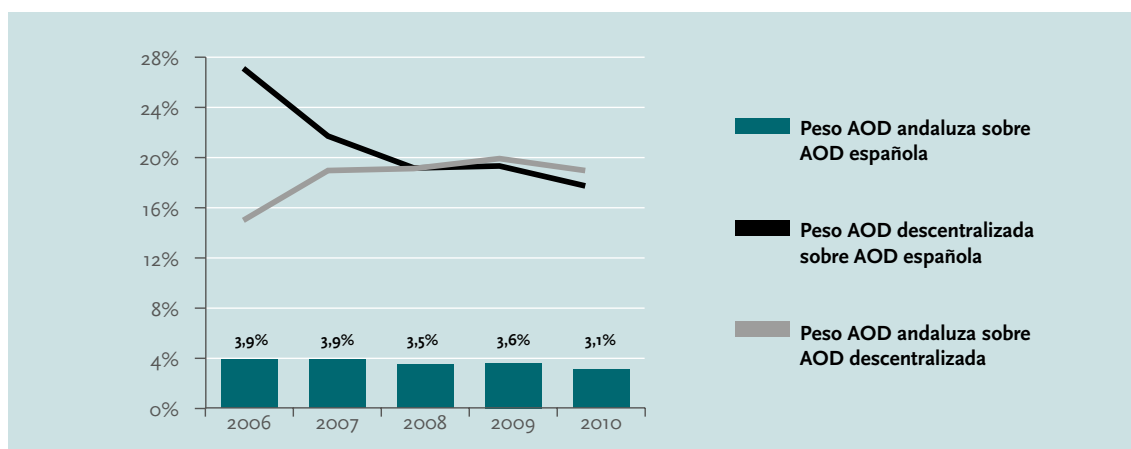


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En términos relativos, como puede observarse en el gráfico 2, durante los años analizados el peso de la ayuda descentralizada española experimentó una reducción significativa, pasando del 26,6% en 2006 a algo menos del 17% en 2010 debido, fundamentalmente, al crecimiento de la AOD gestionada por la Administración General del Estado.

La AOD andaluza supuso un 3,6% de los fondos totales de la AOD española en el período 2006-2010, siendo 2007 el año de mayor incidencia (3,9%) y 2010 el de menor (3,1%). Es decir, se comporta de manera similar a la ayuda descentralizada en su conjunto, aunque con una pérdida menor de su peso relativo respecto a la ayuda global española en razón del crecimiento sostenido de su AOD en dicho período.

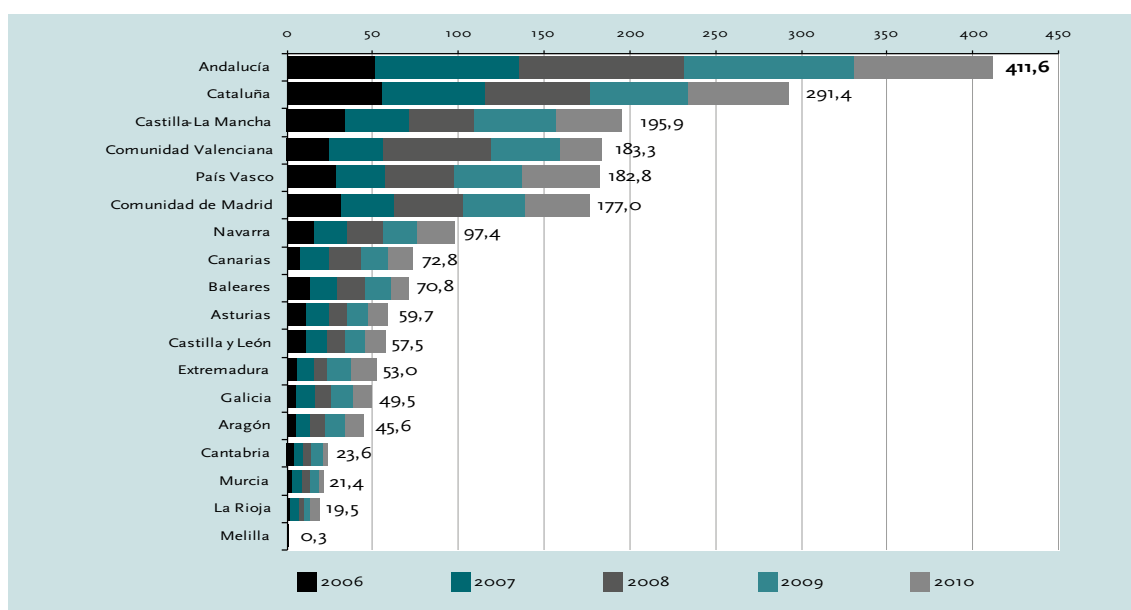
Gráfico 2. Peso de la cooperación descentralizada y andaluza por volumen de fondos desembolsados, período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Con respecto al grueso de la AOD descentralizada, la cooperación andaluza representó un 18% de la misma. En 2010, la AOD descentralizada había perdido casi un 10% de su peso sobre la AOD española. Mientras tanto, la AOD andaluza mantuvo un ritmo de crecimiento continuo, sólo mermado en 2010. Esta circunstancia la ha situado como la cooperación descentralizada más importante del país en valores absolutos. De hecho, teniendo en cuenta únicamente la AOD de la Junta de Andalucía, el peso de la ayuda andaluza respecto de la AOD de las CCAA pasa del 19,3% de 2006 hasta el 23,6% de 2007 o el 22,3% de 2009, bajando un poco en 2010 hasta el 20,7%. Por tanto, la Junta de Andalucía aporta una quinta parte del total de la AOD autonómica entre 2006 y 2010.

Gráfico 3. Volumen total de los fondos de la AOD de la comunidad andaluza con respecto al resto de las CCAA españolas (importes en millones de euros). No incluye entidades locales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

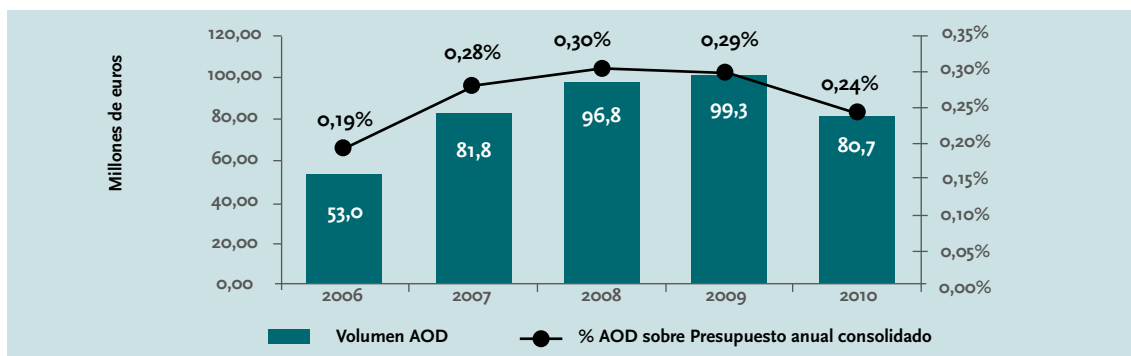
El análisis de la ayuda al desarrollo de cada región, sin incluir las entidades locales, en relación a su presupuesto consolidado de gastos indica que ninguna región alcanza el compromiso del 0,7%, situando a comunidades como Navarra (0,48%), Castilla-La Mancha (0,45%) y Baleares (0,45%) entre las regiones que dedican un mayor porcentaje de su presupuesto a ayuda al desarrollo. El esfuerzo presupuestario de la Junta de Andalucía en este sentido (0,26%) se mantiene en torno a la media de todas las regiones (0,24%).

Tabla 2. Volumen medio de AOD descentralizada española por comunidades en relación a la media del presupuesto consolidado de cada comunidad en 2006-2010 (importes en millones de euros). No incluye entidades locales.

CCAA	VOLUMEN AOD MEDIO 2006-2010	%AOD/PPTO CONSOLIDADO MEDIO 2006-2010
Navarra	19,5	0,48%
Castilla-La Mancha	39,2	0,45%
Baleares	14,2	0,45%
País Vasco	36,6	0,39%
La Rioja	3,9	0,31%
Asturias	11,9	0,29%
Comunidad Valenciana	36,7	0,27%
Andalucía	82,3	0,26%
Cataluña	58,3	0,20%
Cantabria	4,7	0,20%
Extremadura	10,6	0,20%
Canarias	14,6	0,20%
Comunidad de Madrid	35,4	0,19%
Aragón	9,1	0,17%
Castilla y León	11,5	0,11%
Murcia	4,3	0,09%
Galicia	9,9	0,09%
Melilla	0,1	0,03%
Ceuta	ND	ND
TOTAL	402,7	0,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP y datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En el gráfico 4 se aprecia cómo la aportación presupuestaria de la Junta de Andalucía para ayuda al desarrollo experimenta un fuerte impulso en 2007, pasando del 0,19% al 0,28% del presupuesto consolidado de la comunidad, y se mantiene en un ratio similar en los dos años posteriores. Sin embargo, el recorte presupuestario producido en 2010 provoca una reducción aún mayor en el peso relativo de la AOD que la sitúa en niveles inferiores a 2007.

Gráfico 4. Evolución de la AOD de la comunidad andaluza en relación al presupuesto consolidado, 2006-2010.

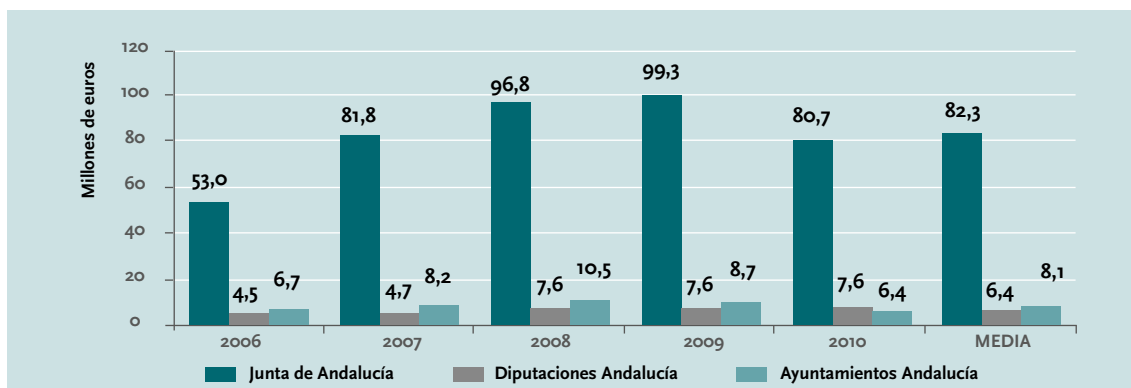
Fuente: Elaboración propia a partir de MINHAP y datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Atendiendo a los datos anteriores, queda patente la imposibilidad del cumplimiento del compromiso del 0,7%, aún menos en años venideros con la previsión de decrecimiento en la asignación presupuestaria para ayuda al desarrollo.

1.2.1. Entidades financiadoras de la AOD andaluza

Los fondos de la AOD andaluza proceden de tres instituciones: los organismos de la estructura institucional de la Junta de Andalucía (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AACID- y las distintas consejerías), las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de los municipios andaluces. Esta proliferación en todos los niveles de la administración pública forma parte del proceso de institucionalización de la ayuda al desarrollo en la región, así como del consenso obtenido en la región acerca de las políticas de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo, forjada a principios de la actual década.

Las cifras desagregadas por instituciones arrojan un importante protagonismo por parte de los organismos dependientes de la Junta de Andalucía, especialmente canalizados a través de la AACID.

Gráfico 5. Evolución de la distribución de AOD andaluza por instituciones regionales financiadoras.

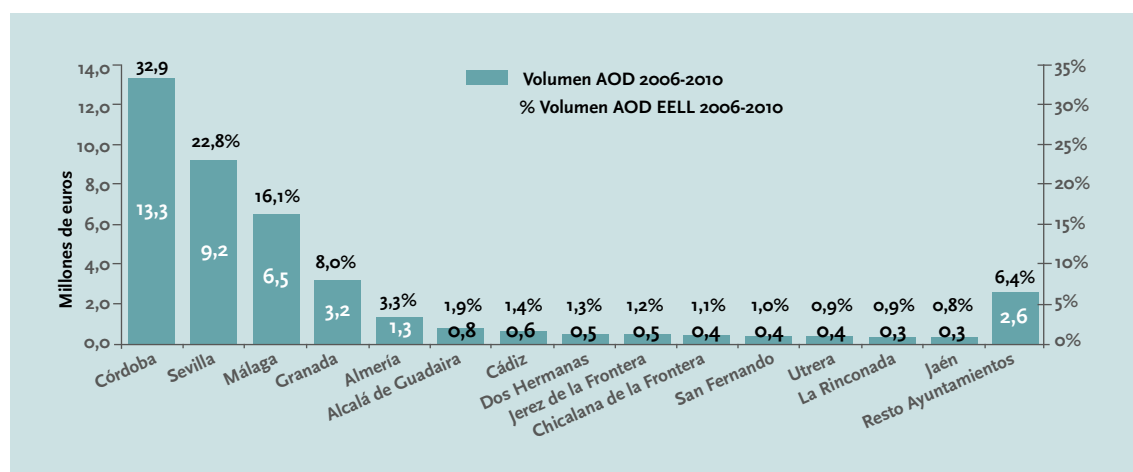
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Como se puede observar en el gráfico anterior, a lo largo del período se ha producido un notable aumento de los fondos procedentes de las instituciones de la Junta de Andalucía, un incremento que ha llegado de la mano de la normalización institucional. De hecho, entre 2008 y 2011 el 95% de la AOD de la Junta de Andalucía ha sido canalizada a través de la Consejería de Presidencia, siendo la AACID la protagonista absoluta en la gestión de la AOD andaluza, ya que es responsable de más del 90% del total del volumen de ayuda.

Los ayuntamientos presentan, por otra parte, una mayor irregularidad en su comportamiento como entidades financiadoras, si bien el volumen de ayuda financiado sitúa a este conjunto de instituciones en la segunda posición a lo largo del quinquenio. También se observa el creciente protagonismo llevado a cabo por las diputaciones provinciales, consolidándose como segundo financiador de la región en 2010. Las aportaciones más cuantiosas de este período proceden de los distintos ayuntamientos de la comunidad, con un monto total de 41 millones de euros:

Gráfico 6. Volumen de AOD, en términos absolutos y relativos, desembolsada por los ayuntamientos andaluces en el período 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

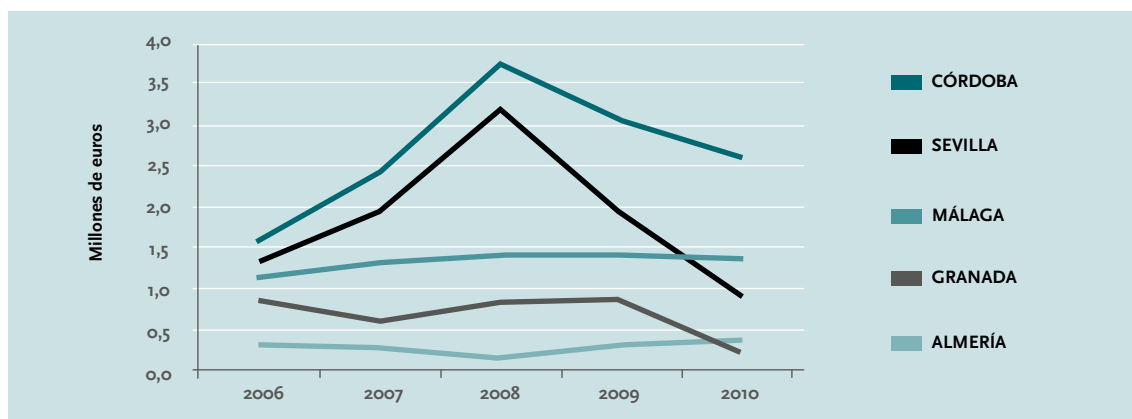
Como se puede observar, las cifras más relevantes proceden de los principales ayuntamientos de la comunidad, con Córdoba a la cabeza como entidad más comprometida con la cooperación y solidaridad internacional, si bien destaca la aparición de algunas ciudades medias (Utrera, La Rinconada) y la ausencia de Huelva.¹⁵ Porcentualmente, es necesario subrayar que los tres primeros municipios (Córdoba, Sevilla y Málaga) aglutinan el 70% del total de la ayuda.

En cuanto a la evolución que han seguido los desembolsos de ayuda, una representación de los cinco ayuntamientos más importantes en volumen de cooperación nos muestra

¹⁵ Ver nota 13 respecto de la situación de la cooperación al desarrollo en el Ayuntamiento de Huelva.

divergencias significativas en la financiación de la ayuda al desarrollo, tal como se observa en el gráfico 7:

Gráfico 7. Evolución de la AOD desembolsada por los cinco ayuntamientos de Andalucía que más recursos destinan 2006-2010.



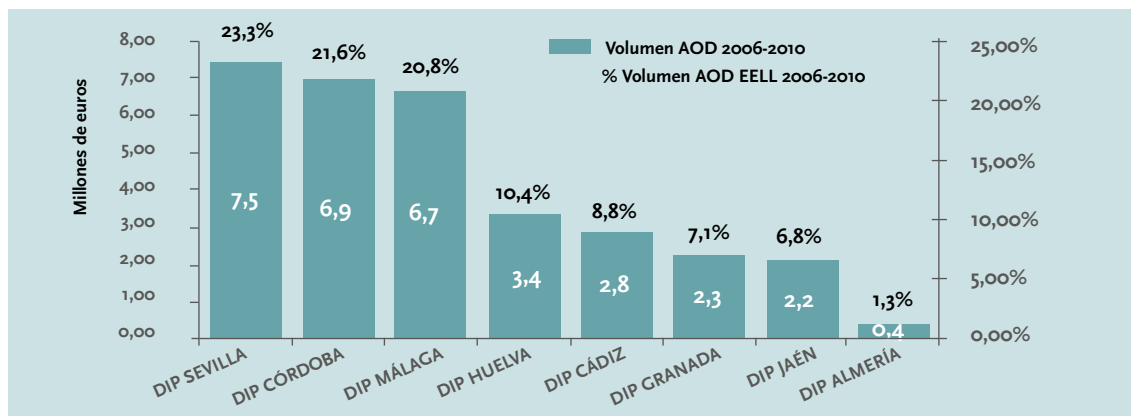
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

El gráfico permite vislumbrar dos tipos de estrategias. Por un lado, los ayuntamientos de Córdoba y Sevilla que vienen contando con una alta dotación de fondos, pero que muestran una significativa caída que podría indicarnos su vulnerabilidad ante los embates de la coyuntura económica (especialmente en el caso de Sevilla). Por el otro, encontramos los ayuntamientos de Málaga y Almería, con dotaciones más modestas pero continuadas. El caso de Granada parece ser distinto, pues partiendo de volúmenes modestos ha terminado por disminuir notablemente sus aportaciones. En todo caso, con el debate sobre el compromiso del 0,7% en el horizonte, cabe pensar qué modelo podría ser el más adecuado para garantizar la sostenibilidad de dichas políticas, sobre todo en períodos de crisis como el actual.

El segundo grupo de instituciones andaluzas comprometidas con la cooperación internacional está referido a las diputaciones provinciales, que cuentan también con una tradición solidaria que les ha llevado a destinar un importante volumen de fondos en el período analizado.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Gráfico 8. Volumen de AOD desembolsada por las diputaciones andaluzas en el período 2006-2010 (Millones de euros).

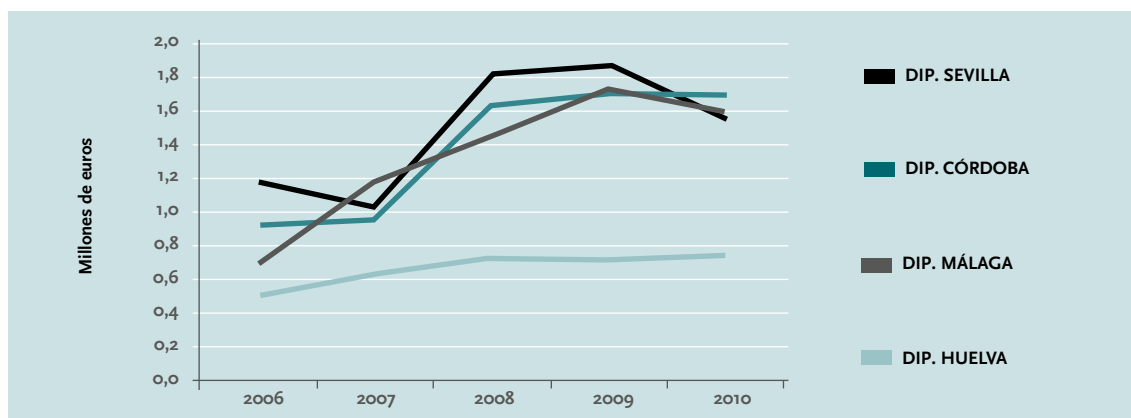


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En el caso de las diputaciones provinciales, el esfuerzo se encuentra más repartido que en el caso de los ayuntamientos, aunque los tres primeros puestos siguen siendo copados por Sevilla, Córdoba y Málaga (72% de la ayuda desembolsada por el conjunto de diputaciones andaluzas), siendo destacable asimismo el esfuerzo de la institución cordobesa, inferior en recursos presupuestarios a la sevillana o malagueña.

También encontramos, en general, mayor continuidad que en el caso de los ayuntamientos, sobre todo si nos fijamos en los cuatro primeros donantes. Tan sólo encontramos un punto de fractura en la Diputación de Almería, de la cual no disponemos de datos desde 2008, y de la Diputación de Granada, que aparece en 2009 sin disposición de fondos.

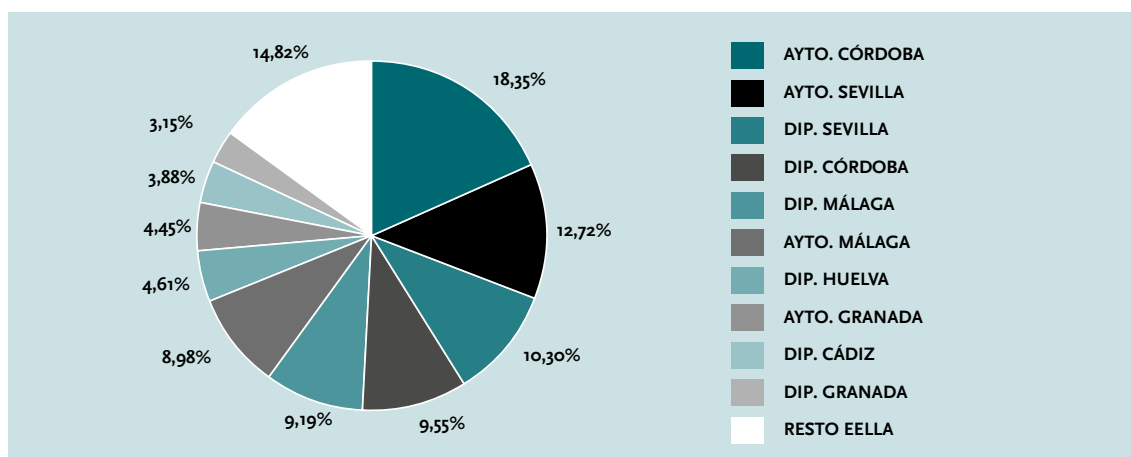
Gráfico 9. Evolución de la AOD desembolsada por las cinco principales diputaciones de Andalucía, 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Tras este análisis, estamos en disposición de ofrecer un panorama final acerca de las diez principales entidades locales con mayor volumen de fondos destinados a la AOD.

Gráfico 10. Top 10 de instituciones andaluzas según el peso relativo sobre la ayuda desembolsada por EELL de Andalucía en el período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Las cuatro principales instituciones financiadoras representan el 51% del volumen total de ayuda desembolsada por entidades locales, cifra que se sitúa en el 85% para el conjunto de las diez instituciones más importantes.

En relación al compromiso del 0,7%, cabe destacar el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento de Córdoba, única institución que ha dado cumplimiento al mismo (cerca del 0,9%), así como por la Diputación de Córdoba (0,6%), por encima de entidades con mayor dotación presupuestaria como Sevilla o Málaga.

Tabla 3. Principales Entidades Locales andaluzas según su esfuerzo inversor en ayuda al desarrollo durante el período 2006-2010.

INSTITUCIÓN	AOD MEDIA ANUAL 2006-2010	PESO AOD SOBRE PPTO. CONSOLIDADO
Ayto. Córdoba	2,7	0,87%
Dip. Córdoba	1,4	0,59%
Dip. Málaga	1,3	0,48%
Dip. Huelva	0,7	0,47%
Dip. Sevilla	1,5	0,42%
Ayto. Sevilla	1,8	0,22%
Dip. Granada	0,5	0,21%
Dip. Cádiz	0,6	0,20%
Ayto. Málaga	1,3	0,18%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del MINHAP y de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1.2.2. Distribución sectorial de la AOD andaluza

En el período 2006-2010, en torno al 70% del volumen desembolsado por la cooperación andaluza se dedicó a ayuda sectorial (333 millones de euros), si bien en 2010 esta cifra cayó al 60%. El resto de categorías han mantenido una tendencia creciente a lo largo de este periodo, destacando la ayuda alimentaria/seguridad alimentaria y los costes administrativos de donantes como categorías que han duplicado el volumen de fondos en términos absolutos entre 2006 y 2010, si bien su peso respecto al volumen de la ayuda global es muy bajo un 2% y un 4%, respectivamente. Además de las actividades mencionadas, otra categoría importante dentro de la ayuda global fue la destinada a situaciones de emergencia y reconstrucción, que recibió un monto total de 60 millones de euros durante todo el período.

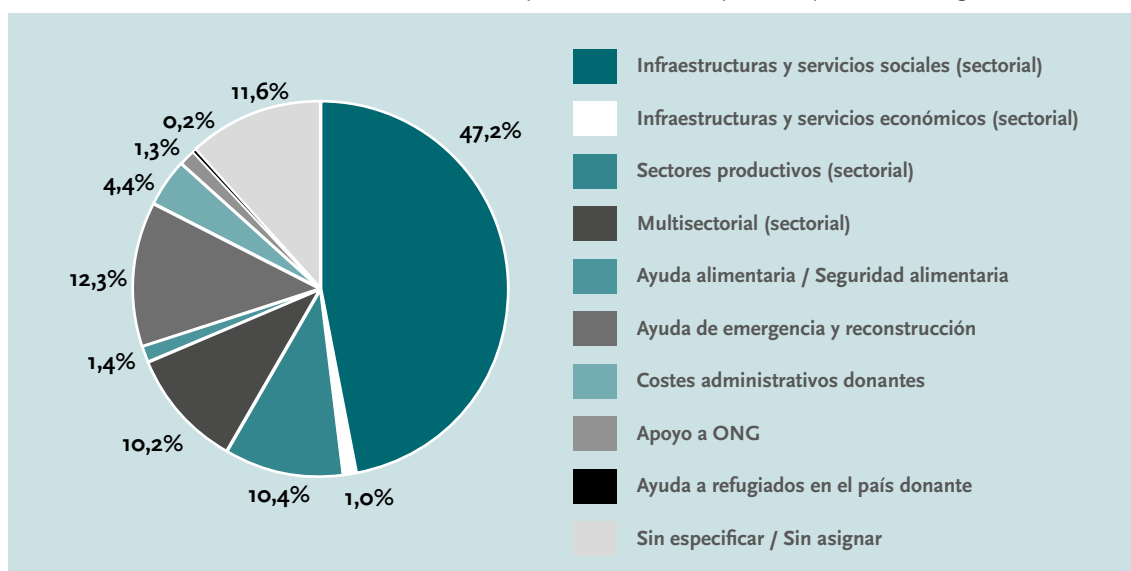
Tabla 4. Evolución de la AOD andaluza por categorías CAD entre 2006 y 2010 (importes en millones de euros).

CATEGORÍA CAD	2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
Ayuda sectorial	47,0	64,2	80,0	85,3	56,7	333,1
Ayuda alimentaria / Seguridad alimentaria	1,3	0,2	0,1	2,6	2,5	6,7
Ayuda de emergencia y reconstrucción	8,2	20,3	13,5	4,6	12,9	59,6
Costes administrativos donantes	2,4	4,2	3,0	6,9	4,8	21,3
Resto de categorías	5,3	5,8	18,3	16,4	17,7	63,6
TOTAL AOD	64,3	94,7	114,9	115,7	94,7	484,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

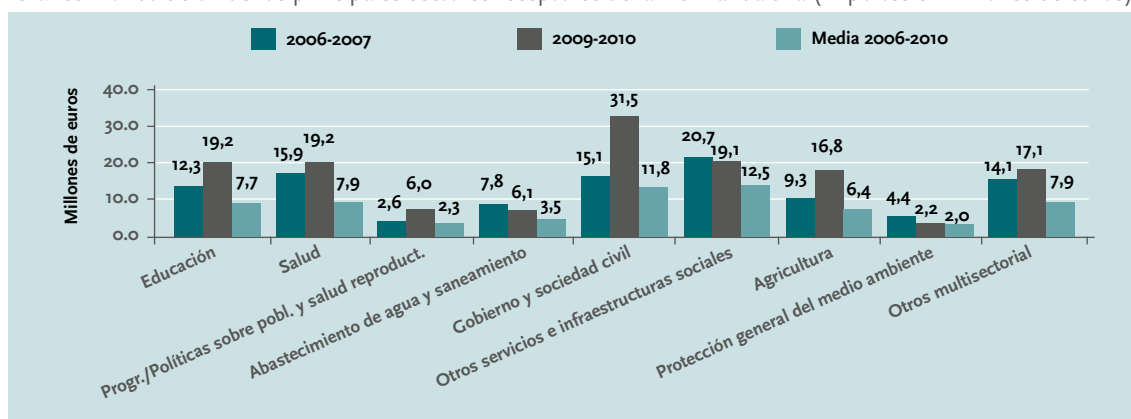
En un análisis más profundo, durante el quinquenio analizado cerca del 90% del total de la ayuda sectorial y de la ayuda de emergencia y reconstrucción se ha canalizado a través de la Junta de Andalucía. La aportación más relevante de las entidades locales andaluzas se ha dedicado a la ayuda alimentaria/seguridad alimentaria, desembolsando el 42% del volumen total de la ayuda dentro de esta categoría.

El peso relativo de los diversos sectores y del resto de categorías CAD respecto al volumen total de la ayuda descentralizada andaluza del período se muestra en el gráfico nº 11, donde se observa que el 47% de la ayuda global se destina a infraestructuras y servicios sociales, cifra muy superior al 10% destinado a los sectores productivos y multisectorial, o incluso al 12% dedicado a la ayuda de emergencia y reconstrucción. En contraposición, cabe destacar el reducido volumen de ayuda destinado a infraestructuras y servicios económicos, que apenas alcanza el 1% del volumen de la ayuda global del período.

Gráfico 11. Distribución de la AOD andaluza por sectores de cooperación y resto de categorías CAD.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Respecto a la evolución de la ayuda sectorial en los últimos años, comparando los bienios 2006-2007 y 2009-2010 en el gráfico 12 se aprecia una notable tendencia creciente en sectores como población y salud reproductiva, gobierno y sociedad civil, agricultura, educación o salud. Por el contrario, el volumen de ayuda destinado a los sectores de medioambiente, agua y saneamiento, servicios e infraestructuras sociales y otros multisectorial ha descendido considerablemente.

Gráfico 12. Evolución de los principales sectores receptores de la AOD andaluza (importes en millones de euros).

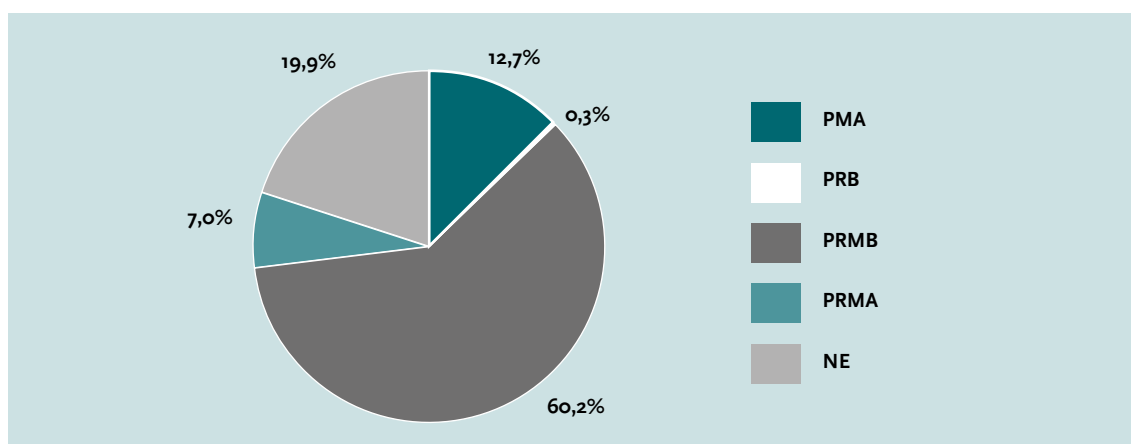
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Los sectores que han concentrado un mayor volumen de ayuda durante el período 2006-2010 han sido “Otros servicios e infraestructuras sociales” y “Gobierno y sociedad civil”, 62 y 59 millones de euros, respectivamente, seguidos de “Salud” (39 millones de euros), “Otros multisectorial” (39 millones de euros), “Educación” (38 millones de euros) y “Agricultura” (32 millones de euros). Quedando la educación desplazada a una posición menos relevante que la que ocupa dentro de la cooperación española.

1.2.3. Distribución geográfica de la AOD andaluza

Atendiendo al nivel de renta de los países receptores de ayuda andaluza en el período 2006-2010, encontramos que el 60% de la ayuda (incluyendo la de la Junta de Andalucía y la de las Entidades Locales) se ha destinado a países de renta media-baja (PRMB) y el 13% a países menos adelantados (PMA), mientras que sólo un 0,3% se ha dirigido a países de renta baja (PRB). Cabe mencionar que para el 20% de la ayuda no se especifica este criterio de categorización.

Gráfico 13. Distribución de la AOD andaluza por nivel de renta de los países receptores de la ayuda en 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En cuanto a la evolución del volumen de la ayuda, Andalucía ha incrementado la cooperación con países menos adelantados, destinando en el bienio 2009-2010 casi el triple de la cifra de ayuda dirigida a estos países en 2006-2007. La ayuda a PRMB, que en 2008 alcanzó su cifra más elevada (69 millones de euros), sufrió un descenso en 2010 (48 millones de euros) hasta valores similares a 2006. Esto mismo ocurrió con la ayuda destinada a países de renta media-alta (PRMA), con la diferencia de que en 2009-2010 el volumen dirigido a estos países cayó a menos de un tercio del monto manejado en 2006-2007.

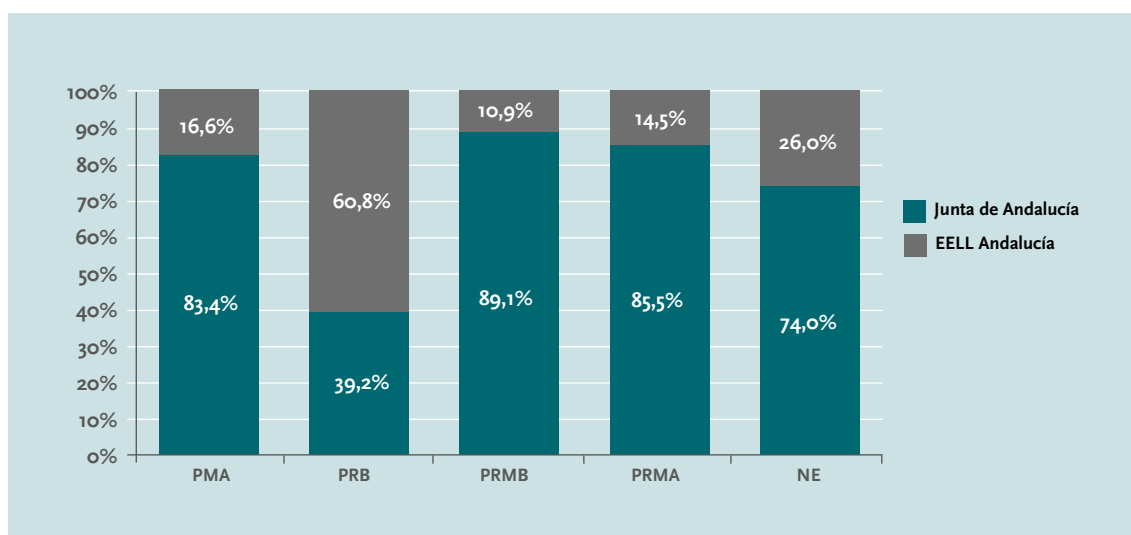
Tabla 5. Evolución de la AOD andaluza por nivel de renta de los países receptores de la ayuda (importes en millones de euros).

CATEGORÍA DE PAÍSES POR NIVEL DE RENTA	2006-2007	2009-2010	MEDIA ANUAL 2006-2010
Países menos desarrollados - PMA	14,9	36,8	12,3
Países de renta baja - PRB	0,8	0,3	0,2
Países de renta media baja - PRMB	107,8	114,6	58,3
Países de renta media-alta - PRMA	17,0	5,4	6,7
No especificados	18,5	53,3	19,3
TOTAL AOD ANDALUZA	159,0	210,4	96,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

La representación de la ayuda canalizada por la Junta de Andalucía se sitúa entre el 80% y el 90% para la mayoría de las categorías de países por nivel de renta, a excepción de los PRB, donde el 61% de la ayuda destinada a estos países se canaliza vía entidades locales.

Gráfico 14. Distribución la ayuda de la comunidad andaluza y las entidades locales andaluzas, según el nivel de renta del país receptor, en 2006-2010.

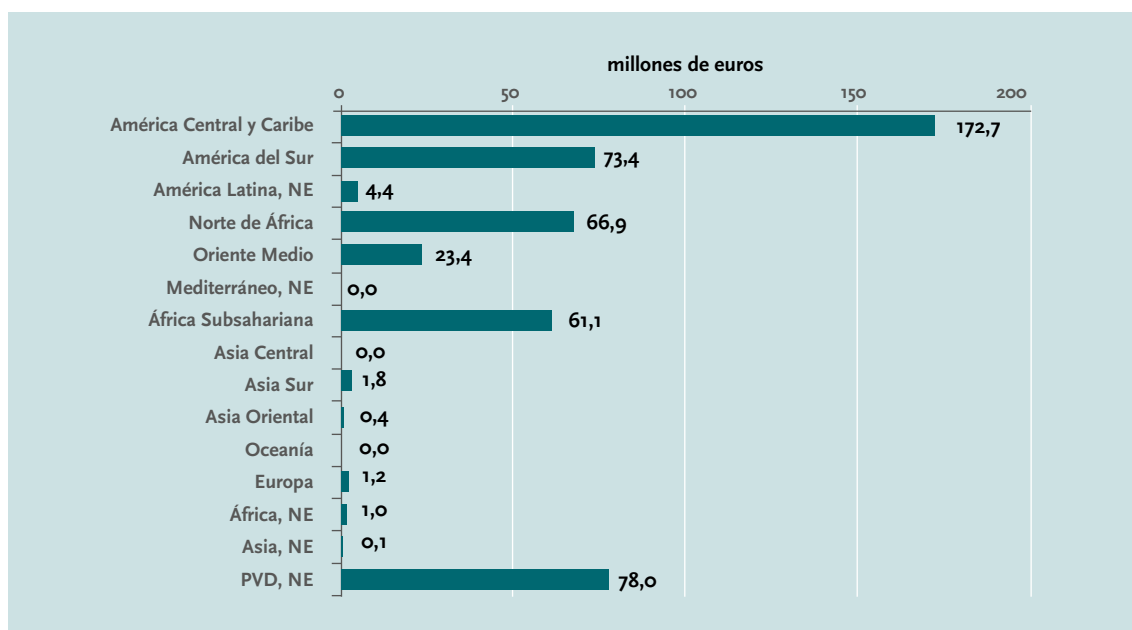


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DG POLDE. Años 2006-2010.

Acorde con los criterios de priorización geográfica del PACODE, América Latina en su conjunto es la zona que más fondos recibió en el periodo 2006-2010, más de 250 millones de euros, lo que supone la mitad de todos los fondos de la cooperación descentralizada andaluza de esos años. El norte de África recibió por parte de la cooperación andaluza en esos años un total de 67 millones de euros y África Subsahariana 61 millones de euros. Oriente Medio contó con un volumen de ayuda de 23 millones de euros.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

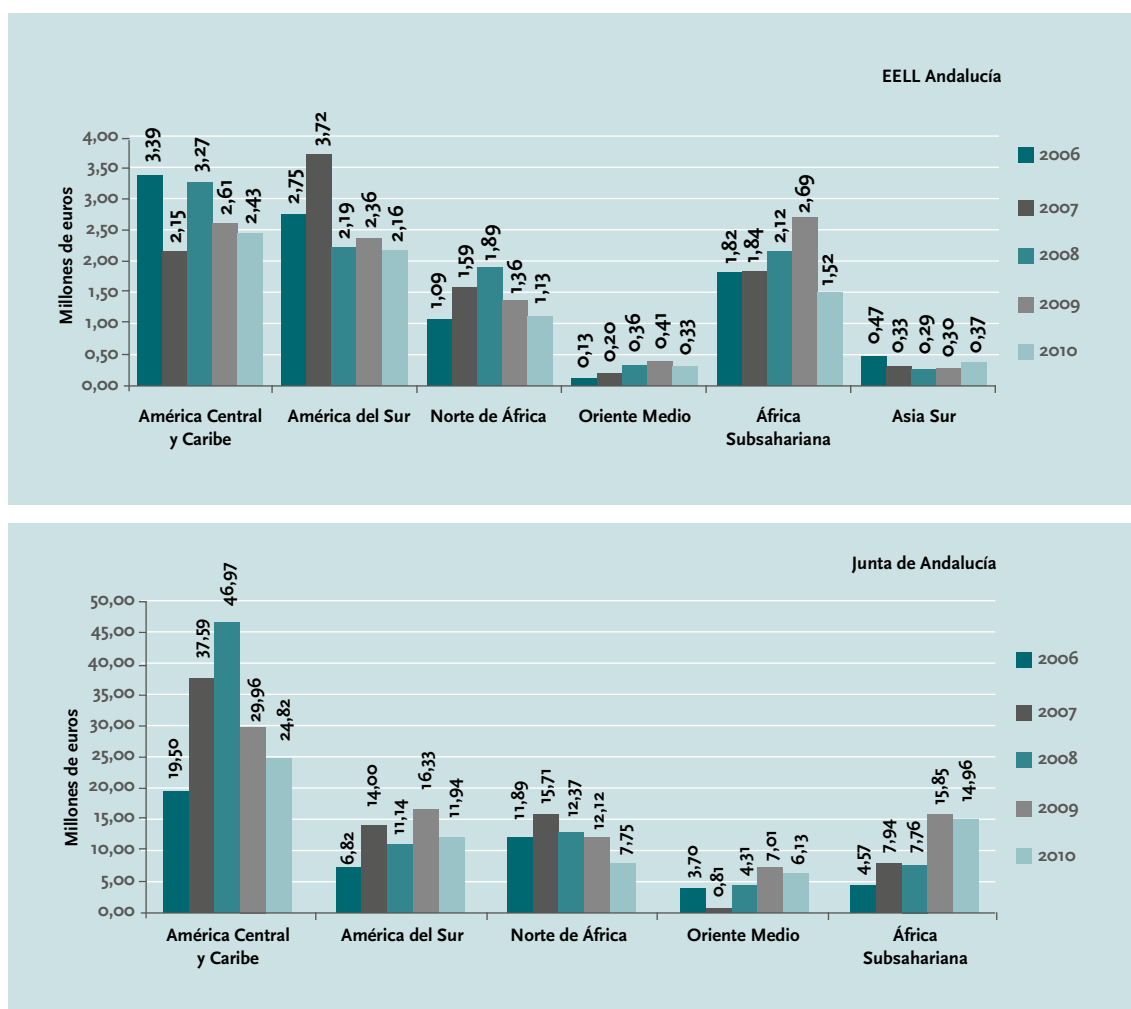
Gráfico 15. Distribución por regiones geográficas de la AOD andaluza en 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Atendiendo a la canalización de la ayuda en las principales zonas geográficas de destino, la Junta de Andalucía ha incrementado el volumen destinado a América Latina entre 2006 y 2010, mientras que la ayuda canalizada por las EELL andaluzas ha experimentado la tendencia opuesta en esta región.

Gráfico 16. Evolución de la AOD de la Junta de Andalucía y EELL andaluzas en las principales zonas geográficas, en 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

De igual manera ha ocurrido en el caso de África Subsahariana, si bien el incremento de la ayuda vía Junta de Andalucía ha sido importante, pasando de 5 a 15 millones de euros. En el norte de África la ayuda otorgada por la Junta de Andalucía ha disminuido en 2010 a niveles inferiores a los de 2006, mientras que en el caso de las EELL la ayuda se ha mantenido más o menos constante. En la región de Oriente Medio se ha producido una tendencia creciente de la ayuda canalizada tanto por la Junta de Andalucía como por las EELL andaluzas.

La tabla 6 muestra los 30 principales países receptores de la AOD andaluza, que aglutinan algo más del 97% de la ayuda total del período con destino especificado. Los seis primeros países de 2006-2010 (Marruecos, Perú, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala) concentran algo más de la mitad de la ayuda andaluza con destino especificado.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Tabla 6. Principales países receptores de la AOD andaluza en 2006-2010 (importes en millones de euros).

PAÍSES	VOLUMEN AOD 2006-2010	PESO (%) 2006-2010	PESO ACUM. 2006-2010	PUESTO 2006-2010	IMPORTE MEDIO 2006-2008	PUESTO 2006-2008	PESO (%) 2006-2008	IMPORTE MEDIO 2009-2010	PUESTO 2009-2010	PESO (%) 2009-2010
Marruecos	50,7	13,1%	13,1%	1	11,6	1	15,0%	8,0	2	10,2%
Perú	36,4	9,4%	22,4%	2	7,8	3	10,1%	6,5	4	8,2%
El Salvador	35,9	9,2%	31,7%	3	6,5	4	8,4%	8,2	1	10,4%
Nicaragua	28,4	7,3%	39,0%	4	6,4	5	8,3%	4,7	6	5,9%
Honduras	27,8	7,2%	46,1%	5	8,1	2	10,5%	1,8	17	2,2%
Guatemala	24,8	6,4%	52,5%	6	4,4	7	5,7%	5,9	5	7,5%
Cuba	21,3	5,5%	58,0%	7	6,1	6	8,0%	1,5	18	1,9%
Territorios Palestinos	21,0	5,4%	63,4%	8	2,4	12	3,1%	6,9	3	8,8%
Población Saharaui	15,6	4,0%	67,5%	9	3,1	8	4,1%	3,1	7	3,9%
Bolivia	14,8	3,8%	71,3%	10	3,0	10	3,8%	3,0	11	3,8%
Rep. Dominicana	14,4	3,7%	75,0%	11	3,0	9	3,9%	2,7	14	3,4%
Mali	13,6	3,5%	78,5%	12	2,5	11	3,3%	3,1	8	3,9%
Ecuador	9,2	2,4%	80,9%	13	1,3	13	1,6%	2,7	13	3,5%
Mozambique	8,6	2,2%	83,1%	14	0,9	16	1,2%	2,9	12	3,7%
Rep. Dem. Congo	7,3	1,9%	85,0%	15	1,0	15	1,3%	2,2	16	2,8%
Paraguay	6,8	1,7%	86,7%	16	0,2	27	0,3%	3,0	9	3,9%
Haití	6,3	1,6%	88,4%	17	0,1	38	0,1%	3,0	10	3,8%
Senegal	5,2	1,3%	89,7%	18	0,2	31	0,3%	2,3	15	2,9%
Mauritania	4,4	1,1%	90,9%	19	0,8	18	1,0%	1,1	20	1,4%
Panamá	4,1	1,1%	91,9%	20	1,2	14	1,6%	0,2	28	0,3%
Burkina Faso	3,7	1,0%	92,9%	21	0,4	21	0,5%	1,3	19	1,6%
Costa Rica	3,7	0,9%	93,8%	22	0,9	17	1,2%	0,5	22	0,6%
Togo	3,4	0,9%	94,7%	23	0,6	19	0,8%	0,8	21	1,0%
Colombia	2,6	0,7%	95,4%	24	0,6	20	0,8%	0,4	24	0,5%
Guinea-Bissau	1,7	0,4%	95,8%	25	0,3	23	0,4%	0,4	23	0,5%
Uganda	1,4	0,4%	96,2%	26	0,2	26	0,3%	0,3	26	0,4%
Malawi	1,4	0,3%	96,5%	27	0,2	28	0,3%	0,3	25	0,4%
India	1,3	0,3%	96,8%	28	0,2	25	0,3%	0,3	27	0,3%
México	1,1	0,3%	97,1%	29	0,3	22	0,4%	0,1	32	0,2%
Uruguay	1,0	0,2%	97,4%	30	0,2	33	0,2%	0,2	29	0,3%
SUBTOTAL 30 PAÍSES	377,9	97,4%			74,5		96,8%	77,2		98,3%
TOTAL AOD CON DESTINO ESPECÍFICO	388,1				77,0			78,6		
TOTAL AOD SIN DESTINO ESPECÍFICO	96,3									

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En relación al análisis de los países prioritarios establecidos en el PACODE, puede observarse que los 23 países priorizados en el plan se encuentran dentro de los 25 primeros puestos por volumen de ayuda. Únicamente Haití (puesto 17), debido al terremoto sufrido en 2010, y Colombia (puesto 24) se intercalan en este listado sin ser países prioritarios (aunque sí forman parte de las regiones prioritarias).

Entre los períodos pertenecientes al II Plan Director de la Cooperación Española y III Plan Director (este último se desarrolla paralelamente al PACODE) se ha producido una cierta reorientación geográfica hacia algunos países que anteriormente apenas habían recibido atención por parte de la cooperación andaluza. Países como Paraguay y Haití, que en 2006-2008 ocupaban las posiciones 27 y 38, han pasado en 2009-2010 a posicionarse entre los diez principales receptores de ayuda andaluza. En sentido contrario también se han producido variaciones en países como Honduras y Cuba, que ocupaban la segunda y sexta posición en 2006-2008, y han descendido en 2009-2010 hasta las posiciones 17 y 18, respectivamente.

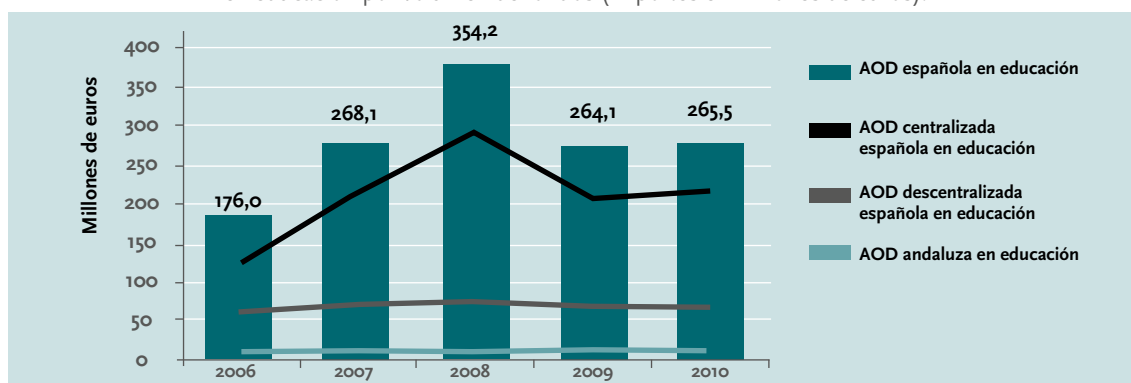
Algunos países han mantenido su puesto a pesar de haber aumentado considerablemente el volumen medio de ayuda recibida. Por ejemplo, Ecuador incrementó la ayuda media recibida entre 2006-2008 y 2009-2010, pasando de 1 a 3 millones de euros.

En relación a la priorización de países por instituciones financiadoras, la Junta de Andalucía sigue una tendencia similar al análisis de la ayuda andaluza global, pero las Entidades Locales destinan un volumen relevante de ayuda al desarrollo a países como Malawi o India (puestos 12 y 14, respectivamente, por volumen recibido por EELL) que aparecen en el cómputo global mucho más atrasados.

1.3. La AOD andaluza en educación en el período 2006-2010

La ayuda bilateral/multilateral española destinada a educación durante el período 2006-2010 ha seguido, en general, una tendencia creciente, especialmente debido al incremento de fondos desde la cooperación central (siendo también la de mayor irregularidad en su aportación). Por su parte, la ayuda andaluza en educación (un 3% de la ayuda española en el sector), en términos brutos, ha experimentado una evolución muy positiva, de modo que en el año 2010 el volumen de fondos destinado a este sector casi duplicó al desembolsado en 2006 (pasando de 5 a 9 millones de euros).

Gráfico 17. Evolución comparada de la AOD española, centralizada y descentralizada, y andaluza en educación por volumen de fondos (importes en millones de euros).

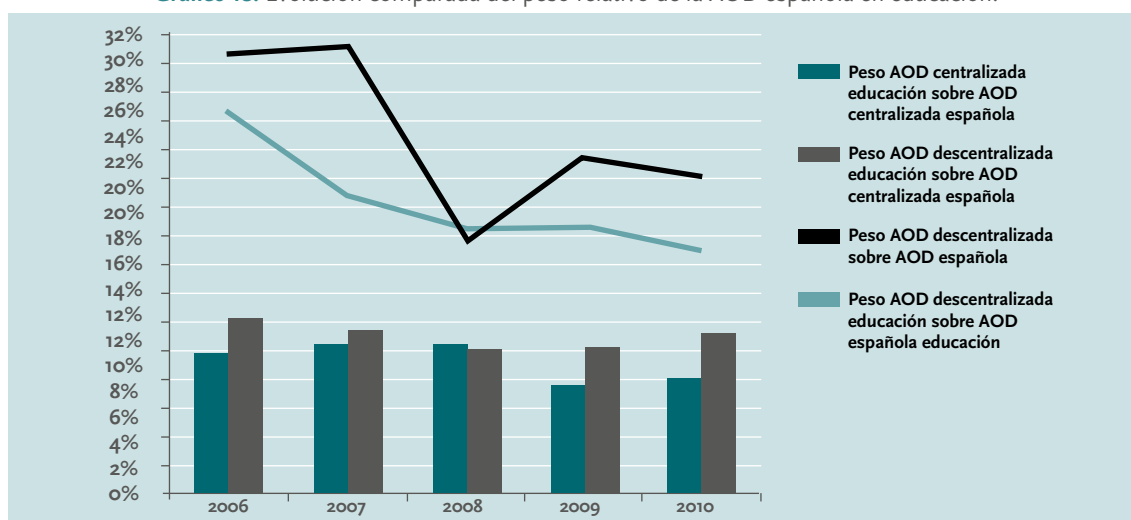


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

A pesar de todo, analizando los datos en términos relativos, encontramos que la cooperación descentralizada española ha apoyado con mayor regularidad y aportación presupuestaria al sector educación (11% de los fondos desembolsados en 2006-2010) que la ayuda centralizada (algo más de un 9%).

Gráfico 18. Evolución comparada del peso relativo de la AOD española en educación.

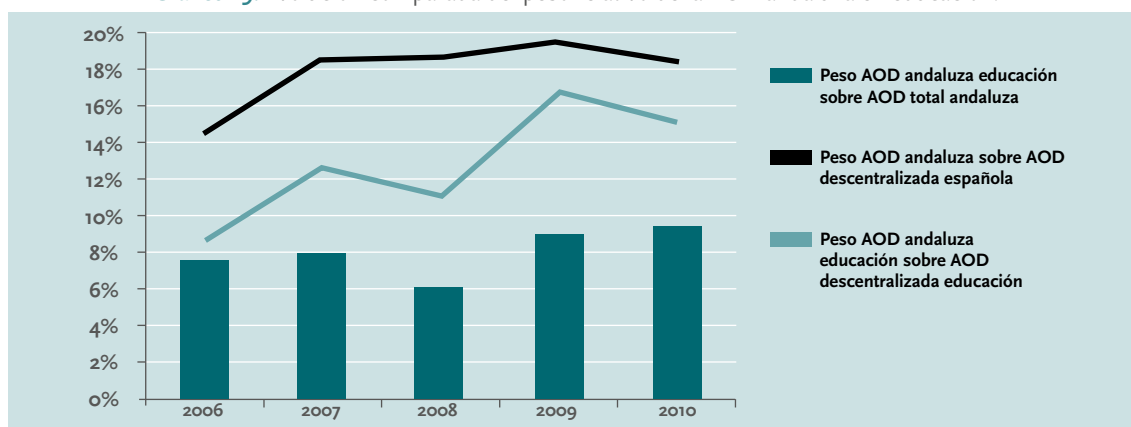


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Por otro lado, si bien es cierto que la ayuda descentralizada a lo largo del quinquenio ha venido perdiendo peso relativo respecto a la ayuda global española (del 27% al 17%), dentro del sector educación esta tendencia se ha sufrido de manera más acuciante, disminuyendo la cooperación descentralizada su peso relativo de un 31% en 2006 a un 22% en 2010.

En el caso de Andalucía, el apoyo financiero al sector educación queda relegado al 8% del volumen de fondos desembolsados entre 2006 y 2010, si bien es cierto que desde 2008 el peso relativo del sector en la cooperación andaluza ha ido creciendo hasta representar algo más del 9% en 2010.

Gráfico 19. Evolución comparada del peso relativo de la AOD andaluza en educación.



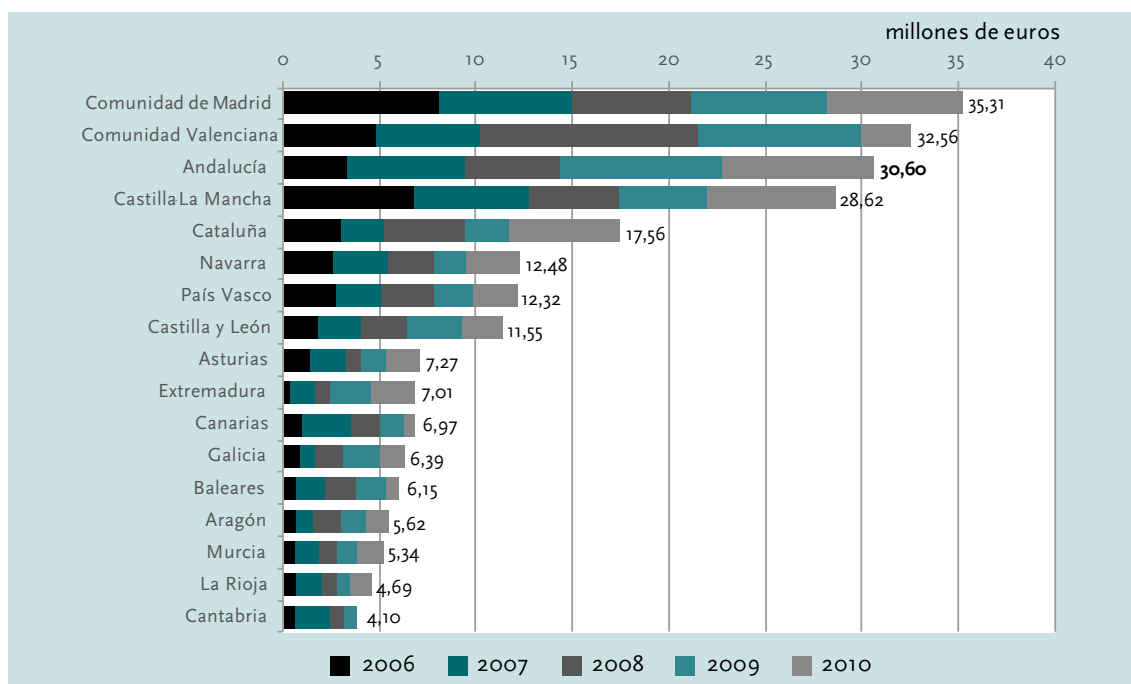
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

No obstante, a pesar de los esfuerzos dedicados al sector, podemos observar en el gráfico 19 que el volumen de ayuda andaluza en su conjunto tiene un peso mayor dentro de la cooperación descentralizada española (un 18% de la ayuda descentralizada entre 2006 y 2010), que los fondos andaluces destinados a educación, que representan cerca del 13% de la cooperación descentralizada en el sector. Este dato, si lo comparamos con el de otras regiones españolas, nos revela que la educación no ha sido hasta la fecha una prioridad para la cooperación andaluza.

1.3.1. La AOD andaluza en educación en el marco de la cooperación descentralizada española

En el ámbito de la educación la comunidad andaluza durante el período 2006-2010 se posiciona como la tercera Comunidad Autónoma más importante en volumen de ayuda en el sector, en términos absolutos, por detrás de las comunidades de Madrid y Valencia. Cabe destacar que la región andaluza superó el volumen de ayuda de la región valenciana en 2009 y ocupó la primera posición, por encima de la comunidad madrileña, en 2010.

Gráfico 20. Volumen total de los fondos de la AOD de la comunidad andaluza con respecto al resto de las CCAA españolas¹⁶ (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En relación a su presupuesto consolidado de gastos, el volumen de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía en materia de educación (0,3%) se sitúa en torno a la media, en el

¹⁶ No incluye las entidades locales

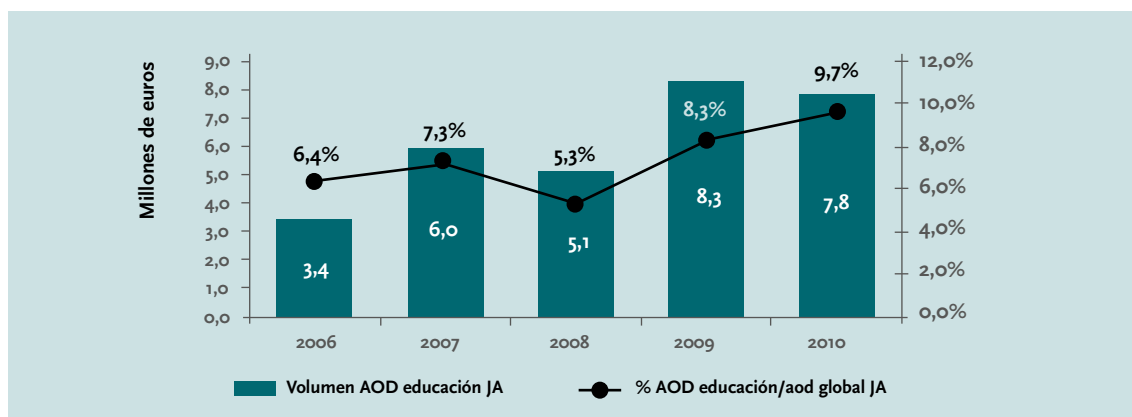
período 2006-2010. Sin embargo, el ratio de ayuda en educación respecto al volumen total de ayuda andaluza (7,4%) se encuentra muy por debajo del promedio del conjunto de Comunidades Autónomas (13,6%). Queda, por tanto, un amplio margen de mejora que no necesariamente tiene que ver con la ampliación de recursos, sino más bien con la concentración en un sector como la educación que debe ser asumido como más relevante.

Tabla 7. Volumen medio de AOD descentralizada española en educación por comunidades en relación a la media del presupuesto consolidado medio de cada comunidad en 2006-2010 (importes en millones de euros). No incluye entidades locales.

CCAA	% AOD ED/AOD BRUTA PROMEDIO 2006-2010	% AOD/PPTO CONSOLIDADO PROMEDIO 2006-2010
Murcia	29,1	0,1
La Rioja	24,0	0,3
Castilla y León	20,2	0,1
Comunidad de Madrid	20,2	0,2
Comunidad Valenciana	17,4	0,3
Cantabria	15,6	0,2
Castilla-La Mancha	15,0	0,5
Galicia	14,1	0,1
Navarra	13,0	0,5
Extremadura	12,3	0,2
Aragón	12,3	0,2
Asturias	12,1	0,3
Canarias	9,9	0,2
Baleares	8,5	0,5
Andalucía	7,4	0,3
País Vasco	7,0	0,4
Cataluña	6,0	0,2
Melilla	0,0	0,0
PROMEDIO 2006-2010	13,6	0,24

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del MINHAP y de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En el gráfico 21 se aprecia cómo el esfuerzo inversor de la Junta de Andalucía para ayuda al desarrollo en el sector educación experimenta en valores totales un significativo incremento en 2007 y 2009, descendiendo ligeramente en 2010. No obstante, si lo analizamos desde el punto de vista porcentual la tendencia es claramente creciente y esperamos que se consolide en el futuro.

Gráfico 21. Evolución de la AOD en educación de la Junta de Andalucía en relación a su AOD global.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1.3.2. Instituciones financiadoras de la AOD andaluza en educación

Andalucía destinó 38,4 millones de euros como ayuda al sector educación durante el período 2006-2010, de los cuales la Junta de Andalucía financió el 80% y las Entidades Locales el restante 20%, si bien en el año 2010 la Junta incrementó su representación en el volumen de fondos hasta situarse en un 88%.

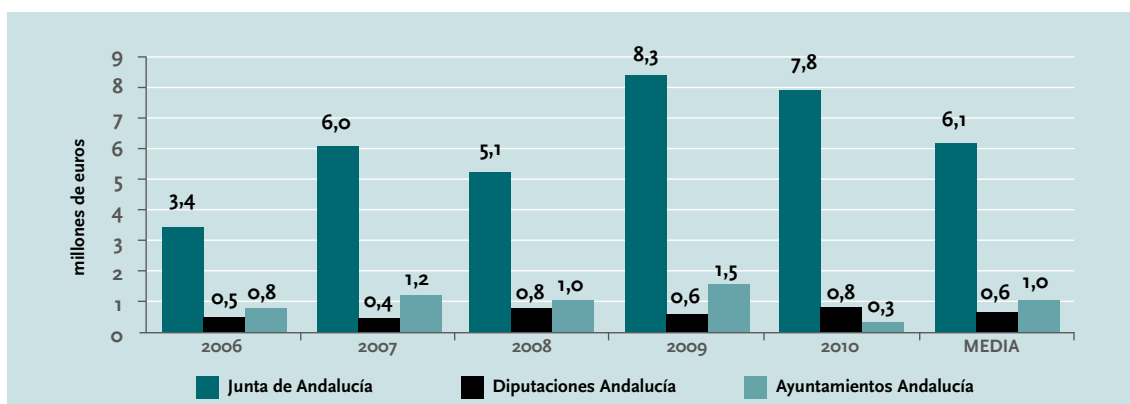
Tabla 8. Evolución de la AOD andaluza en educación por volumen y tipología de institución financiadora, período 2006-2010 (importes en millones de euros).

Año	JUNTA DE ANDALUCÍA AOD EDUC	% TOTAL ANDALUCÍA AOD EDUC	EELL ANDALUCÍA AOD EDUC	% TOTAL ANDALUCÍA AOD EDUC	TOTAL ANDALUCÍA AOD EDUC
2006	3,4	72,7%	1,3	27,3%	4,7
2007	6,0	78,5%	1,6	21,5%	7,6
2008	5,1	74,2%	1,8	25,8%	6,9
2009	8,3	80,5%	2,0	19,5%	10,3
2010	7,8	87,6%	1,1	12,4%	8,9
TOTAL 2006-2010	30,60	79,7%	7,81	20,3%	38,41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Atendiendo a las instituciones financiadoras de la ayuda, entre 2006 y 2010 la Junta de Andalucía duplicó el volumen de AOD pasando de 3 a 8 millones de euros, mientras que el conjunto de entidades locales andaluzas siguió una tendencia similar hasta 2010, cuando la AOD financiada por este tipo de instituciones cayó a niveles ligeramente inferiores a 2006. En términos relativos, la Junta de Andalucía destinó un 7% de su AOD a educación, mientras que las EELL aportaron a este sector cerca del 11% del total de su ayuda.

Gráfico 22. Evolución de la AOD andaluza en educación por instituciones regionales andaluzas, en 2006-2010 (importes en millones de euros).

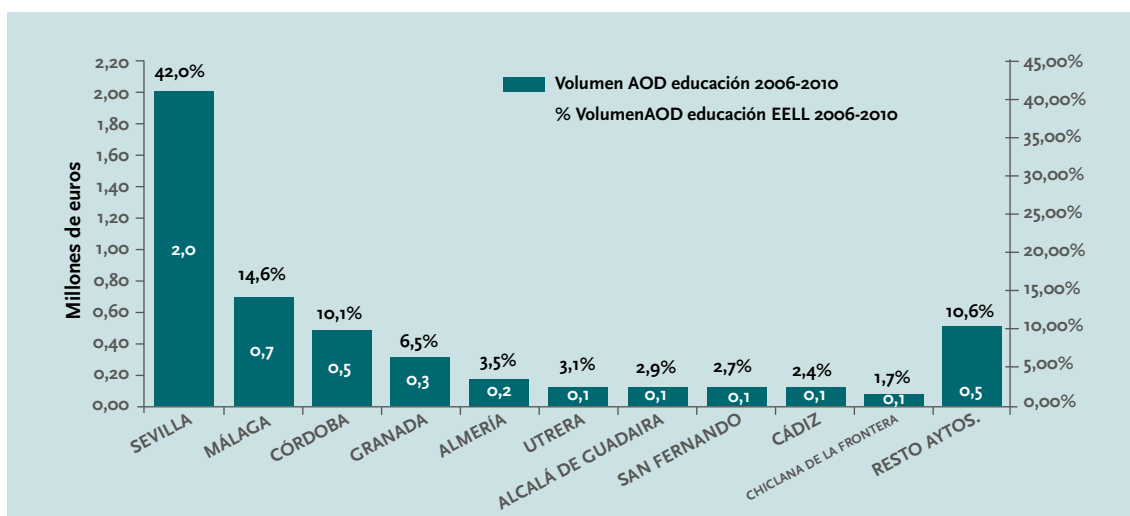


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En un análisis pormenorizado de las entidades locales, observamos que las diputaciones provinciales andaluzas mantienen un crecimiento moderado en la financiación de proyectos de ayuda en el sector educación, si bien su representación respecto al volumen total gestionado por las entidades locales es menor que la de los ayuntamientos. Cabe señalar que en 2010 se produjo una inversión en el peso del volumen financiado por diputaciones (0,8 millones de euros), superando al gestionado por ayuntamientos (0,3 millones de euros).

En lo referente a los principales operadores, la AACID es el organismo encargado de gestionar el volumen de fondos de ayuda en educación financiada por la Junta de Andalucía. En cuanto a las entidades locales, las aportaciones más importantes de este período proceden de los distintos ayuntamientos de la comunidad, con un monto total de casi 5 millones de euros.

Gráfico 23. Volumen de AOD en educación, en términos absolutos y relativos, desembolsada por los ayuntamientos andaluces entre 2006 y 2010 (importes en millones de euros).

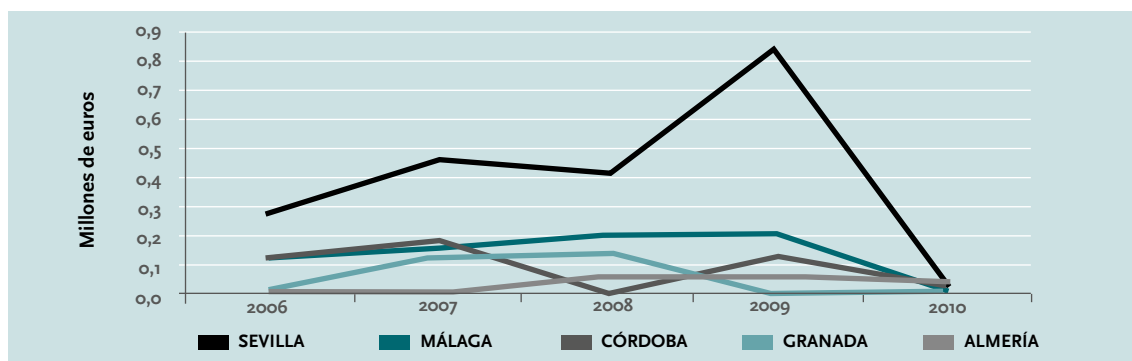


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Como muestra el gráfico 23, las cifras más relevantes proceden del Ayuntamiento de Sevilla, seguido muy de lejos por Málaga y Córdoba. Destaca la aportación de algunas ciudades medias (Utrera, Alcalá de Guadaira, San Fernando) y la ausencia de Huelva. En términos relativos, hay que señalar que los tres primeros municipios (Sevilla, Málaga y Córdoba) aglutinan el 67% del total de la ayuda.

Analizando la evolución de los cinco ayuntamientos más importantes en materia de cooperación en educación se observa cierta irregularidad, más marcada en Sevilla, Córdoba y Granada, los más relevantes.

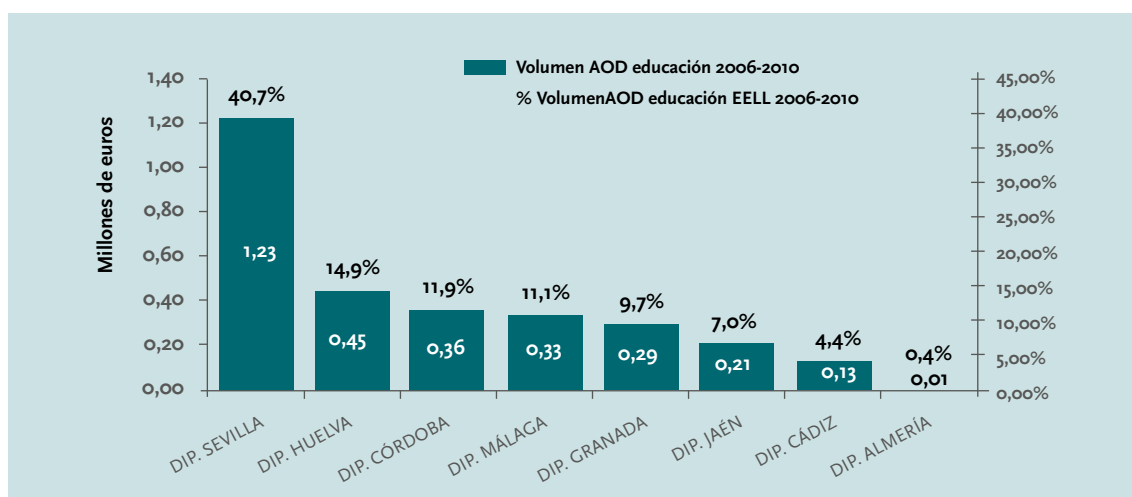
Gráfico 24. Evolución de la AOD en educación desembolsada por los cinco principales ayuntamientos de Andalucía, período 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

El segundo conjunto de instituciones andaluzas comprometidas con el sector educación de la cooperación andaluza lo componen las diputaciones provinciales.

Gráfico 25. Volumen de AOD en educación desembolsada por las diputaciones andaluzas en el período 2006-2010 (millones de euros).

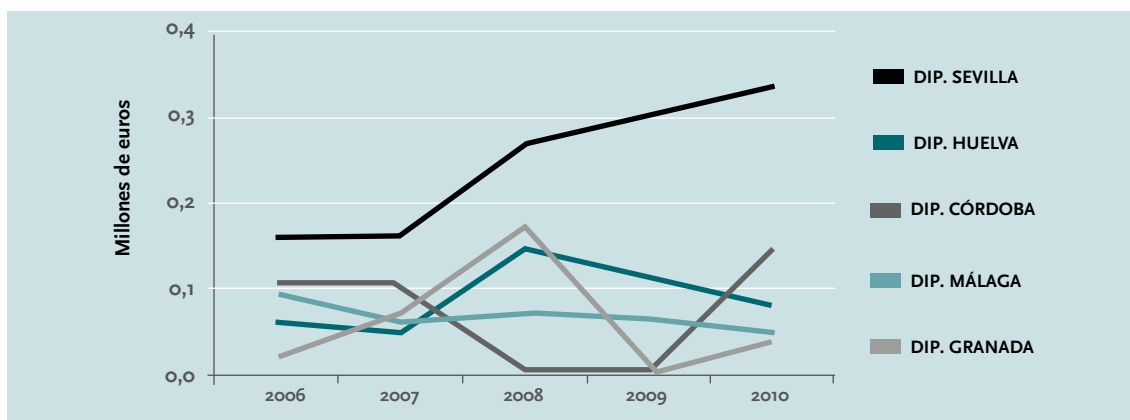


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

En este caso, también Sevilla se posiciona a la cabeza de la lista, aglutinando el 41% de la ayuda, muy alejada de diputaciones como Huelva y Córdoba.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Gráfico 26. Evolución de la AOD desembolsada por las cinco principales diputaciones de Andalucía, 2006-2010 (importes en millones de euros).

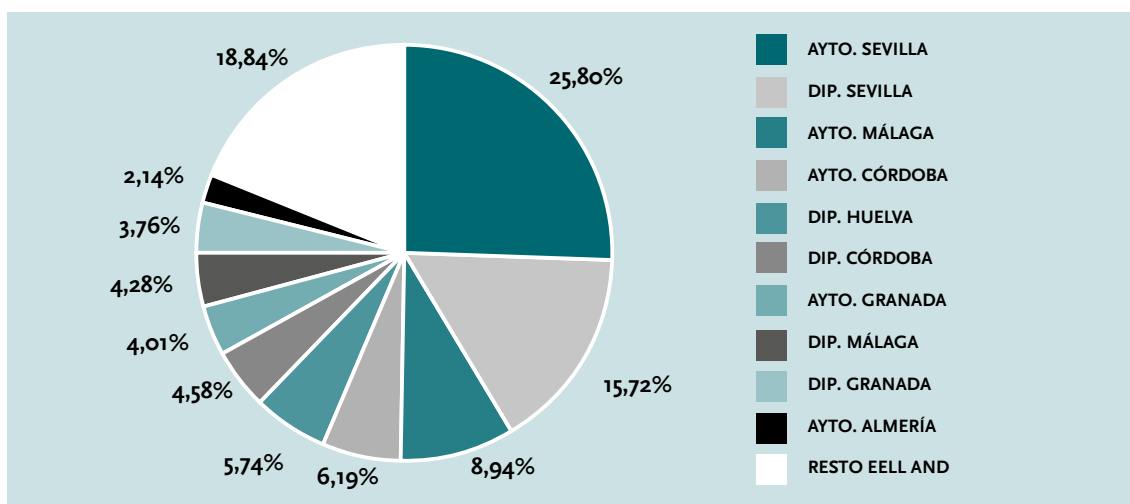


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Puede observarse la existencia de puntos de fractura en más de la mitad de ellas, especialmente en Almería, que no dedica ayuda a educación entre 2007 y 2010, Cádiz y Córdoba, ambas con dos años sin disposición de fondos, así como, en menor medida, Granada y Jaén. Únicamente se observa una estrategia definida en los casos de Málaga, con una aportación bastante equilibrada en ayuda a educación, y Sevilla, que muestra una apuesta creciente por el sector.

Tras un análisis del conjunto de entidades locales, podemos establecer un listado de las diez instituciones financiadoras andaluzas con mayor volumen de ayuda dedicada al sector educación durante el período 2006-2010:

Gráfico 27. Top 10 de Entidades Locales andaluzas por volumen de ayuda en educación en el período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Las diez principales instituciones representan el 81% del volumen global de ayuda andaluza destinada a educación, concentrando las tres primeras el 50%.

En cuanto al esfuerzo inversor de las principales entidades locales andaluzas por volumen de ayuda en educación, encontramos que la Diputación de Sevilla es la institución que destina un mayor porcentaje de su presupuesto consolidado (0,07%) a la ayuda en el sector, seguida de la Diputación de Huelva (0,06%) y el Ayuntamiento de Sevilla (0,05%).

Tabla 8. Principales Entidades Locales andaluzas según su esfuerzo inversor en ayuda al sector educación durante el período 2006-2010.

INSTITUCIÓN	AOD EDUCACIÓN MEDIA ANUAL 2006-2010	PESO AOD EDUCACIÓN SOBRE PPTO. CONSOLIDADO
Dip. Sevilla	245.476,8	0,07%
Dip. Huelva	89.630,4	0,06%
Ayto. Sevilla	402.911,0	0,05%
Ayto. Córdoba	96.639,6	0,03%
Dip. Córdoba	71.552,5	0,03%
Dip. Granada	58.800,0	0,03%
Dip. Málaga	66.873,4	0,02%
Ayto. Granada	62.647,9	0,02%
Ayto. Málaga	139.659,3	0,02%
Ayto. Almería	33.357,7	0,02%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del MINHAP y de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1.3.3. Instituciones canalizadoras de la AOD andaluza en educación

Durante los años 2006 a 2010, el volumen total de fondos andaluces destinado a ayuda en el sector educación (38 millones de euros) se ha distribuido entre 525 proyectos. Únicamente el 3% de la ayuda andaluza destinada a la educación fue ejecutada directamente por la entidad financiadora (sin incluir aquí las universidades), mientras que el 89% se canalizó a través de ONGD, el 3% vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES), el 3% vía universidades y el 1,5% a través de otras vías diferentes de las anteriores.¹⁷

Tabla 9. Modo de canalización de la ayuda andaluza destinada a la educación durante 2006-2010 (importes en millones de euros).

MODO DE CANALIZACIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2006- 2010	PESO % TOTAL AOD EDUCACIÓN ANDALUCÍA 2006-2010	Nº DE PROYECTOS 2006-2010	% Nº TOTAL DE PROYECTOS
Vía ONGD	4,3	7,4	6,6	8,6	7,2	34,2	88,9%	416	79,2%
Vía OMUDES	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5	3,8%	6	1,1%
Vía Universidades	0,1	0,0	0,0	0,0	1,0	1,1	2,9%	15	2,9%
Otras vías	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,6	1,4%	39	7,4%
SUBTOTAL	4,6	7,6	6,8	10,1	8,3	37,3	97,1%	476	90,7%
Ejecución directa	0,1	0,0	0,2	0,2	0,6	1,1	2,9%	49	9,3%
Total AOD educación Andalucía	4,7	7,6	6,9	10,3	8,9	38,4	100,0%	525	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

¹⁷ Advertimos de que se han detectado numerosos errores en la clasificación por tipos de las entidades ejecutoras en los listados. En las cifras que aquí ofrecemos estos errores se han tratado de subsanar.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Analizando la vía de canalización más importante, encontramos que a través de las ONGD se ha gestionado el 79% de los proyectos realizados entre 2006 y 2010. Se ha identificado un total de 175 organismos¹⁸, de los cuales sólo los diez primeros con mayor volumen de gestión de fondos concentran cerca del 30% de los proyectos y el 50% de la ayuda andaluza en el sector educación, mientras que las diez siguientes entidades manejan otro 20% de la financiación.

Tabla 10. Principales ONGD por volumen de ayuda canalizada en el sector educación 2006-2010 (importes en millones de euros).

PUESTO	ORGANISMO	% N° PROYECTOS 2006-2010	VOLUMEN TOTAL DE AOD EDUCACIÓN	% TOTAL AOD VÍA ONGD	% ACUMUL. TOTAL AOD VÍA ONGD
1	SOLIDARIDAD DON BOSCO	6,3%	2,9	8,4%	8,4%
2	PROYECTO SOLIDARIO	2,6%	2,6	7,7%	16,1%
3	MUJERES EN ZONA DE CONFLICTO (MZC)	1,9%	2,5	7,4%	23,6%
4	FUNDACIÓN ALBIHAR	2,6%	2,0	6,0%	29,5%
5	FUNDACIÓN ENTRECULTURAS - FE Y ALEGRÍA	3,4%	1,8	5,3%	34,8%
6	FUNDACIÓN INTERED - RED DE INTERCAMBIO Y SOLIDARIDAD	2,6%	1,5	4,5%	39,4%
7	FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO CULTURAL Y SOCIAL DE ANDALUCÍA (PRODEAN)	1,0%	1,2	3,5%	42,8%
8	ASECOP - ASOCIACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN CON PALESTINA	3,8%	0,9	2,8%	45,6%
9	EDUCACIÓN SIN FRONTERAS (ESF)	1,0%	0,9	2,5%	48,1%
10	MADRE CORAJE	2,9%	0,8	2,4%	50,5%
11	FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA	0,5%	0,8	2,3%	52,9%
12	FUNDACIÓN JÓVENES DEL TERCER MUNDO	0,7%	0,7	2,1%	55,2%
13	ACPP - ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ	1,4%	0,8	2,3%	57,4%
14	ASOCIACIÓN ESPAÑOLA CENTRO PERES DE LA PAZ	0,7%	0,7	2,1%	59,5%
15	CESAL - ASOCIACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS Y SOLIDARIDAD CON AMÉRICA LATINA	1,0%	0,7	2,1%	61,6%
16	FUNDACIÓN TRES CULTURAS DEL MEDITERRÁNEO	0,5%	0,7	2,1%	61,6%
17	PROYDE - ASOCIACIÓN PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL TERCER MUNDO	1,7%	0,7	2,0%	65,6%
18	APY - SOLIDARIDAD EN ACCIÓN	1,2%	0,6	1,8%	67,5%
19	FUNDACIÓN INTERMÓN OXFAM	0,5%	0,6	1,8%	69,2%
20	FUNDACIÓN SAVE THE CHILDREN	0,7%	0,6	1,6%	70,9%

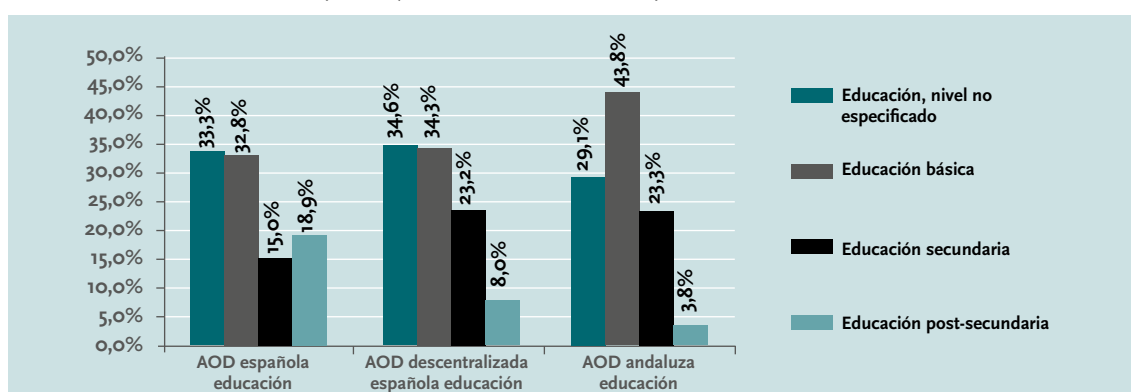
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

¹⁸ La cifra podría variar levemente debido a la falta de normalización en el registro de entidades canalizadoras.

1.3.4. Distribución sectorial de la AOD andaluza en educación

En una panorámica general del período 2006-2010 podemos determinar que para la cooperación andaluza, en comparación con la ayuda global española y la ayuda descentralizada nacional, la educación básica es claramente prioritaria, al representar el 44% de la ayuda andaluza en el sector educación. En sentido contrario, la región andaluza apenas dedica un 4% de su ayuda al sector a la educación post-secundaria, muy por debajo de la media española, tanto descentralizada (8%) como global (19%).

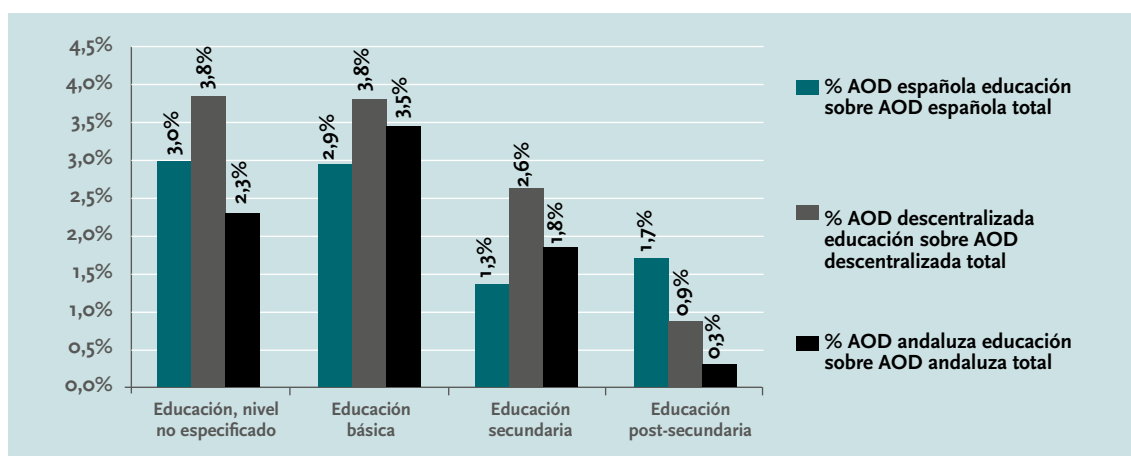
Gráfico 28. Distribución sectorial comparada: AOD total española, descentralizada española y andaluza en educación, período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

A pesar de la priorización de la educación básica, la cooperación andaluza no cumple con el compromiso que aprobó la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados de destinar un 8% de la AOD a este sector. De hecho, sólo destinó un 3,5% del volumen total de sus fondos entre 2006 y 2010, cifra muy similar a la media de toda la cooperación descentralizada española (3,8%).

Gráfico 29. Comparativa del peso de los subsectores de educación sobre AOD total: ayuda española, descentralizada española y andaluza, período 2006-2010.

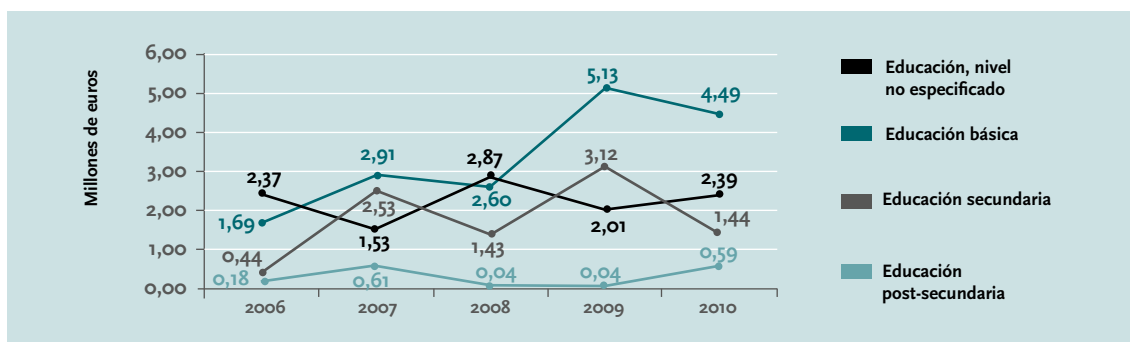


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

El gráfico 30 ofrece información sobre la tendencia creciente en todos los sectores educativos, pues la ayuda destinada en 2010 prácticamente triplica a la de 2006 si bien es cierto que en el caso de la educación básica y la educación secundaria, dicho incremento se ha producido de manera muy intermitente. La categoría de educación no especificada, aunque también con ligeros altibajos, se ha mantenido bastante constante a lo largo del periodo.

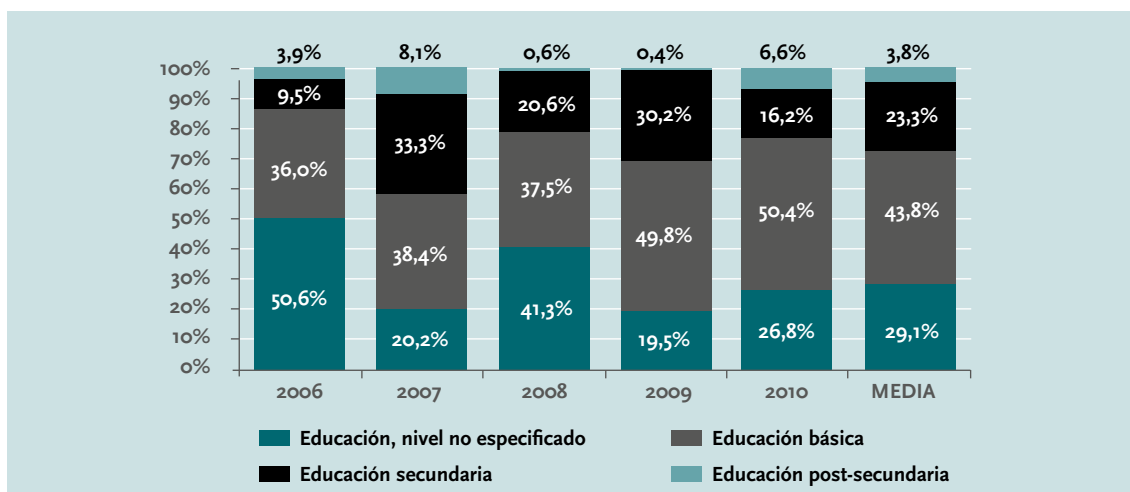
Gráfico 30. Evolución sectorial AOD andaluza en educación, período 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Porcentualmente, la ayuda andaluza en educación básica ha ido ganando peso relativo sobre el volumen total en detrimento de la educación no especificada, aglutinando en 2010 el 50% de la ayuda. La educación secundaria alcanzó su representación máxima en 2007, un tercio de la ayuda en educación en ese año, pero desde entonces su peso relativo ha sufrido, de manera irregular, una tendencia decreciente hasta situarse en un 16% en 2010.

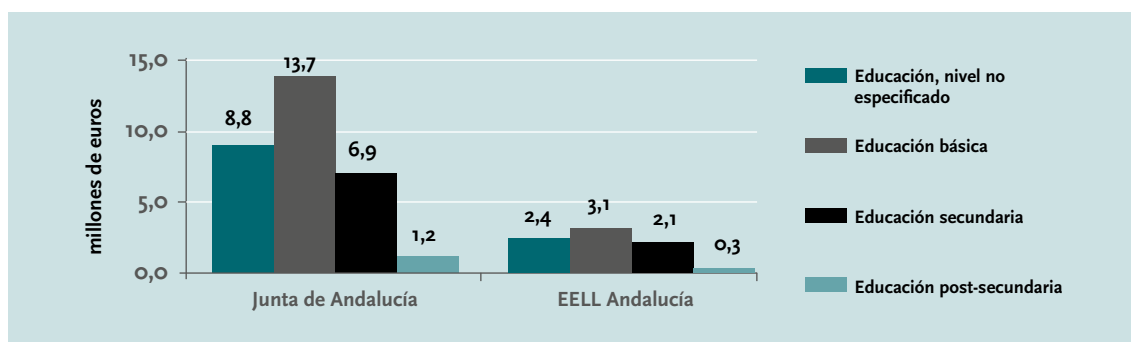
Gráfico 31. Evolución del peso sectorial de categorías de AOD andaluza en educación, período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Desagregando los datos por tipo de institución financiadora puede observarse que tanto la Junta de Andalucía como las entidades locales mantienen una proporcionalidad similar en la asignación de fondos por categoría educativa, priorizando la educación básica (más acentuada en el caso de la Junta de Andalucía), seguida del nivel no especificado y de la educación secundaria.

Gráfico 32. Distribución sectorial AOD andaluza en educación, vía Junta de Andalucía y Entidades Locales, período 2006-2010 (importes en millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Atendiendo a la clasificación del *Credit Report System (CRS)* del CAD, la tabla 11 muestra una comparativa entre la ayuda española global, la cooperación descentralizada y la andaluza. Resulta destacable que la cooperación descentralizada dedica a la educación secundaria el 70% del volumen de fondos españoles destinados a dicha categoría, porcentaje que se sitúa en el 64% para el caso de la educación primera infancia y un 49% en materia de capacitación básica de jóvenes y adultos.

Tabla 11. Distribución por sectores y subsectores de la AOD en educación: comparativa entre la ayuda española, descentralizada total y andaluza, 2006-2010 (importes en millones de euros).

CÓDIGO SECTOR	DESCRIPCIÓN SECTOR	AOD ESPAÑOLA EDUCACIÓN		AOD DESCENTRALIZADA EDUCACIÓN		AOD ANDALUZA EDUCACIÓN	
		VOLUMEN	%	VOLUMEN	%	VOLUMEN	%
111	Educación, nivel no especificado	415,1	33,3%	102,8	34,6%	11,2	29,1%
11110	Política educativa y gestión administrativa	165,9	13,3%	26,1	8,8%	2,9	7,5%
11120	Servicios e instalaciones educación y formación	150,3	12,1%	52,8	17,8%	5,1	13,3%
11130	Formación de profesores	37,9	3,0%	10,8	3,6%	1,3	3,3%
11182	Investigación educativa	60,9	4,9%	13,1	4,4%	1,9	5,0%
112	Educación básica	407,9	32,8%	102,1	34,3%	16,8	43,8%
11220	Educación primaria	324,3	26,0%	59,5	20,0%	10,1	26,3%
11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	71,1	5,7%	34,6	11,6%	5,7	14,9%
11240	Educación primera infancia	12,6	1,0%	8,0	2,7%	1,0	2,6%
113	Educación secundaria	186,9	15,0%	68,8	23,2%	9,0	23,3%
11320	Educación secundaria	21,9	1,8%	15,6	5,3%	2,3	6,0%
11330	Educación profesional	165,1	13,3%	53,2	17,9%	6,7	17,3%
114	Educación post-secundaria	235,5	18,9%	23,7	8,0%	1,5	3,8%
11420	Educación universitaria	204,5	16,4%	19,4	6,5%	1,2	3,0%
11430	Formación superior técnica y de dirección	31,0	2,5%	4,4	1,5%	0,3	0,8%
Total		1245,4	100,0%	297,4	100,0%	38,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

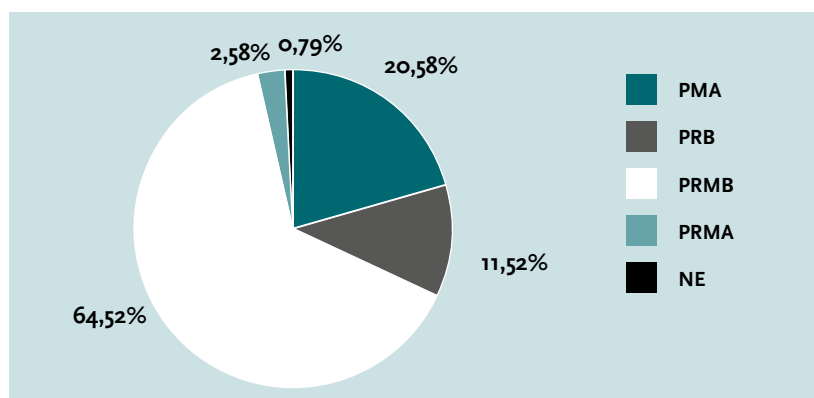
En cuanto a la cooperación andaluza, encontramos que la educación primaria abarca algo más de la cuarta parte (26%) de la ayuda andaluza en el sector educación, seguida de la formación profesional con el 17%, la capacitación de jóvenes y adultos con el 15% y los servicios e

instalaciones educativas y de formación con un 13%. Esto significa que estas cuatro categorías concentran el 72% del volumen total de ayuda andaluza en educación en el período 2006-2010.

1.3.5. Distribución geográfica de la AOD andaluza en educación

La distribución de la ayuda según el nivel de renta de los países receptores de ayuda andaluza (incluyendo la Junta de Andalucía y las Entidades Locales) en el período 2006-2010 muestra que el 64% de la ayuda en el periodo se ha destinado a países de renta media-baja (PRMB), el 20% a países menos adelantados (PMA) y el 11% a países de renta baja (PRB), mientras que sólo un 2% se ha dirigido a países de renta media-alta (PRMA).

Gráfico 33. Distribución de la AOD andaluza en educación por nivel de renta de los países receptores de la ayuda, período 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

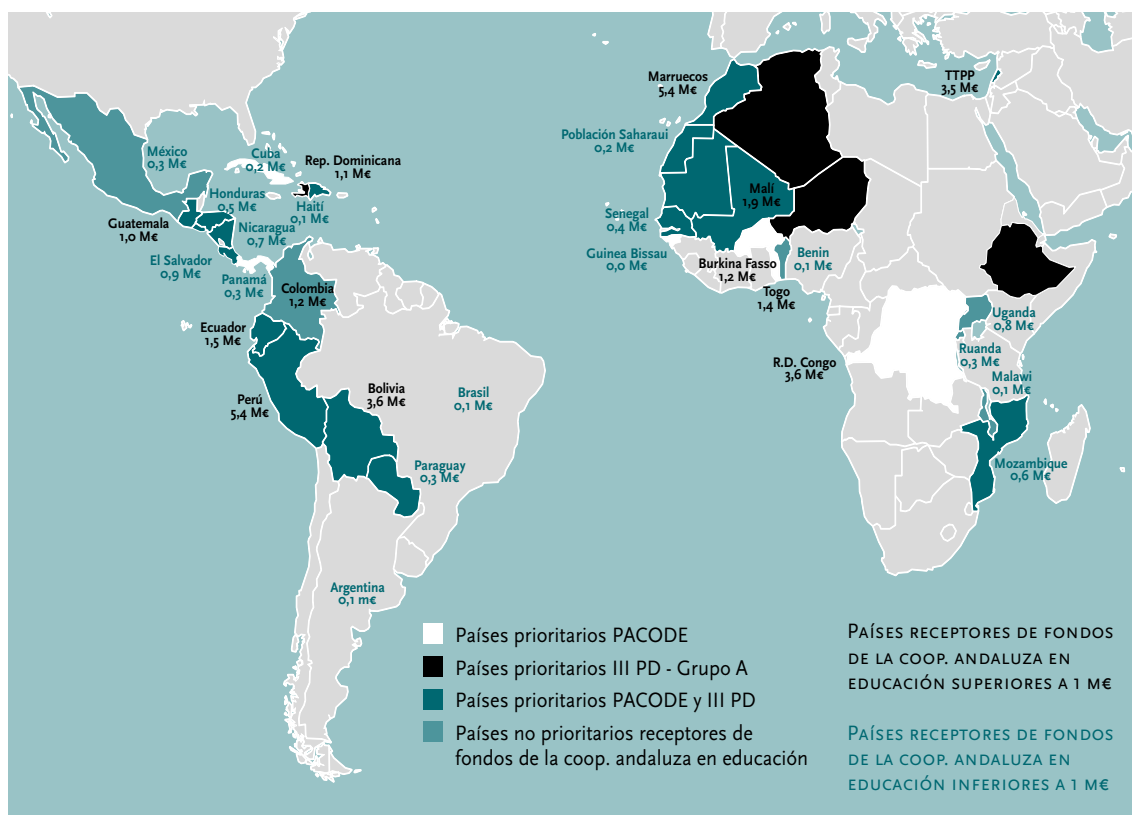
En la tabla inferior puede observarse cómo la ayuda andaluza dirigida a países menos adelantados experimentó un destacable incremento en el sector educación, pasando de 0,1 a 2,7 millones de euros, justificada por la priorización de la región de África Subsahariana en el PACODE. Los países de renta baja recibieron una dotación creciente de ayuda, que en 2010 supuso más del doble de la ayuda asignada en 2006. El incremento de fondos para los países de renta media-baja (regiones de Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio), aunque con una alta dotación de fondos, fue menos pronunciado, mientras que la ayuda a los países de renta media-alta en 2010 se redujo a la mitad con respecto a 2006.

Tabla 12. Evolución de la AOD andaluza en educación por nivel de renta de los países receptores de la ayuda, 2006-2010 (importes en millones de euros).

NIVEL DE RENTA	2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
Países menos adelantados - PMA	0,1	1,9	0,8	2,4	2,7	7,9
Países rentas bajas - PRB	0,7	0,4	0,8	0,9	1,7	4,4
Países de renta media-baja - PRMB	3,7	5,1	5,0	6,5	4,4	24,8
Países renta media-alta - PRMA	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	1,0
No especificados	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3
Total	4,7	7,6	6,9	10,3	8,9	38,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Mapa 2. Principales países receptores de AOD en educación de la cooperación andaluza por volumen de fondos, 2006-2010



Fuente: Elaboración propia.

Las zonas geográficas que concentran el mayor volumen de fondos andaluces son América del Sur, con 12 millones de euros, y África Subsahariana, con 11 millones de euros, seguidas de norte de África y América Central y Caribe, con 5 millones de euros. Por el contrario, Europa únicamente recibió 0,01 millones de euros y Asia Sur 0,1 millones de euros.

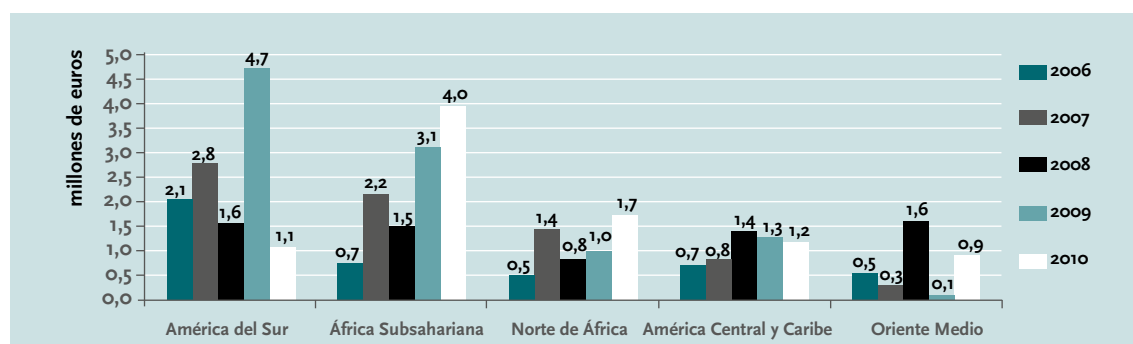
Gráfico 34. Distribución por áreas geográficas de la AOD andaluza en educación, 2006-2010 (millones de euros y peso relativo).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010

El análisis de las principales zonas geográficas por volumen de recepción de fondos muestra una tendencia decreciente de fondos para la región de América del Sur, aunque con un irregular pico de crecimiento en 2009 que representa un tercio del volumen total 2006-2010 para la región. La evolución de la ayuda andaluza en educación destinada a África, tanto África Subsahariana como norte de África, destaca por su elevada tasa de crecimiento, en línea con el mencionado incremento de ayuda a los PMA y PRB, países que se concentran mayoritariamente en el continente africano. En América Central y Caribe se observa cierta constancia en el volumen de fondos asignados, mientras que en Oriente Medio se producen importantes divergencias entre unos años y otros.

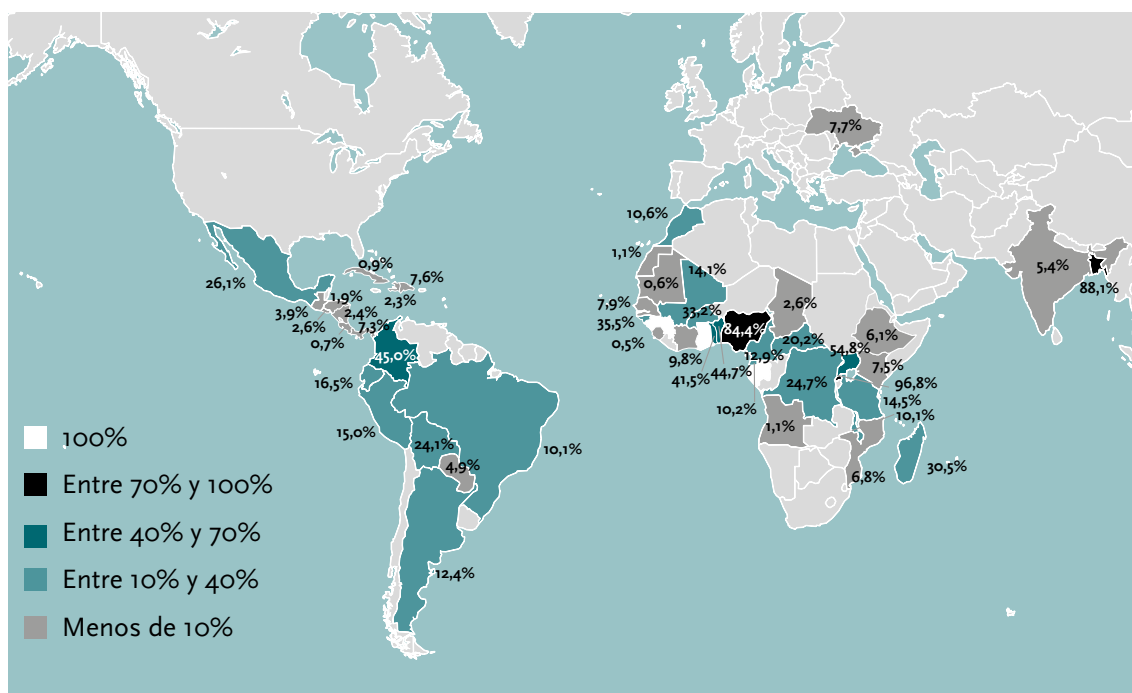
Gráfico 35. Evolución de la AOD andaluza en educación en las principales zonas geográficas, en 2006-2010 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DG POLDE. Años 2006-2010.

Observando el listado de países receptores de la AOD andaluza (tabla 13), resulta llamativo el hecho de que los cinco primeros países (Perú, Marruecos, Bolivia, República Democrática del Congo, Territorios Palestinos) concentren más de la mitad de la ayuda andaluza en educación durante el período 2006-2010, porcentaje que roza el 75% para los diez principales países receptores de ayuda andaluza.

En términos de alineamiento con los criterios de priorización geográfica del PACODE, cabe destacar que los 23 países priorizados por el plan concentran el 93% del volumen de ayuda en educación a países con destino específico.

Mapa 3. Peso relativo de la AOD en educación en relación a la AOD total andaluza por país receptor, 2006-2010.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, podemos observar que los cinco primeros países se mantienen en los primeros puestos en ambos períodos, salvo Territorios Palestinos que pasa de la tercera posición en 2006-2008 al séptimo puesto en 2009-2010. Por otra parte, la reorientación geográfica de prioridades del PACODE ha afectado a países como Ecuador y Burkina Faso, que en 2009-2010 han subido en el ranking hasta posicionarse dentro de los diez principales países. En este sentido, países como Mozambique, Paraguay, Panamá, Ruanda y Benín (estos dos últimos no son países prioritarios) también han mejorado de manera relevante su posicionamiento como receptores de ayuda andaluza en educación.

1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Tabla 13. Ranking de países receptores de la AOD andaluza en educación, 2006-2010 (importes en millones de euros).

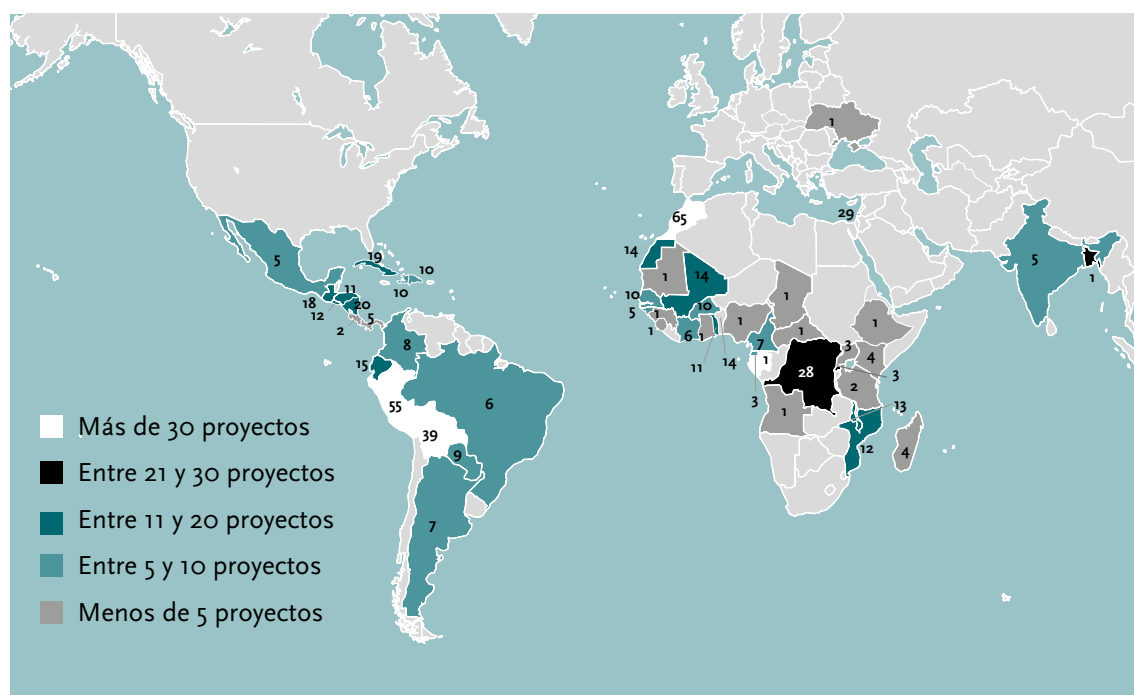
PAÍSES	VOLUMEN AOD 2006-2010	PESO (%) 2006-2010	PESO ACUM. 2006-2010	PUESTO 2006-2010	IMPORTE MEDIO 2006-2008	PUESTO 2006-2008	PESO (%) 2006-2008	IMPORTE MEDIO 2009-2010	PUESTO 2009-2010	PESO (%) 2009-2010
PERÚ	5,4	14,2%	14,2%	1	0,9	2	13,9%	1,4	1	14,4%
MARRUECOS	5,4	14,0%	28,1%	2	0,9	1	14,2%	1,3	2	13,7%
BOLIVIA	3,6	9,3%	37,4%	3	0,8	4	12,0%	0,6	4	6,6%
CONGO, REP. DEM.	3,6	9,3%	46,7%	4	0,5	5	8,3%	1,0	3	10,2%
PALESTINOS, TERRITORIOS	3,5	9,2%	55,8%	5	0,8	3	12,9%	0,5	7	5,5%
MALÍ	1,9	5,0%	60,9%	6	0,3	8	4,0%	0,6	6	6,0%
ECUADOR	1,5	4,0%	64,8%	7	0,1	15	1,7%	0,6	5	6,2%
TOGO	1,4	3,7%	68,5%	8	0,2	10	2,7%	0,5	8	4,8%
BURKINA FASO	1,2	3,2%	71,7%	9	0,1	14	1,8%	0,4	9	4,6%
COLOMBIA	1,2	3,1%	74,8%	10	0,3	6	5,0%	0,1	21	1,1%
DOMINICANA, REP.	1,1	2,9%	77,7%	11	0,3	7	4,6%	0,1	20	1,1%
GUATEMALA	1,0	2,5%	80,2%	12	0,2	9	2,7%	0,2	13	2,3%
EL SALVADOR	0,9	2,4%	82,6%	13	0,1	13	1,9%	0,3	10	3,0%
UGANDA	0,8	2,0%	84,6%	14	0,2	12	2,4%	0,2	17	1,6%
NICARAGUA	0,7	1,8%	86,4%	15	0,0	19	0,7%	0,3	11	2,9%
GUINEA-BISSAU	0,6	1,5%	88,0%	16	0,1	17	1,4%	0,2	14	1,7%
MOZAMBIQUE	0,6	1,5%	89,5%	17	0,0	21	0,4%	0,3	12	2,6%
HONDURAS	0,5	1,4%	90,9%	18	0,2	11	2,6%	0,0	29	0,2%
SENEGAL	0,4	1,1%	91,9%	19	0,0	20	0,5%	0,2	15	1,7%
RUANDA	0,3	0,9%	92,8%	20	0,0	30	0,2%	0,1	19	1,6%
PARAGUAY	0,3	0,9%	93,7%	21	0,0	33	0,1%	0,2	16	1,6%
PANAMÁ	0,3	0,8%	94,4%	22	0,0	40	0,0%	0,2	18	1,6%
MÉXICO	0,3	0,8%	95,2%	23	0,1	16	1,5%	0,0	38	0,1%
CUBA	0,2	0,5%	95,7%	24	0,0	18	0,7%	0,0	28	0,2%
SAHARAUI, POBLACIÓN	0,2	0,4%	96,2%	25	0,0	23	0,4%	0,1	23	0,5%
HAITÍ	0,1	0,4%	96,5%	26	0,0	29	0,2%	0,1	22	0,5%
MALAWI	0,1	0,4%	96,9%	27	0,0	25	0,3%	0,038	25	0,4%
ARGENTINA	0,1	0,3%	97,2%	28	0,0	22	0,4%	0,010	34	0,1%
BENÍN	0,1	0,2%	97,4%	29	0,0	41	0,0%	0,046	24	0,5%
BRASIL	0,1	0,2%	97,6%	30	0,0	32	0,2%	0,026	27	0,3%
INDIA	0,1	0,2%	97,8%	31	0,0	26	0,3%	0,004	41	0,0%
CAMERÚN	0,1	0,2%	98,0%	32	0,0	31	0,2%	0,016	30	0,2%
GUINEA ECUATORIAL	0,1	0,2%	98,1%	33	0,0	27	0,3%	0,007	39	0,1%
NIGERIA	0,1	0,2%	98,3%	34	0,0	24	0,3%	0,000	49	0,0%
COSTA DE MARFIL	0,1	0,1%	98,4%	35	0,0	42	0,0%	0,027	26	0,3%
BANGLADESH	0,045	0,1%	98,6%	36	0,0	28	0,2%	0,000	50	0,0%
MADAGASCAR	0,041	0,1%	98,7%	37	0,0	34	0,1%	0,010	35	0,1%
KENIA	0,035	0,1%	98,8%	38	0,0	36	0,1%	0,010	36	0,1%
COSTA RICA	0,027	0,1%	98,8%	39	0,0	35	0,1%	0,003	42	0,0%
MAURITANIA	0,026	0,1%	98,9%	40	0,0	43	0,0%	0,013	31	0,1%
ETIOPIA	0,023	0,1%	99,0%	41	0,0	44	0,0%	0,011	32	0,1%
GHANA	0,022	0,1%	99,0%	42	0,0	45	0,0%	0,011	33	0,1%
ALBANIA	0,016	0,0%	99,0%	43	0,0	46	0,0%	0,008	37	0,1%
CENTROAFRICANA, REP.	0,012	0,0%	99,1%	44	0,0	47	0,0%	0,006	40	0,1%
CHAD	0,012	0,0%	99,1%	45	0,0	37	0,1%	0,000	51	0,0%
TANZANIA	0,012	0,0%	99,1%	46	0,0	38	0,1%	0,001	46	0,0%
ANGOLA	0,008	0,0%	99,2%	47	0,0	39	0,0%	0,000	52	0,0%
UCRANIA	0,006	0,0%	99,2%	48	0,0	48	0,0%	0,003	43	0,0%
GUINEA	0,005	0,0%	99,2%	49	0,0	49	0,0%	0,003	44	0,0%
GAMBIA	0,002	0,0%	99,2%	50	0,0	50	0,0%	0,001	45	0,0%
SIERRA LEONA	0,002	0,0%	99,2%	51	0,0	51	0,0%	0,001	47	0,0%
GABÓN	0,001	0,0%	99,2%	52	0,0	52	0,0%	0,000	48	0,0%
TOTAL AOD DEST. ESPECIF.	38,1	99,2%			6,4		99,4%	9,5		99,0%
TOTAL AOD	38,4				6,4			9,6		
TOTAL AOD SIN ESPECIF.	0,3				0,0			0,1		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.

Por el contrario, otros países han experimentado una variación inversa en sus posiciones, como ocurre con Colombia y República Dominicana (país prioritario éste último), que pasan de la sexta y séptima posición en 2006-2008 a las posiciones vigesimoprimera y vigésima en 2009-2010, respectivamente. Del mismo modo ocurre con Honduras (del puesto 11 al 29) o Cuba (del puesto 18 al 28), ambos países priorizados en el PACODE, así como México (del puesto 16 al 38), Argentina (del puesto 26 al 41), Nigeria (del puesto 24 al 49) o Bangladesh (del puesto 28 al 50), entre otros.

En la tabla 14 aparece el listado de países receptores de la ayuda andaluza en el sector educación, distinguiendo los volúmenes financiados por la Junta de Andalucía y las Entidades Locales. Cabe mencionar que países prioritarios, como Población Saharaui, Mauritania o Costa Rica, durante el período 2006-2010, únicamente reciben financiación en ayuda a educación a través de Entidades Locales. El único caso opuesto lo encontramos en Panamá, cuyos fondos en el sector proceden de la Junta de Andalucía.

Mapa 4. Número de proyectos en educación financiados por la cooperación andaluza por país, 2006-2010.



1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía

Tabla 14. Listado de países receptores de la AOD andaluza en educación por tipo de entidad financiadora, 2006-2010.

REGIÓN	PAÍS	NIVEL RENTA	CCAA		EELLA		TOTAL ANDALUCÍA
			IMPORTE	PESO SOBRE TOTAL PAÍS	IMPORTE	PESO SOBRE TOTAL PAÍS	
NORTE DE ÁFRICA	MARRUECOS	PRMB	4.212.426,39	78,53%	1.151.716,50	21,47%	5.364.142,89
	POBLACIÓN SAHARAUI	PRMB	0,00	-	172.149,73	100,00%	172.149,73
	ANGOLA	PMA	0,00	-	7.700,00	100,00%	7.700,00
ÁFRICA SUBSAHARIANA	BENÍN	PMA	0,00	-	92.812,83	100,00%	92.812,83
	BURKINA FASO	PMA	1.105.925,10	90,24%	119.600,00	9,76%	1.225.525,10
	CAMERÚN	PRMB	0,00	-	66.203,67	100,00%	66.203,67
	CHAD	PMA	0,00	-	12.000,00	100,00%	12.000,00
	REP. DEM. CONGO	PRB	3.109.009,67	87,35%	450.145,99	12,65%	3.559.155,66
	COSTA DE MARFIL	PRB	0,00	-	53.788,05	100,00%	53.788,05
	ETIOPÍA	PMA	0,00	-	22.761,00	100,00%	22.761,00
	GABÓN	PRMA	0,00	-	760,00	100,00%	760,00
	GAMBIA	PMA	0,00	-	2.193,36	100,00%	2.193,36
	GHANA	PRB	0,00	-	22.030,78	100,00%	22.030,78
	GUINEA	PMA	0,00	-	5.000,00	100,00%	5.000,00
	GUINEA ECUATORIAL	PMA	0,00	-	65.569,80	100,00%	65.569,80
	GUINEA BISSAU	PMA	559.597,45	94,07%	35.279,00	5,93%	594.876,45
	KENIA	PRB	0,00	-	34.863,19	100,00%	34.863,19
	MADAGASCAR	PMA	0,00	-	41.325,00	100,00%	41.325,00
	MALAWI	PMA	0,00	-	136.566,90	100,00%	136.566,90
	MALÍ	PMA	1.777.215,38	92,30%	148.293,34	7,70%	1.925.508,72
	MAURITANIA	PMA	0,00	-	26.000,00	100,00%	26.000,00
	MOZAMBIQUE	PMA	455.930,59	78,17%	127.337,00	21,83%	583.267,59
	REP. CENTROAFRICANA	PMA	0,00	-	12.000,00	100,00%	12.000,00
	RUANDA	PMA	299.799,46	88,91%	37.386,04	11,09%	337.187,50
	SENEGAL	PMA	272.248,49	65,86%	141.099,08	34,14%	413.347,57
	SIERRA LEONA	PMA	0,00	-	1.980,00	100,00%	1.980,00
	TANZANIA	PMA	0,00	-	12.000,00	100,00%	12.000,00
	TOGO	PMA	1.285.621,53	90,01%	142.701,20	9,99%	1.428.322,73
	UGANDA	PMA	765.558,07	100,00%	0,00	-	765.558,07
	ÁFRICA SUBSAHARIANA, NE	NE	0,00	-	9.000,00	100,00%	9.000,00
AMÉRICA CENTRAL Y CARIBE	COSTA RICA	PRMA	0,00	-	27.150,82	100,00%	27.150,82
	CUBA	PRMA	12.427,37	6,66%	174.277,78	93,34%	186.705,15
	DOMINICANA, REP.	PRMB	992.097,58	90,17%	108.140,00	9,83%	1.100.237,58
	EL SALVADOR	PRMB	767.111,25	81,76%	171.086,53	18,24%	938.197,78
	GUATEMALA	PRMB	754.289,74	78,11%	211.380,22	21,89%	965.669,96
	HAITÍ	PMA	0,00	-	148.800,00	100,00%	148.800,00
	HONDURAS	PRMB	302.769,56	57,13%	227.152,21	42,87%	529.921,77
	MÉXICO	PRMA	0,00	-	299.287,00	100,00%	299.287,00
	NICARAGUA	PRB	400.000,00	58,00%	289.678,65	42,00%	689.678,65
	NIGERIA	PRB	0,00	-	65.000,00	100,00%	65.000,00
	PANAMÁ	PRMA	300.000,00	100,00%	0,00	-	300.000,00
	AMÉRICA DEL NORTE, CENTRAL Y CARIBE, NE	NE	162.500,00	-	0,00	-	162.500,00
	AMÉRICA LATINA, NE	NE	0,00	-	10.243,00	-	10.243,00
AMÉRICA DEL SUR	ARGENTINA	PRMA	0,00	75,06%	96.513,88	-	96.513,88
	BOLIVIA	PRMB	2.674.623,21	-	888.455,34	-	3.563.078,55
	BRASIL	PRMA	0,00	87,93%	81.447,67	-	81.447,67
	COLOMBIA	PRMB	1.037.276,83	94,66%	142.376,60	-	1.179.653,43
	ECUADOR	PRMB	1.438.725,71	84,49%	81.125,00	-	1.519.850,71
	PARAGUAY	PRMB	279.364,00	81,77%	51.268,95	-	330.632,95
	PERÚ	PRMB	4.449.322,99	-	992.196,04	-	5.441.519,03
	AMÉRICA DEL SUR, NE	NE	0,00	-	18.090,00	-	18.090,00
ASIA SUR	BANGLADESH	PMA	0,00	-	44.627,68	-	44.627,68
	INDIA	PRMB	0,00	-	68.635,71	-	68.635,71
EUROPA	ALBANIA	PRMB	0,00	-	15.793,92	-	15.793,92
	UCRANIA	PRMB	0,00	-	6.000,00	-	6.000,00
ORIENTE MEDIO	TERRITORIOS PALESTINOS	PRMB	3.187.222,68	90,50%	334.657,29	-	3.521.879,97
PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO, NE	PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO, NO ESPECIFICADOS	NE	0,00	-	105.475,00	-	105.475,00
TOTAL PAÍSES			30.601.063,05	79,67%	7.809.121,75	-	38.410.184,80

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE. Años 2006-2010.



Foto: Entreculturas.

1.4. Armonización de donantes en el sistema andaluz de cooperación

Para concluir este capítulo dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo en Andalucía, nos detendremos en el análisis de la armonización de donantes en el sistema andaluz de cooperación al desarrollo. Para ello nos centraremos en aquellos aspectos relativos a la coordinación, complementariedad y división del trabajo y a su reflejo en el marco estratégico y operativo de la cooperación andaluza.

En los últimos años, la comunidad de donantes y países socios de desarrollo ha incorporado como objetivo prioritario la mejora de la coordinación y complementariedad entre donantes con el fin de potenciar la división del trabajo en base a las ventajas comparativas de cada donante y de este modo mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. La razón de esta atención especial a la armonización de donantes la debemos de situar en las diversas evaluaciones de las prácticas de cooperación que revelan dos problemas centrales que obstaculizan una ayuda eficaz: la fragmentación de la ayuda y la proliferación de actores. La fragmentación de la ayuda desde el punto del país socio se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) La presencia de un gran número de donantes y/o instituciones donantes por país o sector.
- b) Una elevada cantidad de intervenciones y con un tamaño financiero reducido.

- c) Una enorme diversidad y cantidad tanto de modalidades de ayuda como de actuaciones.
- d) La distribución desigual de la ayuda entre sectores y dentro del mismo país.

Desde el punto de vista del donante, la proliferación implica:

- a) La intervención en un gran número de países socios.
- b) Una actuación dispersa en una amplia cantidad de sectores.
- c) La gestión de un cuantioso número de intervenciones.
- d) La existencia de numerosas modalidades y canales de ayuda.

La combinación de ambos problemas provocan unos elevados costes de transacción que afectan a la capacidad del país socio y generan una asignación de la ayuda inadecuada, con desequilibrios entre los “países favoritos” (países sobrefinanciados) y los “países huérfanos” (países infrafinanciados) de la ayuda. Como resultado, se producen situaciones de incoherencia entre las prioridades nacionales de desarrollo de los países socios y las agendas de los donantes así como una ausencia de complementariedad entre las contribuciones y actuaciones de los donantes.

La cooperación andaluza ha abordado los problemas derivados de la fragmentación de la ayuda y de la proliferación de donantes e intervenciones a través del PACODE que ha reflejado en diversos grados la agenda internacional de desarrollo en relación a dichas problemáticas. Sin embargo, debemos precisar que los efectos del PACODE en la mejora de la coordinación y complementariedad de los actores andaluces demandará una futura evaluación específica que determine si el PACODE ha limitado tanto la fragmentación como la proliferación de la AOD andaluza, especialmente en el nivel de la cooperación local.

Con anterioridad al PACODE, la *Ley andaluza 14/2003 de cooperación internacional para el desarrollo* ya estableció un marco general propicio a la armonización de los donantes andaluces. En primer lugar, situó como uno de los principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo, la concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de cooperación (art 2.1.e). En segundo lugar, la Ley promueve la complementariedad vertical a través del respeto y adecuación de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía a las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional estableciendo el principio de colaboración entre administraciones públicas en cuanto al acceso a la información, participación y máximo aprovechamiento de los recursos públicos. En tercer lugar, integra como prioridad sectorial entre las actuaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía el “fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las

tareas de la cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la cooperación andaluces” (art.4.3.2.c). En cuarto lugar, en el artículo 10 se insiste en la promoción de la coordinación y cooperación pero circunscrita a las relaciones con la Administración General del Estado, con otras comunidades autónomas y administraciones locales, con la Unión Europea, con las instituciones europeas en materia de cooperación internacional para el desarrollo y con otras regiones comunitarias. Por último, en el marco internacional se plantea la coordinación con los organismos relacionados con la cooperación para el desarrollo.

En coherencia con la Ley, el PACODE concede una atención especial a la coordinación y complementariedad entre los distintos agentes en el contexto de la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda. El PACODE asocia dicho progreso con una mejor planificación y mayor coordinación entre actores, contando con instrumentos más idóneos y reforzando la evaluación y el aprendizaje. De este modo, sitúa explícitamente la coordinación y complementariedad como uno de sus principios operativos y como línea prioritaria en dos objetivos específicos: en primer lugar, dentro del objetivo específico 2 de consolidación de la acción humanitaria andaluza¹⁹ y, en segundo lugar, en el objetivo específico 5, de mejora de las capacidades de los agentes de la cooperación internacional y apoyo de sus intervenciones.²⁰ De todos modos, debemos indicar que el PACODE centra su atención en la coordinación doméstica, a nivel de España y Andalucía, y será únicamente con la posterior elaboración de los *Programas Operativos por País (POPP)*, que se establezca un marco general para la coordinación y complementariedad en terreno, como veremos más abajo.

El PACODE define la complementariedad como la “*suma de sinergias entre los actores de la cooperación para la implementación de una política de desarrollo compartida; complementariedad implica diálogo sobre los objetivos, formas de lograrlos y distribución de responsabilidades*”.²¹ Para analizar la coherencia del PACODE con dicha definición a continuación revisaremos los niveles político-estratégicos, administrativos y operativos de la cooperación andaluza en dicho ámbito.

La coordinación y complementariedad como principio operativo del PACODE se plasmará en el liderazgo de la Junta de Andalucía en la planificación y dirección de la cooperación al desarrollo. El PACODE se concibe como un instrumento de planificación integrador, fruto del consenso y que nace de la participación, diálogo y concertación de actores de modo que sirva de referencia para todos los agentes andaluces y genere sinergias entre los mismos. Aparte de esta coordinación y complementariedad doméstica, también se señala la necesidad de fomentar la coordinación y complementariedad con la cooperación española y la incardinación de sus programas operativos con los programas de otros organismos internacionales

19 Línea prioritaria 2: diseño de mecanismos de coordinación de las actuaciones de acción humanitaria.

20 Línea prioritaria 4: coordinación entre los agentes andaluces.

21 BOJA, núm. 11, 16 de enero de 2008, pág. 164.

(Unión Europea, Agencias de Naciones Unidas, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, Secretaría General Iberoamericana, etc.).

El impulso de la coordinación y complementariedad encuentra su reflejo en los objetivos específicos del PACODE. Así, en el objetivo específico 2 de la acción humanitaria se contempla una línea prioritaria que tiene por objetivo el diseño de mecanismos de coordinación de las actuaciones de acción humanitaria, que se plasma en tres medidas:

- a) La definición del papel de los distintos agentes andaluces de cooperación en cada una de las fases de la Acción Humanitaria.
- b) La creación del Grupo de Trabajo Operativo de Acción Humanitaria dentro del CACID.
- c) Coordinación con la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) para la definición de las intervenciones en la fase de emergencia y reconstrucción.

En el segundo caso, este grupo está activo desde 2010, y ha participado en el proceso de elaboración del *Programa Operativo de Acción Humanitaria (POAH)*, así como, del *Diagnóstico de capacidades y experiencias de los principales agentes andaluces en acción humanitaria*.

Por otra parte, en el objetivo específico 4, relativo a la mejora del ciclo de la planificación de la cooperación andaluza, se insiste en que los procesos de planificación de los programas operativos deben de tener en cuenta las políticas de desarrollo de los países receptores, así como la coordinación y complementariedad con otros actores de cooperación, especialmente españoles, que operan en cada contexto. Específicamente, la coordinación entre los agentes andaluces se contempla como una línea prioritaria 4 dentro del objetivo específico 5, relativo a la mejora de las capacidades de los agentes de la cooperación internacional y el apoyo a sus intervenciones. En esta línea se contemplan 9 medidas, de las cuales 5 se pueden sintetizar en la creación de Grupos de Trabajo dentro del CACID (Acción humanitaria, ayuda al desarrollo, educación para el desarrollo, seguimiento y evaluación de la cooperación andaluza, formación e investigación). Las otras cuatro medidas son:

- a) Definición de forma consensuada del rol de los distintos agentes de cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía.
- b) Creación de un sistema de información conjunta sobre la cooperación al desarrollo andaluza a través del *Registro de Agentes de la Cooperación Andaluza (RADCA)*.
- c) Refuerzo del cometido de los órganos de coordinación ya existentes (*Comisión de Cooperación, Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo*).
- d) Creación de comités de seguimiento de los programas operativos en los que se vean representados los distintos agentes que participen en su ejecución.

En relación a la coordinación y complementariedad en terreno, los POPP representan el instrumento de planificación en país de la cooperación andaluza que articula la acción consensuada y concertada de los actores andaluces de desarrollo. Durante la vigencia del PACODE se aspiró a contar con un POPP para cada uno de los 23 países prioritarios de la cooperación andaluza.²² Dichos programas son el resultado de un proceso de consulta y debate con los agentes de la cooperación andaluza, y se alinean con las estrategias de reducción de pobreza, planes de desarrollo nacional y/o los instrumentos de planificación sectoriales de cada país. Los POPP, con una vigencia de cuatro años, contienen los ejes prioritarios de desarrollo, las medidas y la financiación orientativa. En ellos se materializa una mayor selectividad sectorial y geográfica de la cooperación andaluza en función del valor añadido de los actores andaluces de desarrollo en cada país. Para su aprobación se firmará con la administración competente en cada uno de los países una declaración de intenciones para la cooperación de la Junta de Andalucía con cada uno de ellos.

Por tanto, en el país socio la coordinación y complementariedad se integra como un principio que busca la generación de sinergias con otros actores e intervenciones, dentro de los criterios de calidad de la cooperación andaluza al desarrollo. Dichos criterios son:

- a) Cumplimiento de los principios operativos establecidos en el PACODE: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados y coordinación y complementariedad.
- b) Integración de las prioridades horizontales definidas en el PACODE: equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil.
- c) Observación de un tercer grupo de orientaciones contenidas en el PACODE: valor añadido de la cooperación andaluza, concentración geográfica y sectorial y coherencia integral del modelo de cooperación.

22 Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos.

CUADRO 6. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD EN LOS POPP²³

La confluencia de agentes de cooperación en las áreas de intervención determina que la búsqueda de coordinación con los mismos y de complementariedad con sus actuaciones se haya considerado en el PACODE como uno de los parámetros que definen la calidad de la cooperación andaluza.

Ha de tenerse en cuenta que no sólo hay que hacer referencia a la coordinación de la intervención con los actores de la cooperación española y otras agencias internacionales de cooperación, sino que también debe observarse entre las iniciativas de los propios agentes andaluces que operan en el área de actuación desde el territorio andaluz (ONGD, Administración de la Junta de Andalucía, Entidades Locales, Universidades, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales).

Las intervenciones tienen que asegurar que suponen un valor añadido a las realizadas en la misma zona y para los mismos grupos destinatarios, especialmente las desarrolladas por los agentes de la cooperación andaluza contribuyendo, así, a la eficiencia de los fondos que se destinen a la cooperación y a un mejor aprovechamiento de los recursos evitando duplicidades y generando sinergias a través de la complementariedad de las actuaciones.

En la medida en que se garantice esta coordinación y complementariedad, el aprovechamiento de las sinergias que se generen con otros actores en los procesos de desarrollo conferirá una mayor eficacia a la política de cooperación, aumentándose el impacto y la calidad de la ayuda.

En resumen, para observar los principios operativos, los programas y proyectos deben:

- Facilitar el liderazgo de las entidades e instituciones locales y su participación activa en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (apropiación).
- Enmarcarse en alguna de las líneas prioritarias de las estrategias de lucha contra la pobreza o de desarrollo global o sectorial del país (alineamiento).
- Formularse a partir de la definición de una propuesta clara, coherente y verificable de objetivos y resultados derivada del diagnóstico realizado (gestión orientada a resultados).
- Buscar sinergias con otras intervenciones de desarrollo aplicadas en el mismo territorio, sector o para el mismo grupo destinatario (coordinación y complementariedad).

Adicionalmente, para dar cumplimiento a los Criterios de Calidad, los programas y proyectos deben:

- Suponer un valor añadido derivado de la experiencia propia de desarrollo del agente andaluz.
- Favorecer la concentración geográfica y sectorial de cara a un mayor impacto de los recursos de cooperación.
- Ser coherentes con el POPP y con el resto de instrumentos de planificación de la cooperación andaluza (coherencia integral del sistema).

²³ El texto que se cita a continuación se reproduce literalmente en los once POPP vigentes en 2012.



Foto: Entreculturas.

En relación al tercer criterio relativo a la determinación del valor añadido de cooperación andaluza, la definición de la ventaja comparativa constituye uno de los elementos centrales a la hora de facilitar la coordinación y complementariedad. Como hemos visto anteriormente, en el PACODE se realizó un esfuerzo por concretar el valor añadido de la cooperación andaluza. Sin embargo, se trata de una definición genérica que no entra a determinar previamente las ventajas comparativas de su cooperación ni ha establecido un proceso amplio de diálogo con los socios de desarrollo, con otros donantes y actores andaluces de desarrollo para avanzar en una fijación del conjunto de características que representan dichas ventajas comparativas. Los actores de desarrollo consultados en esta investigación señalaron seis elementos como ventajas comparativas destacables de la cooperación andaluza y que deben ser reforzados en el próximo ciclo de planificación.

- a) El compromiso con el liderazgo y apropiación del país socio.
- b) La alineación con las políticas y planes de desarrollo del país socio.
- c) La confianza del país socio y de los otros donantes.
- d) La confianza demostrada y las buenas relaciones de trabajo con las contrapartes.
- e) La experiencia en el país o sector y la activa presencia en terreno.
- f) El mejor desempeño relativo con respecto a otros actores y el menor coste en comparación con otros donantes a iguales criterios de calidad.

En relación a la selectividad sectorial establecida en el PACODE, una valoración de las 21 líneas prioritarias y de las 271 medidas generales y específicas revela una tendencia hacia la dispersión sectorial en un marco de amplia fragmentación geográfica en relación a los recursos disponibles. Por tanto, los efectos correctores del PACODE en cuanto a una mayor selectividad sectorial se diluyen como consecuencia de la sobreabundancia de medidas que pueden provocar un desbordamiento de las capacidades institucionales y financieras disponibles de los actores andaluces de cooperación. De todos modos, debemos precisar que la selectividad sectorial se materializa más estrictamente en los POPP, donde se reducen drásticamente las líneas prioritarias y las medidas en función de las necesidades y demandas del país socio y de las ventajas comparativas de la cooperación andaluza en cada uno de los países prioritarios.

Por tanto, la planificación de la cooperación andaluza al desarrollo incorpora los problemas derivados de la fragmentación y proliferación de la AOD que genera elevados costes de transacción, la falta de complementariedad y la aparición de países y sectores huérfanos y favoritos. Sin embargo, detectamos que las previsiones del PACODE, a nivel general, y de los POPP, en particular, resultan insuficientes para mejorar la armonización del sistema andaluz de cooperación al desarrollo. De hecho, en relación a la ventaja comparativa, base de los procesos de coordinación y complementariedad a nivel internacional y en terreno, ni en el PACODE ni en los POPP se establecen criterios para la determinación de la misma. En los POPP a la hora de justificar la selección de los países prioritarios de la cooperación andaluza se remite a unas generalistas ventajas comparativas de la cooperación andaluza que dan origen al valor añadido de la misma. El único elemento que podría caracterizarse como base para la determinación de dicha ventaja comparativa sería la experiencia de trabajo y conocimiento del país, elemento necesario pero insuficiente para definir la ventaja comparativa de la cooperación andaluza, en general, y de sus actores, en particular.

CUADRO 7. LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y DIVISIÓN DEL TRABAJO: ALGUNOS EJEMPLOS

El sistema andaluz de cooperación internacional al desarrollo materializa algunos de los problemas más significativos en relación a la calidad y eficacia de la ayuda, especialmente, en el ámbito de la cooperación local. Esta problemática es común y compartida con el resto de la cooperación descentralizada española. El esfuerzo por mejorar la gestión, seguimiento y ejecución de la AOD andaluza contenida en el PACODE así como por impulsar la coordinación y la complementariedad ha encontrado un serio obstáculo en la falta de reconocimiento del PACODE, desde el punto de vista estratégico y operativo, como un instrumento orientativo para la cooperación local al desarrollo.

A continuación señalaremos, a modo de ejemplo, cómo las disposiciones del PACODE no han permeado las planificaciones ni las bases de las convocatorias de ayudas y subvenciones de algunas de las entidades locales más significadas en cooperación al desarrollo, perpetuándose la falta de concertación, coordinación y complementariedad entre las diferentes administraciones públicas.

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA: cuenta con una política madura de cooperación al desarrollo basada en una estrategia clara y definida en cuanto a sus objetivos y líneas de trabajo, apostando tanto por la cooperación directa como por el multilateralismo activo en el ámbito local y municipal. Para el desarrollo de sus actividades de cooperación, la Diputación cuenta con una Oficina de Cooperación Internacional. El marco de su planificación lo constituye la Declaración de Cooperación Internacional del año 2005 en la cual se definen los principios, objetivos, prioridades y modalidades e instrumentos de cooperación de la Diputación Provincial. En relación a las prioridades geográficas, se apuesta por una selectividad geográfica que abarca desde el ámbito regional (América Latina: Área Andina, Centroamérica y Cuba; África Subsahariana), al ámbito estatal (Marruecos, Palestina) y el ámbito más local (campamentos de refugiados de Tindouf, departamentos de Santa Cruz y Potosí en Bolivia, Sacatepéquez y Huehuetenango en Guatemala y el Cuzco en Perú). En cuanto a la selectividad sectorial, apuesta por el fortalecimiento institucional de los municipios de los países receptores, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y participativas de la sociedad civil, la mejora de la gobernabilidad y de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la formación y capacitación de los recursos humanos locales, el desarrollo económico local y la promoción de fórmulas participativas de producción y desarrollo cooperativo, las nuevas tecnologías y equipamientos básicos. La estrategia de cooperación de la Diputación Provincial de Córdoba tiene por objetivo el reforzamiento del poder local en escenarios indígenas, especialmente en Bolivia, Guatemala y Perú. Un hecho llamativo de la cooperación de la Diputación de Córdoba ha sido el amplio programa de evaluación de sus intervenciones en El Salvador, Nicaragua, Perú, Cuba, Guatemala y Bolivia. De todos modos, un análisis de la convocatoria de subvenciones revela una significativa fragmentación y dispersión de la ayuda y una proliferación de microintervenciones. Por poner un ejemplo, en 2010 se financiaron 25 actuaciones por un importe promedio de 20.800€ en 14 países diferentes y tres países sin especificar, de los cuales 3 no son países prioritarios de la cooperación andaluza (Haití, Colombia y México).

continúa en la página siguiente

**CUADRO 7. LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y DIVISIÓN DEL TRABAJO:
ALGUNOS EJEMPLOS**

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA: El área de cooperación internacional se integra en el área mayor de Bienestar Social de la Diputación. Esta Diputación cuenta con unas bases por las que se regula la cooperación internacional. En ellas se definen las prioridades geográficas conforme a la Ley 14/2003 aunque se añaden como razones de esta selección cuestiones históricas, de afinidad cultural y lingüística, de proximidad geográfica y la coherencia con las prioridades marcadas por los organismos internacionales que aconsejan destinar fondos a los países con menores índices de desarrollo. En cuanto a las prioridades sectoriales se seleccionan los servicios sociales básicos (salud, saneamiento, educación, seguridad alimentaria y formación de recursos humanos); la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, desarrollo local productivo y fomento de iniciativas que favorezcan el desarrollo equitativo, sustentable, sostenible y participativo; la protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables, como menores, refugiados, indígenas y minorías; fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano; protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad; y cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definen la identidad cultural dirigida al desarrollo endógeno. Posteriormente, en la convocatoria 2011 se agrupan dichos sectores en 5: educación y cultura; salud, agua y saneamiento; mejoras económicas y desarrollo rural sostenible; apoyo a la sociedad civil y fortalecimiento de la administración descentralizada; y migraciones y codesarrollo. Anualmente financian una media de 30 intervenciones. En 2010 se actuó en 20 países específicos y 4 sin especificar, de los cuales 9 no forman parte de los países prioritarios del PACODE (India, Benín, Pakistán, Haití, Ghana, Ucrania, Chad, Camerún, Malawi). El tamaño medio de 35 las intervenciones fue de 21.600€.

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE MÁLAGA: Esta Diputación Provincial cuenta con una Oficina de Cooperación Internacional integrada en la Delegación de Igualdad y Participación Ciudadana. En cuanto a las prioridades geográficas, la selectividad incluye a los municipios y provincias hermanados con la Diputación Provincial de Málaga o con municipios de la provincia. Estos hermanamientos, en el caso de la Diputación, se desarrollan en Cuba (Poder Popular Pinar del Río) y en los campamentos saharauis (Wilaya de Auserd). Además de estos municipios y provincias se incluyen las áreas geográficas contempladas en la Ley 14/2003 que no describía países concretos sino áreas regionales. En cuanto a los sectores, se financian intervenciones en servicios sociales básicos (salud, sanidad, educación, economía social y sector productivo agropecuario e industrial e infraestructuras básicas). En 2010, se financiaron 35 intervenciones, 24 de ellas en 13 países específicos y 11 en países en vías de desarrollo sin especificar. De los 13 países mencionados 4 de ellos no son países prioritarios (Argentina, Brasil, Colombia e India). El tamaño medio de dichos proyectos fue de 46.000€.

**CUADRO 7. LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y DIVISIÓN DEL TRABAJO:
ALGUNOS EJEMPLOS**

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA: En su convocatoria de subvenciones, la Diputación de Sevilla señala que no será restrictiva por áreas geográficas al tiempo que selecciona las áreas de la Ley 14/2003 que son Latinoamérica, los países árabes del Norte de África y Oriente Medio y los países de África Subsahariana, priorizando aquellos países en estas áreas con menor índice de desarrollo humano. En cuanto a los sectores selecciona los servicios sociales básicos en alimentación, salud, vivienda y educación básica; el desarrollo rural integrado y el desarrollo económico sostenible y que estén dirigidos a los grupos más vulnerables de la población, como son definidos en la Ley 14/2003. En 2010 financió 75 intervenciones por un valor medio de 21.000€. 68 actuaciones se han desarrollado en 13 países de los cuales 8 no son países prioritarios (India, Haití, Malawi, Costa de Marfil, Afganistán, Uganda, Brasil, Etiopía).

Teniendo a la vista el análisis del marco normativo, institucional, estratégico y operativo de la cooperación andaluza así como de los datos relativos a la AOD andaluza, podemos señalar las siguientes conclusiones en relación a la armonización de donantes en Andalucía.

En primer lugar, se detecta una distancia entre el espíritu de la *Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo* y su materialización en la práctica en relación a los principios operativos de la cooperación andaluza. A pesar de apelar al respeto al principio de apropiación, las metodologías de elaboración de los instrumentos de planificación no han integrado dicho principio de forma activa a la hora de crear espacios y cauces para el liderazgo del país socio, así como para la integración de su visión más allá de lo recogido en sus propias estrategias y planes de desarrollo. Por ejemplo, el diseño de los POPP únicamente se aborda desde la perspectiva del donante a pesar de alinear sus análisis con las estrategias de reducción de la pobreza y planes de desarrollo del país socio. Por otra parte, en los documentos de planificación se mantiene una definición y concepción estrecha de la coordinación y complementariedad frente a una definición amplia que incluye dichos principios en la actuación en los países socios.

En este sentido, en el PACODE se sitúa esta coordinación y complementariedad como una responsabilidad exclusiva del donante y circunscrita a las relaciones entre donantes andaluces y en los espacios domésticos en los que estos interactúan. Una ampliación del alcance de la coordinación y complementariedad se produce cuando se establece como principio en las relaciones con otras cooperaciones descentralizadas o con la cooperación española o europea. Esta limitación de la coordinación y la complementariedad también se pone de manifiesto en los POPP ya que se contempla en los países receptores pero sin articular, definir y desarrollar los mecanismos o los espacios para la misma.



Foto: Entreculturas.

En segundo lugar, uno de los principales obstáculos para avanzar hacia un sistema andaluz de cooperación más eficaz lo representa la complejidad y densidad de su marco de planificación. A pesar de los efectos correctores del PACODE, éste no ha avanzado materialmente en una superación efectiva de una visión generalista del quehacer de la cooperación andaluza. La relativa sofisticación estratégica e instrumental de la cooperación de la Junta de Andalucía produce un doble efecto desincentivador en los restantes actores públicos: por un lado, profundiza la distancia en términos de capacidades entre los diversos actores públicos y, por otro, genera un desafecto respecto del PACODE cuyas disposiciones no permean en la medida de lo esperado el marco estratégico y los instrumentos de ayuda del resto de actores públicos.

De este modo, el PACODE corre el riesgo de ser percibido como un instrumento exclusivo de planificación de la Junta de Andalucía pero no como el marco común para el conjunto de actores públicos del sistema andaluz de cooperación. Un hecho significativo de esta resistencia o falta de interés se pone de manifiesto en que las bases y convocatorias de ayudas de la cooperación local remiten a las prioridades geográficas y sectoriales de la Ley 14/2003 pero no al desarrollo específico de sus disposiciones que realiza el PACODE. Por otra parte, la proliferación de líneas prioritarias y medidas específicas contempladas dentro de los objetivos específicos PACODE menoscaba sus posibles efectos correctores sobre la dispersión geográfica y sectorial. En el caso del objetivo específico 1 centrado en la cooperación al desarrollo en sentido estricto, la proliferación de medidas al amparo de las 8 líneas prioritarias sectoriales pone de manifiesto el desarrollo de un amplio ejercicio de diseño por parte de los planificado-

res responsables del PACODE. Sin embargo, esta exuberancia de medidas generales y específicas frustra las expectativas respecto de una real y eficaz racionalización del sistema andaluz de cooperación en su conjunto.

En tercer lugar, el PACODE no ha resuelto los problemas sistémicos de la cooperación andaluza y deja abiertas nuevas cuestiones respecto de su valor a la hora de mejorar la eficacia agregada del sistema andaluz de cooperación. Finalizada la vigencia del PACODE, la pregunta básica para el análisis del impacto del mismo en la coordinación y complementariedad consiste en saber si todo el despliegue instrumental del PACODE ha mejorado la calidad y eficacia de la ayuda reduciendo la fragmentación, proliferación y los costes de transacción de la cooperación andaluza al desarrollo. En relación a los costes de transacción, la cooperación andaluza reproduce las prácticas de las cooperaciones estatales, con la firma de declaraciones de intenciones e imponiendo sus propios sistemas de gestión al país receptor lo que genera nuevos y añadidos costes de transacción a dichos países. Otra cuestión pertinente se centra en saber si la estructura organizativa prevista en el PACODE ha mejorado la coordinación y complementariedad interna y externa y si ha facilitado el diálogo con los países socios y otros donantes nacionales o internacionales y si ha mejorado la alineación con las prioridades y necesidades de los países socios. Dicho esto, deberíamos cuestionarnos si el PACODE ha respondido más a una estrategia del donante que a una demanda o necesidad del país socio.

En cuarto lugar, se detecta una limitada asunción de los procesos de armonización de donantes que se materializan en el fomento de la complementariedad, coordinación, división del trabajo y determinación de la ventaja comparativa. En los instrumentos de planificación no se han incorporado de forma definida las metas e indicadores de la Declaración de París relativos a la división del trabajo, coordinación y complementariedad, como son los ejercicios de análisis conjunto, las misiones a terreno conjuntas, los flujos de ayuda a través de programas, la coordinación de la cooperación técnica, etc. Por otra parte, a pesar de propugnar la alineación, apropiación y coordinación y complementariedad como principios operativos, la determinación de la ventaja añadida de la cooperación andaluza al desarrollo no nace de un análisis conjunto con los actores del país socio o del resto de donantes de nivel similar (resto de comunidades autónomas), superior (cooperación española) o inferior (entidades locales y diputaciones). De hecho, el valor añadido de la cooperación andaluza definido en el PACODE resulta insuficiente para determinar su ventaja comparativa o sus potencialidades de especialización ya que se basa en una enumeración de generalidades inespecíficas de valor más declarativo que operativo. El único aspecto que representaría una ventaja comparativa sería la experiencia en procesos de autogobierno y descentralización administrativa y política de los actores públicos de cooperación en Andalucía. Por otra parte, no se definen metodologías o procesos para determinar las ventajas comparativas de los actores andaluces en los cuales fundamentar el valor añadido. Como hemos indicado en relación a la coordinación y complementariedad, se pone énfasis en dicha coordinación y complementariedad en el nivel

doméstico, en Andalucía y entre donantes, sin atender a la coordinación y complementariedad en terreno. Por este motivo, ni el PACODE ni los instrumentos operativos definen con claridad el rol, competencias y capacidades de las delegaciones andaluzas en terreno para promover dicha coordinación en el marco más amplio de las intervenciones de la cooperación española así como sus relaciones con las Oficinas Técnicas de Cooperación ni prevén una transferencia efectiva de capacidad o poder de decisión a las mismas. En este sentido, no se genera un sistema de incentivos para la coordinación, complementariedad y división del trabajo en el país socio por parte de los actores de la cooperación andaluza. Por otra parte, en los POPP se mencionan los espacios de coordinación existentes en terreno en los cuales participan los actores de la cooperación andaluza pero no se determina el rol y papel de la cooperación andaluza en el impulso de dicha coordinación.

En quinto lugar, la incorporación de las exigencias de la agenda de eficacia del desarrollo en el sistema andaluz de cooperación debe basarse en un proceso de diálogo crítico sobre las implicaciones que dichas exigencias tienen sobre el conjunto de actores y las actuales dinámicas operativas. En relación a las ONGD como principales canalizadoras de la AOD andaluza, la apuesta por la eficacia de la ayuda no debe involucrar una sensación de pérdida de autonomía, generar dificultades a la hora de financiar proyectos integrales, provocar mayores costes de transacción o mayores cargas de carácter técnico o burocrático. Si se profundiza en el proceso de reformas con indiferencia a la realidad y capacidad de las organizaciones sociales y de las administraciones locales se pueden provocar efectos indeseados como la generación de ONG huérfanas y favoritas en relación a la financiación, dificultades operativas para el trabajo en conjunto o una pérdida de cercanía a la población debido a la tecnocratización y burocratización. Por otra parte, la agenda de eficacia de la ayuda ha generado un amplio escepticismo respecto de su adaptabilidad y aplicabilidad a la cooperación descentralizada y a las organizaciones sociales, aspecto agravado por su carácter estatocéntrico y alejado de las particularidades de dichas entidades. Para ello, el próximo PACODE debe apostar por una más amplia eficacia del desarrollo y un proceso amplio de participación que ponga en valor la trayectoria y experiencia de las ONGD y entidades locales andaluzas en prácticas de coordinación, complementariedad y división del trabajo.

En conclusión, el próximo ciclo de planificación de la cooperación andaluza no podrá obviar que la coordinación y complementariedad requiere de voluntad política, de mecanismos y espacios adecuados para la participación y la codecisión así como de la generación de genuinos incentivos institucionales para la coordinación. El liderazgo y dirección de la Junta de Andalucía en la articulación de un sistema de cooperación más eficaz exige la configuración de una política pública de cooperación en Andalucía con base en instrumentos de planificación que se reconozcan como expresión mayoritaria de los actores públicos y fruto de una decisión concertada. La configuración de un sistema más homogéneo y uniforme debe vencer las resistencias del resto de actores a través de un diálogo amplio e inclusivo y de un ciclo

de planificación armonizado y ajustado a sus propios ritmos y capacidades. Por otra parte, esta concertación y homogeneidad debe desterrar las sospechas de una vocación o voluntad uniformadora que menoscabe la autonomía y diversidad de los actores andaluces. El objetivo final sería configurar una planificación de la cooperación andaluza en clave de “proyecto sugestivo de vida en común”.

Como primer paso hacia esta concertación estratégica se debe concienciar sobre los efectos nocivos que tiene para el sistema en su conjunto la actual falta de coordinación y complementariedad que reduce el valor e impacto de la ayuda andaluza. Sin avances en esta línea, las entidades locales y las organizaciones sociales contemplarán el nuevo PACODE como un instrumento no vinculante para sus prácticas de cooperación al desarrollo y que es posible ignorar o invisibilizar. Por este motivo, se debe fortalecer la comunicación entre actores, la transparencia y mutua rendición de cuentas y crear nuevos instrumentos de difusión y comunicación pública que favorezcan una nueva pedagogía de la cooperación andaluza liderada por la Junta de Andalucía que, desde el respeto a la diversidad de actores y a su autonomía, genere compromisos hacia la eficacia del desarrollo en términos de apropiación, coordinación y complementariedad. Por otra parte, se deben mejorar los actuales espacios e instrumentos de coordinación a través de la promoción de una participación real y efectiva y la optimización de sus potencialidades dotándolos de mayor estabilidad y comprometiéndolos en una mayor generación de resultados útiles y visibles para el conjunto de actores del sistema. Por tanto, en el marco de la actual redefinición de las relaciones de las administraciones públicas entre sí y con las organizaciones de la sociedad civil se debe apostar por promover e implantar una cultura de la innovación entre los actores de cooperación que facilite un sistema más armonizado y coherente en todos sus niveles.

En conclusión, a pesar de los claros efectos correctores del PACODE sobre la cooperación andaluza, tal y como se reflejan en su evaluación intermedia (Junta de Andalucía, 2012b), en relación a la armonización de los actores andaluces y a su coordinación y complementariedad se siguen detectando inercias y disfunciones que fueron achacadas en el pasado a la joven institucionalización de la política pública de cooperación en Andalucía (CAONGD, 2010b). De todos modos, a pesar de los avances, los espacios y mecanismos de concertación siguen sufriendo problemas de inmadurez y fragilidad en la generación de una plena articulación de la actuación de la diversidad de los actores andaluces de desarrollo (FAMSI, 2011). Por lo tanto, el marco estratégico y de resultados definido en el PACODE debe de seguir profundizando en la superación de la brecha de capacidad institucional entre la Junta de Andalucía y el resto de actores públicos y en la promoción de una visión compartida del quehacer solidario que equilibre el respeto a la autonomía de cada entidad con la necesidad de establecer un marco homogéneo y estable de concertación geográfica y sectorial con el fin de mejorar la eficacia y calidad de la cooperación andaluza y su contribución activa al desarrollo.



Foto: Entreculturas.

Armonización de donantes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo



2. Armonización de donantes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo

En este apartado abordaremos con carácter crítico el análisis de los principales elementos de la agenda de eficacia de la ayuda en su dimensión de armonización de donantes. Esta dimensión incluye los procesos de división del trabajo, coordinación y complementariedad cuyo objetivo es mejorar la eficacia global del sistema internacional de cooperación. Para ello se promueven iniciativas y reformas con el fin de generar una acción más concertada entre los diversos actores que favorezca una optimización de los recursos humanos y económicos destinados a desarrollo.

En primer lugar, presentaremos cómo se ha ido forjando y desplegando la agenda internacional de la eficacia de la ayuda con una especial atención a la división del trabajo. En segundo lugar, nos centraremos en la convergencia de los objetivos internacionales de educación con la mejora de la eficacia de la ayuda. En tercer lugar, abordaremos la problemática específica de la cooperación española dentro del proceso de acomodo institucional de las exigencias de mayor calidad de la ayuda en un entorno complejo caracterizado por la multiplicidad de actores y la baja eficacia agregada del sistema español de cooperación. En cuarto lugar, analizaremos la cooperación descentralizada en España atendiendo a los retos y desafíos pendientes en división del trabajo a nivel autonómico y local en el seno del proceso de construcción de una política pública coordinada de cooperación. Por último, examinaremos cómo afecta a las organizaciones de la sociedad civil la agenda de la eficacia de la ayuda y los desafíos de la división del trabajo, coordinación y complementariedad.

2.1. La eficacia de la ayuda y la división del trabajo, coordinación y complementariedad.

Dentro de un programa más amplio de reforma de la arquitectura de la ayuda, la actual agenda global de desarrollo presta una especial atención a la transformación de las relaciones existentes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo caracterizadas por la asimetría y desigualdad entre los diferentes actores. El nuevo modelo se basa en dos claves: en primer lugar, en la promoción de un estándar de relaciones más horizontales entre actores, especialmente los bilaterales, basado en el concepto de asociación (*partnership*);²⁴ en segundo lugar, en el desplazamiento del foco de las propuestas de reforma hacia los comportamientos, conducta, procedimientos y prácticas de los donantes y no sólo de los países receptores. Esta reformulación del modelo se está llevando a cabo en un contexto de debate sobre la validez y pertinencia de la AOD. La receptividad política a los análisis de los “escépticos de la ayuda” (Easterly, 2007; Moyo, 2009) están generando tanto un cuestionamiento de su propia natu-

24 A efectos de estudio se denomina país socio (*partnership*) al país receptor de la ayuda.

raleza y sentido como una legitimación de los ajustes presupuestarios derivados de la crisis fiscal, como acontece singularmente con la AOD en España.

A pesar de las diversas iniciativas desarrolladas en el último decenio para enderezar el rumbo de una ayuda caracterizada por su limitada eficacia, el diagnóstico del sistema internacional de cooperación revela, entre otros, los siguientes males e ineficiencias (Banco Mundial, 2008):

- a) *El progresivo descenso de la AOD neta.* A pesar de que 2010 ha representado el techo histórico de la AOD neta, donde los donantes del CAD contribuyeron con un 0,32% de su PIB de promedio, las tendencias de la ayuda a medio plazo, sin embargo, evidencian una desaceleración en el ritmo de crecimiento experimentado en los últimos años, afectando dicho recorte más intensamente a los países de renta baja y a África (OCDE, 2011b).
- b) *La volatilidad y baja previsibilidad de la ayuda* debido a su asociación a marcos temporales de corto plazo y a una disposición discrecional y arbitraria de la misma por parte de los donantes.
- c) *La falta de coordinación entre los donantes* que genera una distribución desigual de la ayuda entre los países dando lugar a diversas ineficiencias y desigualdades. Este fenómeno genera la aparición de “países huérfanos” (*aid orphans*) y “países favoritos” (*aid darlings*) de la ayuda. Por otra parte, el mayor riesgo de dicha tendencia consiste en la marginación y desatención de los países que integran el “club de la miseria” (Collier, 2009). La solución a esta cuestión pasa por una potenciación de la división del trabajo y una mayor selectividad geográfica con el límite de que no represente una versión contemporánea de reparto colonial de los países en vías de desarrollo (PVD) entre los donantes (Schulz, 2007b).
- e) *La complejidad de la arquitectura global de la ayuda* que se materializa en la proliferación de actores y canales de ayuda y en la fragmentación de la ayuda a causa del crecimiento del número de actividades financiadas por los donantes pero con una sensible reducción del tamaño financiero medio de los proyectos. Esta doble dinámica de proliferación y fragmentación menoscaba la capacidad institucional de los países socios, provoca un aumento de los costes de transacción que imponen una carga adicional sobre las débiles capacidades de las instituciones de los países socios y genera una cultura de dependencia en los mismos.

La solución a dichos “límites endógenos” del sistema internacional de cooperación no se revela sencilla y exige abordar un amplio programa de reformas institucionales tanto en los países donantes como en los países socios (Alonso, 2006; Teijo, 2009). En especial, los países donantes han repetido toda una serie de acciones que obstaculizan la calidad de la ayuda y demandan la puesta en marcha de actuaciones que mejoren la coordinación, división del tra-

bajo, complementariedad, concentración geográfica, especialización sectorial, previsibilidad de la ayuda a medio plazo, transparencia y mutua rendición de cuentas y el fortalecimiento de la capacidad de los países socios (Birdsall, 2005). De todos modos, conviene precisar que no se trata tan sólo de un simple reajuste de la maquinaria de la AOD, sino de abordar también la coherencia de políticas de modo que se supere la visión tecnocrática y estatocéntrica de la agenda de eficacia de la ayuda (CGONGD, 2010b).

El esfuerzo global por resolver y disminuir el impacto de los problemas relacionados con la calidad de la ayuda ha generado consensos y compromisos internacionales plasmados, entre otros, en la *Declaración de Roma sobre Armonización* (2003), *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005) y la *Agenda de Acción de Accra* (2008) impulsados por el *Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda* (FAN-EA) del *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE.²⁵ Este marco de reforma integra una serie de principios, metas e indicadores establecidos en la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (DP) que deberían de facilitar el seguimiento de las transformaciones operativas de los instrumentos de ayuda y de la conducta y comportamiento de donantes y receptores. Además, la DP establecía 2010 como el horizonte temporal para el avance en la consecución de avances significativos en calidad de la ayuda.

CUADRO 8. PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA

Apropiación: “los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones de desarrollo”.

Alineación: “los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacional de los países socios”.

Armonización: “las acciones de los donantes están más armonizadas y son más transparentes y efectivas a nivel colectivo”.

Gestión para resultados: “Gestión de recursos y mejora de la toma de decisiones orientadas a resultados. La gestión para resultados quiere decir una gestión y ejecución de la ayuda de forma que se centre en los resultados esperados y utilice la información para mejorar la toma de decisiones”

Responsabilidad mutua: “Los donantes y los socios son responsables de los resultados de desarrollo”.

Los cinco principios de la DP integran no sólo una reforma técnica sino también un nuevo marco de acción basado en el concepto de asociación. Este concepto facilita un nuevo marco de relaciones y comportamiento entre donantes y países socios en las relaciones de ayuda. Así pues, en la DP convergen las dos dimensiones de la nueva arquitectura de la ayuda: en primer lugar, una dimensión política al abordar la redistribución del poder y la reestructuración de la capacidad de decisión entre los diferentes actores; y, en segundo lugar, una dimensión técnico-instrumental que a la luz de los nuevos criterios de actuación establece nuevos instrumentos y nuevos enfoques de gestión de la ayuda (Gómez-Galán, 2008).

²⁵ Para un estudio más en detalle de la generación de la nueva narrativa de la eficacia de la ayuda se puede ver CONGDE, 2010; CGONGD, 2010.

La principal evidencia que impulsa la necesidad de racionalizar el sistema internacional de cooperación es simple: poca ayuda de demasiados donantes. (OCDE, 2009a). El debate sobre la división del trabajo y la complementariedad debemos de localizarlo, fundamentalmente, en el principio de armonización. La dispersión de donantes junto con la fragmentación de la ayuda provoca una situación general de descoordinación a nivel geográfico y sectorial que se exagera debido a la proliferación de proyectos. Estas dinámicas aumentan los costes de transacción y producen duplicaciones de esfuerzos que generan desigualdades en la distribución de la ayuda entre sectores y áreas geográficas, con la aparición de países y sectores huérfanos y favoritos en función de su infra o sobrefinanciación. Por este motivo, la falta de armonización entre donantes impide la transparencia de la ayuda así como obstaculiza la previsibilidad de los flujos de ayuda. En estas circunstancias, los donantes tienen la responsabilidad de liderar la agenda de reformas vinculada al principio de armonización con el fin de mejorar la capacidad de absorción de los países socios y adecuar efectivamente sus prácticas de ayuda a los principios de apropiación y alineación.

Sin embargo, el proceso para una mayor armonización de donantes no está exento de complejidades y dificultades. El principal reto para la división del trabajo consiste en que el proceso se gestione de forma cuidadosa, coherente y coordinada y negociando adecuadamente las tensiones entre la necesaria concentración de donantes derivada de la armonización y el paradigma de asociación que se sitúa en el centro de la agenda (Grimm et al., 2009). El aislamiento que caracteriza la acción individual de la mayoría de los donantes, en relación al comportamiento y decisiones del resto de donantes, determina un contexto complejo de incertidumbre, de fragmentación, dispersión, costes de transacción, duplicidades y desigualdades. Por este motivo, la agenda de eficacia de la ayuda (que emerge de las declaraciones internacionales) contempla una serie de recomendaciones para la reforma de las instituciones y de los mecanismos de gestión de la ayuda que faciliten la división del trabajo y la complementariedad con base en la coordinación y el análisis de la ventaja comparativa como criterio para una mejor selectividad de la ayuda.

En la DP, los países donantes se comprometieron a eliminar las duplicidades de esfuerzos así como racionalizar sus actividades para que sean lo más eficaces posibles en función de los costes (§ 3.iv). Así, dentro del principio de armonización los donantes se obligan a promover la ejecución de acciones comunes y la simplificación sus procedimientos. Estos compromisos se plasman en los indicadores 9 y 10 a/b según los cuales en 2010:

- **Indicador 9:** los donantes proporcionarán el 66% de los flujos de ayuda a través de programas.²⁶
- **Indicador 10a:** el 40% de las misiones a terreno son conjuntas.
- **Indicador 10b:** el 60% del trabajo analítico en el país socio será conjunto.

²⁶ En el concepto de ayuda programática se incluyen los flujos de ayuda canalizados a través del apoyo presupuestario, fondos comunes, cooperación delegada o fondos globales o multilaterales.

CUADRO 9. EL PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN EN LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA

Las donantes ejecutan acciones comunes y simplifican sus procedimientos

32. Los **donantes** se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de los donantes que se desarrollaron como parte del seguimiento del Foro de Alto Nivel de Roma.
- Ejecutar, siempre que sea posible, acciones comunes a nivel de país para la planificación, financiación (por ejemplo, acciones financieras conjuntas), desembolso, seguimiento, evaluación y redacción de informes para el gobierno sobre las actividades de los donantes y flujos de ayuda. El uso cada vez mayor de modalidades de ayuda basadas en programas puede ayudar a este esfuerzo (**Indicador 9**).
- Trabajar conjuntamente para reducir el número de misiones separadas y duplicadas al terreno y los análisis de diagnóstico (**Indicador 10**); y promover un programa de formación conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de práctica.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a nivel mundial, estatal o sectorial limita su eficacia. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de responsabilidades aumenta la complementariedad y puede reducir los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar visiones claras sobre la ventaja comparativa de los donantes y sobre cómo conseguir la complementariedad de los donantes a nivel de país o sector.

35. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente su respectiva ventaja comparativa a nivel de sector o país delegando, donde sea apropiado, la autoridad para liderar a los donantes en la ejecución de programas, actividades y tareas.
- Trabajar conjuntamente para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para un comportamiento de colaboración

36. Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos –incluidos los incentivos relativos a contratación, evaluación y formación– para que la dirección y personal trabajen en dirección a la armonización, alineación y resultados.

Provisión de ayuda eficaz en estados frágiles

37. La visión a largo plazo de la intervención internacional en estados frágiles es construir un estado y otras instituciones estatales legítimas, eficaces y resistentes. Mientras que los principios rectores para la ayuda eficaz se aplican igualmente a los estados frágiles, éstos tienen que adaptarse a los entornos de apropiación y capacidad débiles y a las necesidades inmediatas de provisión de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar progresos en la creación de instituciones y en el establecimiento de estructuras de gobierno que puedan proporcionar una gobernanza eficaz, seguridad y protección públicas y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para toda la ciudadanía.
- Intervenir, en diálogo con los donantes, en el desarrollo de herramientas de planificación sencillas tales como la matriz transitoria de resultados, dónde no existan estrategias nacionales de desarrollo.
- Fomentar una amplia participación de una gran variedad de actores nacionales en el establecimiento de las prioridades de desarrollo.

39. Los **donantes** se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es todavía más crucial en ausencia de un liderazgo gubernamental fuerte. Ésta debería centrarse en análisis preliminares, evaluaciones y estrategias conjuntas, coordinación de la intervención a nivel político e iniciativas prácticas tales como el establecimiento de oficinas comunes de donantes.
- Alinear la ayuda lo máximo posible con las estrategias centrales lideradas por los gobiernos y, si esto no es posible, los donantes deberían hacer el máximo uso posible de los sistemas estatales, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar aquellas actividades que vayan en detrimento de la construcción de instituciones nacionales tales como ignorar los procedimientos presupuestarios nacionales o establecer salarios muy elevados para el personal local.
- Utilizar una combinación adecuada de instrumentos de ayuda que incluya el apoyo a la financiación ordinaria, sobre todo para los países en situaciones de transición que son prometedoras pero de alto riesgo.

Fuente: Elaboración propia.

27 La siguiente sección se deriva del proyecto de *Principios para una buena intervención internacional en estados frágiles*, que es el resultado del *Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Estados Frágiles* (Londres, enero de 2005).



Foto: Pablo Funes.

No obstante, la Declaración de París (DP) también se caracteriza por sus limitaciones y ausencias, ya que no se establecen indicadores relativos a la complementariedad ni a la ventaja comparativa. En la DP se fija una agenda mínima de recomendaciones que únicamente fomenta que los países socios ofrezcan su visión de forma clara sobre las ventajas comparativas de los donantes y que lideren el proceso de complementariedad y división del trabajo sobre la base de la distribución de responsabilidades entre la comunidad donante en el país. Así mismo, según la DP los donantes se comprometen a utilizar su ventaja comparativa para liderar procesos de cooperación delegada, a armonizar sus procedimientos y a generar incentivos para un comportamiento favorable a la colaboración entre su personal. Por último, una atención especial merecen los estados frágiles donde los costes de la fragmentación y de la falta de complementariedad pueden agravar los problemas existentes en términos de gobernabilidad, apropiación y liderazgo y debilitamiento de la escasa capacidad institucional existente.

En el año 2008, en el *III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda* celebrado en Accra (Ghana) se revisó el progreso en el cumplimiento de los indicadores de la DP. A pesar de los avances significativos en algunas metas como la coordinación a nivel país, se constató un avance mínimo e insuficiente a nivel global.

En relación a la armonización de donantes, la *Agenda de Acción de Accra* (AAA) la priorizó en el seno del impulso de asociaciones para el desarrollo más eficaces e inclusivas que demandan la mejora de las complementariedades y el avance en la división del trabajo entre donantes. En el apartado 17 de la AAA se insistió en la necesidad de reducir la costosa fragmentación de la ayuda, mejorando la complementariedad y división del trabajo entre los donantes y mejorando la asignación de la ayuda a nivel sectorial, a nivel nacional e internacional.

Por otra parte, como novedad, se integra a los países socios en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, en sus siglas en inglés) y se impulsa el diálogo sobre la división internacional del trabajo entre países. Por último se afronta la cuestión de los países huérfanos y se promueve que la división del trabajo y complementariedad abarque también al resto de actores de desarrollo.

CUADRO 10. ARMONIZACIÓN DE DONANTES EN LA AGENDA DE ACCIÓN DE ACCRA

Reduciremos la costosa fragmentación de la ayuda

17. La eficacia de la ayuda se reduce cuando existe una duplicación de iniciativas, especialmente en los niveles estatal y sectorial. Reduciremos la fragmentación de la ayuda tanto mediante la mejora de la complementariedad de las acciones de los donantes como mediante la división del trabajo entre estos, lo que incluye una mejor asignación de los recursos a nivel sectorial, dentro de los países y entre países. De esta forma:

- a. Los países en vías de desarrollo tomarán la iniciativa en la determinación de los papeles y funciones óptimas de los donantes en el apoyo a sus iniciativas de desarrollo a nivel nacional, regional y sectorial. Los donantes respetarán las prioridades de los países en vías de desarrollo, garantizando que los nuevos acuerdos acerca de la división de trabajo no impliquen una reducción de la ayuda a los países en vías de desarrollo a nivel individual.
- b. Los donantes y países en vías de desarrollo colaborarán con el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda con el fin de completar los principios de buenas prácticas relativos a la división de trabajo liderada por el país. Con este fin, elaborarán planes para asegurar la máxima coordinación de la cooperación al desarrollo. Desde 2009 evaluaremos los avances en su aplicación.
- c. En junio de 2009, iniciaremos el diálogo acerca de la división internacional del trabajo entre países.
- d. Comenzaremos a trabajar para afrontar la cuestión de los países que reciben insuficiente ayuda.

Fuente: Elaboración propia.

La principal consecuencia de Accra en este ámbito fue el debate y desarrollo de una serie de principios relativos a la división del trabajo. En 2009, el WPP-EFF presentó los *Principios internacionales sobre buenas prácticas relativas a la división del trabajo y la complementariedad liderada por el país* (OCDE, 2009a). Dichos principios aspiran a servir de orientación al debate y negociación sobre las futuras reformas del sistema internacional de cooperación a nivel global, regional y nacional en relación a la armonización de donantes. Estos principios se construyeron sobre dos fundamentos:

- a) La necesidad de mejorar la coordinación de los donantes favoreciendo tanto el uso de nuevos instrumentos de ayuda que faciliten dicha colaboración (cooperación delegada, apoyo presupuestario, etc.) como el liderazgo y apropiación real del país socio.
- b) Favorecer la especialización de los donantes a partir de sus ventajas comparativas así como su concentración geográfica y sectorial.

Con esta serie de principios se pretende mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo en la erradicación de la pobreza y la mejora del bienestar y calidad de vida de las poblaciones más pobres, excluidas y vulnerables. De este modo, se podrían resolver muchas de las ineficiencias que afectan al sistema internacional: proliferación de actores, fragmentación de

la ayuda, baja previsibilidad, dispersión sectorial y geográfica, duplicidades y solapamientos de las intervenciones, debilitamiento de la capacidad institucional de los países socios, aumento de los costes de transacción, etc.

CUADRO II. PRINCIPIOS INTERNACIONALES SOBRE BUENAS PRÁCTICAS RELATIVAS A LA DIVISIÓN DEL TRABAJO Y LA COMPLEMENTARIEDAD LIDERADA POR EL PAÍS

Liderazgo del país socio: “El proceso de división de trabajo debe de ser liderado por el país socio en diálogo con los donantes, de una manera transparente que posibilite el control parlamentario y permita la participación de la sociedad civil y del sector privado”.

Racionalización de la ayuda: “Los resultados de desarrollo pueden mejorarse cuando los donantes de manera individual y colectiva racionalizan sus actividades a nivel del país socio”.

Uso óptimo de los recursos de desarrollo: “Los países socios y los donantes deben comprometerse a evitar la duplicación y fragmentación así como asegurar el uso óptimo de los recursos de desarrollo en los lugares, sectores y áreas temáticas donde trabajen y en las modalidades de ayuda a través de las cuales canalizan su cooperación”.

Flexibilidad y pragmatismo: “Las negociaciones son un componente necesario de la división del trabajo, de modo que se requiere flexibilidad en ambas partes negociadoras. Todos los actores se comprometen con soluciones pragmáticas y factibles”.

Desarrollo de capacidad: “En tanto la división del trabajo tiene por objeto un uso más eficaz de la ayuda, los donantes deben comprometerse a armonizar y mejorar su coordinación el apoyo a la capacitación de toda la gestión de la ayuda por parte del país socio”.

Impacto neutral en el volumen de la ayuda: “El impacto del proceso de división del trabajo debe de ser neutro en la totalidad del volumen de la ayuda del país”.

Seguimiento y evaluación: “Los países socios y los donantes deben realizar un seguimiento y evaluación del valor añadido de la división del trabajo”.

Comunicación: “Los países socios y los donantes deben comunicar el valor añadido de la división del trabajo”.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de su ambición, estos principios únicamente tienen una naturaleza informativa y el carácter de una guía descriptiva de modo que carecen de carácter vinculante. Por otra parte, las generalizaciones contenidas en dichos principios deben de ser adaptados y ajustados a la realidad de cada país socio aunque, por los requisitos establecidos, la implementación efectiva de los principios remite a un contexto institucional con cierto grado de madurez y capacidad y a un entorno político de naturaleza estable. Estas condiciones serían de difícil detección en numerosos países menos adelantados y excluyen a la mayoría de los estados frágiles. El desafío radica en la aplicación efectiva de estos principios de modo que tenga por consecuencia la racionalización de las actividades de los donantes bajo el liderazgo del país socio, especialmente en sectores, temáticas y áreas geográficas que sufren una situación tanto de concentración excesiva como de duplicidad de donantes e intervenciones.

Entre los diferentes actores internacionales de desarrollo, la Unión Europea ha sido quien ha integrado más activamente los principios de la DP con especial atención a la división de trabajo y a la complementariedad. En el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (2005) se insistió

en que la política de desarrollo de la UE debe basarse en un avance en la complementariedad y división del trabajo, concibiéndolos como elementos claves para una ayuda de mayor calidad y eficacia que promueva la apropiación del proceso de desarrollo con base en la alineación y armonización de los donantes. En el *Consenso Europeo* la facilitación de la coordinación y armonización se considera uno de los elementos integrantes del valor añadido de la cooperación europea. En este sentido, la Comisión Europea se compromete a promover las tres C: coordinación, complementariedad y coherencia; como la contribución específica de la Unión Europea a la agenda de eficacia de la ayuda.

En 2007 la Comisión Europea presentó el *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (UE, 2007) que establece los ámbitos y principios que deben orientar la política de desarrollo de los países miembro en relación a la coordinación, complementariedad, ventaja comparativa y valor añadido. La motivación principal para la aprobación de dicho Código lo representó la constatación de la existencia de una compleja y costosa máquina de ayuda caracterizada por su ineficacia, especialmente en el seno de la Unión Europea en la que colaboran un gran número de donantes. De todos modos, al igual que los *Principios del CAD*, este Código se caracteriza por tratarse de un instrumento voluntario, flexible y autorregulador, con las limitaciones que ello implica.

CUADRO 12. PRINCIPIOS RECTORES DEL CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA UE RELATIVO A LA DIVISIÓN DEL TRABAJO EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

- Principio rector 1: Concentrar las actividades en el país en un limitado número de sectores.*
- Principio rector 2: Reorganizar las demás actividades en el país.*
- Principio rector 3: Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos.*
- Principio rector 4: Reproducir las prácticas en la cooperación con las instituciones regionales asociadas.*
- Principio rector 5: Establecer países prioritarios.*
- Principio rector 6: Ocuparse de los países huérfanos de la ayuda.*
- Principio rector 7: Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global.*
- Principio rector 8: Seguir ahondando en la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda.*
- Principio rector 9: Fomentar conjuntamente la división del trabajo.*
- Principio rector 10: Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda.*

Fuente: Elaboración propia.

La principal implicación del *Código de Conducta* consiste en conminar a los donantes europeos a impulsar la concentración geográfica y sectorial. La concentración sectorial apuesta por dos sectores prioritarios por donante en cada país en función de sus ventajas comparativas, a las cuales se les asigna la mayor parte de la financiación disponible. De todos modos, se abre la puerta a la financiación de otras prioridades sectoriales a través del apoyo presupuestario y la cooperación delegada. En cuanto a la división del trabajo entre donantes europeos, el Código establece que al menos un donante de la Unión Europea ha de participar activamente en cada sector estratégico y que el número de donantes activos por sector en 2010 se reducirá a tres.

La principal limitación del Código de Conducta, como hemos señalado, es su carácter voluntario, flexible y autorregulador de carácter dinámico y revisable, que únicamente contempla directrices generales. De todos modos, el Código de Conducta no se dirige en exclusiva a las autoridades públicas y a los responsables de la toma de decisiones de la UE sino que se propone también a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y al sector privado.

Con el fin de impulsar la efectiva implementación del *Código de Conducta*, la Unión Europea puso en marcha en 2008 la *Iniciativa por vía rápida sobre división del trabajo* (*EU Fast Track Initiative on Division of Labour: FTI-DoL* en sus siglas en inglés).²⁸ En 2009 la Unión Europea había aprobado a su vez un *Plan de acción para la eficacia de la ayuda de la UE* (UE, 2009b). En este Plan se contienen medidas en los ámbitos de la división del trabajo, el uso de los sistemas nacionales y la cooperación técnica para el fortalecimiento del desarrollo de capacidad con el fin de presentar avances de cara al *IV Foro de Alto Nivel de Busán* (Corea del Sur) a finales de 2011.



Foto: Belén Rodríguez/Entreculturas.

²⁸ Para la FTI-DoL, cuyo objetivo es impulsar la implantación operativa del Código de Conducta a nivel nacional en el país socio, se seleccionaron 32 países y se incluyeron instrumentos como el mapeo de donantes, la cooperación delegada e indicaciones para la determinación de la ventaja comparativa. Los 15 donantes europeos se distribuyeron dichos países como facilitadores del proceso. En el caso de la cooperación española, España facilita el proceso en Haití y lo colidera con Dinamarca en Bolivia, en una estructura en que otros donantes desempeñan el papel de donantes de apoyo. Para apoyar el proceso se ha desarrollado un *toolkit* específico para orientar las prácticas de los donantes y la gestión de las diferentes fases del proceso (UE, 2009c). Este *toolkit* ofrece una serie de recursos con el fin de promover una división del trabajo que vaya más allá del simple intercambio de información, consulta o coordinación. La división del trabajo exige un trabajo conjunto a la hora de determinar la agenda, tomar decisiones o trabajar de forma complementaria con base en la propia ventaja comparativa. Los medios para conseguirlo han sido la programación y planificación conjunta, las JAS, la cooperación delegada o los SWAP.

Distinción entre división del trabajo, coordinación y complementariedad

El *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* (UE, 2007) define la complementariedad como un concepto de carácter organizativo que promueve *la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos*. Dicha complementariedad comienza con la coordinación y se basa en la concentración geográfica y sectorial en los ámbitos donde un actor determinado presenta mejores ventajas comparativas y aporta el mayor valor añadido en comparación con el resto de actores. Por este motivo, la división del trabajo y la complementariedad requiere cambios en la actitud de los donantes y de los países socios. Este cambio en la planificación y marcos de asociación se producirá a largo plazo y de forma gradual, ya que la división del trabajo y complementariedad exigen modificaciones operativas e institucionales.

No se debe de confundir la división del trabajo con la coordinación entre donantes. La coordinación de donantes aborda la fragmentación de la ayuda, es decir, la situación de muchos donantes concentrados en los mismos sectores y/o áreas geográficas pero sin que implique un cambio en dicha situación. Por el contrario, la división del trabajo presenta unas metas más ambiciosas. Su objetivo consiste en el cambio de la situación mediante una reducción de donantes en sectores y/o áreas geográficas y el incremento de las contribuciones en los sectores y/o áreas huérfanas a través del uso de las ventajas comparativas del donante de tal modo que se asegure la complementariedad de sus acciones y contribuciones. Por tanto, los procesos de coordinación y de división del trabajo pueden acontecer de forma paralela y simultánea. El reto principal pasa por su integración en un marco más amplio de acción y dentro de una visión más holística de la situación de la ayuda en el país socio (UE, 2011b)

Por otra parte, la complementariedad se puede perseguir en cinco dimensiones: en el país, a nivel internacional, a nivel intersectorial, de forma vertical y entre formas e instrumentos de ayuda. Dentro de la gradualidad y pragmatismo que caracteriza el avance hacia una mayor complementariedad y coordinación, se establecen prioridades en relación a dichas dimensiones. Por ejemplo, el *Código de Conducta de la UE* señala tres ámbitos prioritarios en los cuales se puede y debe desarrollar una cultura y práctica de división del trabajo y complementariedad: en el país socio, a nivel geográfico e intersectorial. La idea es avanzar en la planificación conjunta y en el fomento de nuevos instrumentos (apoyo presupuestario o cooperación delegada entre otros) que sirvan de apoyo a la autorregulación de los donantes.

Beneficios de la división del trabajo

Las experiencias existentes de división del trabajo han demostrado en la práctica diversos **efectos positivos y beneficios** tanto para el país socio como para el donante (OCDE, 2008b; UE, 2009c):

1. *Una orientación más estratégica del diálogo de políticas* que se materializa en un diálogo político más coordinado y focalizado acerca de las estrategias nacionales y de las cuestiones políticas que, posteriormente, se remplace por un diálogo más técnico.
2. *La mejora de los acuerdos entre donantes* en relación al liderazgo y a la cooperación delegada.
3. *Menores costes de administración*, reduciéndose la carga de gestión causada por las numerosas reuniones con donantes y la complejidad de las condicionalidades y requisitos organizativos y administrativos de los donantes. El objetivo de la división del trabajo es liberar tiempo y recursos para la ejecución de la ayuda y la consecución de resultados de desarrollo lo que se manifiesta en la reducción de las interacciones entre los donantes individuales y los socios.
4. *Oportunidades para una mayor alineación* gracias al compromiso de los donantes con el país socio en la división del trabajo. Este hecho se plasma en una mejora de la planificación y de la orientación a resultados, que se conocen de antemano gracias a los nuevos instrumentos, y a una mejor alineación con los planes nacionales y las estrategias de asistencia conjunta.
5. *Una mayor racionalización y conexión* entre el apoyo del donante y las prioridades del país socio en cada sector.
6. *La mejora de la planificación y orientación a resultados*, desplazándose de la condicionalidad a resultados consensuados de desarrollo en base a principios comunes coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo.
7. *La simplificación de procedimientos* a través de los análisis y evaluaciones conjuntas, entre otras.
8. *Una mejor asistencia técnica*, más coordinada y orientada a la capacitación, coherente con las estrategias de desarrollo nacionales.
9. *Una mayor previsibilidad de los flujos de ayuda y un mejor equilibrio en la asignación de la ayuda* entre sectores, regiones y áreas temáticas gracias a la mejora de la transparencia respecto a la dotación de fondos y a los cambios consiguientes. Este beneficio se materializa en la reducción de la duplicación y de la gestión de microproyectos, un mayor equilibrio entre sectores y regiones y un fortalecimiento del diálogo sectorial y de la comunicación acerca de las prioridades, estrategias y flujos de ayuda.
10. *La generación de economías de escala* mediante una mejor utilización de los recursos, evitando la duplicación y los esfuerzos incoherentes de los donantes.

A pesar de este amplio repertorio de beneficios, los efectos positivos de una mayor división del trabajo y complementariedad no se pueden generalizar. Es preciso distinguirlos en función del contexto y realidad de cada país. Por ejemplo, en el caso de países dependientes de la ayuda o PMA, la reducción de los costes de transacción puede ser de gran relevancia. Sin embargo, en el caso de los países de renta media menos dependientes de la ayuda, los beneficios pueden ser de menor importancia. Por último, para los países con baja presencia de donantes, se considera que la diversificación de donantes puede resultar de mayor interés que la mera racionalización de la ayuda de los donantes a través de la división del trabajo.

Riesgos y resistencias al proceso de armonización de donantes

El proceso de armonización de donantes a través de la división del trabajo no avanza sin que emerjan una serie de desafíos y retos:

- a) La exigencia de confianza a nivel político entre todos los actores.
- b) La necesidad de un entorno estable garantizado por el buen gobierno y la apropiación democrática.
- c) El riesgo de desvirtuar el liderazgo del país socio debido a las prioridades y políticas de desarrollo de los donantes.
- d) La necesidad de contar con incentivos para los socios de desarrollo tanto para retirarse de sectores, regiones o áreas temáticas saturadas como para fortalecer sus programas en otros sectores, regiones o áreas temáticas.
- e) La importancia y relevancia fundamental de la capacidad y recursos de los gobiernos socios para liderar, coordinar y gestionar la ayuda.
- f) Una presencia activa y continua de los “campeones”, tanto socios como donantes, para la armonización de la agenda que garantice la continuidad del proceso.

Sin embargo, el proceso no está exento de **riesgos** para el país socio, tales como:

- a) La actuación conjunta de los donantes puede conducir a una sensación de imposición de las visiones e intereses de los donantes, reduciendo la flexibilidad del proceso e incrementando las condicionalidades.
- b) El monopolio e influencia de un único departamento o área de gobierno del país socio a expensas del resto de ministerios o áreas sectoriales.
- c) La reducción de las interacciones de otras áreas o niveles de gobierno del país socio con los donantes individuales.
- d) La pérdida de financiación en determinados sectores.

- e) La capacidad exigida para liderar un proceso de división del trabajo.

El éxito del proceso dependerá, por tanto, de la existencia de elementos presentes en el país socio, como:

- a) Una política en funcionamiento e infraestructura institucional que ayude a la puesta en marcha del proceso, especialmente de políticas y estrategias nacionales con prioridades, dotación presupuestaria y operativa en un marco de resultados.
- b) La existencia de procesos presupuestarios normalizados, de plataformas para la coordinación formal y el diálogo entre el gobierno, los socios de desarrollo y la sociedad civil en la forma de grupos de trabajo sectorial, y de buenos sistemas de información sobre los flujos financieros.

No obstante, como demuestran las diversas evaluaciones del proceso de armonización de donantes, éstos manifiestan toda una serie de resistencias y obstáculos a esta línea de trabajo:

- a) El rechazo a una reducción de la visibilidad de la política exterior de cada actor.
- b) El coste político ante la opinión pública por la retirada de sectores que se consideran claves en la reducción de la pobreza.
- c) Las dificultades operativas para el trabajo conjunto.
- d) La necesidad de aprovechar y poner en valor la diversidad y riqueza de experiencias en un entorno marcado por las diferencias entre los donantes en cuanto a experiencia, volumen de AOD, relaciones históricas y culturales con los países socios.
- e) El riesgo de burocratización y tecnocratización que impida la necesaria flexibilidad.
- f) La falta de progreso y compromiso de los donantes en la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Hartmann (2011) subraya como existen barreras y restricciones políticas a la implementación de los procesos de división del trabajo, a pesar de que se mantenga el compromiso y se afirme la necesidad de afrontar dichos procesos para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda en un contexto de baja armonización y excesiva proliferación y fragmentación. La raíz del bajo dinamismo del proceso de división del trabajo se encuentra en la falta de diálogo político, la ausencia de una política común de desarrollo, especialmente entre los donantes europeos, y la pervivencia de desconfianzas así como de intereses políticos diversos que responden a criterios de política exterior.

De hecho, como señalan otras investigaciones (CONGDE, 2010) se observa un esfuerzo por desplegar un amplio conjunto de criterios y medidas operativas y técnicas que impulsan la división del trabajo, la coordinación y la complementariedad pero que únicamente se aproxi-

man de manera tangencial al núcleo duro del diálogo político y de superación de las asimetrías ancladas en los cimientos mismos del sistema de gobernanza global. Por este motivo, estas limitaciones endógenas del sistema internacional de cooperación no son ajenas a las limitaciones exógenas más estructurales. Por tanto, el problema principal radica en que la división del trabajo representa un concepto organizativo dependiente de la naturaleza política del proceso de desarrollo. Como destacan los diferentes documentos, se trata de un reto político que debe de ser abordado de forma pragmática ya que son los desafíos de naturaleza institucional los que pueden hacer fracasar el proceso más allá de los resultados y objetivos acordados a nivel doméstico. Así, frente al riesgo de una idealización del proceso por su supuesto carácter benéfico para todas las partes, con carácter previo al inicio de la división de trabajo, se debe de garantizar y proteger dicho proceso a partir de la determinación y expresión de la voluntad política en los altos niveles institucionales –tanto en el donante como en el país socio– ya que la división del trabajo implica verdaderos cambios estructurales y reformas y genera consecuencias en términos de recursos humanos y financieros.

Por tanto, al igual que el resto de elementos de la agenda de eficacia de la ayuda, la división del trabajo exige abordar toda una serie de elementos que representan el ecosistema de los procesos de coordinación y complementariedad, como son:

- a) Los objetivos y necesidades de los países socios
- b) La gobernanza en los países socios.
- c) Los intereses geoestratégicos de los donantes.
- d) El conjunto de las relaciones externas entre el donante y el país socio.
- e) Los intereses institucionales de las agencias donantes.
- f) La visibilidad para el país socio y el donante.
- g) La capacidad de absorción del país socio.

En este contexto el respeto al paradigma de asociación y al principio de apropiación representa un elemento crucial de todo el proceso de división del trabajo. Por ello, es necesario determinar de forma precisa los criterios y términos para el diálogo entre el donante y el país socio, así como para la toma de decisiones a nivel del país socio. Por otra parte, todo diálogo y toma de decisiones debe de construirse tanto sobre criterios cuantitativos como cualitativos que doten al diálogo de una base analítica de calidad y que informen al proceso con datos fiables y rigurosos. Además, dichos diálogos tienen que desarrollarse de manera participativa, transparente e inclusiva, de modo que se diluya el riesgo de percibir la reasignación de la ayuda como una decisión arbitraria o poco transparente que emana de las sedes centrales o departamentos gubernamentales de los donantes.



Foto: Belén Rodríguez/Entreculturas.

El proceso ideal-normativo de división del trabajo

En el Foro de Alto Nivel de Accra, se señalaron toda una serie de elementos para contextualizar y comprender el alcance de la división del trabajo (OCDE, 2008b):

- En primer lugar, se destacó que la división del trabajo representa una **cuestión instrumental** para una mayor eficacia de la ayuda, donde aspectos de naturaleza más macroestructural a nivel doméstico e internacional facilitarán el desarrollo de este proceso.
- En segundo lugar, en esta línea de análisis, se destacó la **naturaleza esencialmente política** de la decisión para el inicio del proceso de división de trabajo. De hecho, a pesar de la naturaleza técnica y operativa de los pasos posteriores a la decisión inicial, dicha naturaleza política no se desvanece y penetra todo el proceso, de modo que muchos de los obstáculos y resistencias a la división del trabajo y la complementariedad obedecen a este carácter esencialmente político.
- En tercer lugar, no se puede avanzar en la división del trabajo sin contar con un **cuerpo sólido y consistente de conocimiento** que permita tomar decisiones informadas y basadas en una representación clara y precisa de la situación actual en el país desde el punto de vista sectorial, geográfico y de los flujos de ayuda.

- En cuarto lugar, el proceso de división del trabajo **no se puede desarrollar de manera des-contextualizada**, bien obedeciendo a los intereses exclusivos del donante, bien materializándose en una representación sesgada de la realidad. En este sentido, para el correcto desarrollo de dicho proceso hay que tener en cuenta aquellas iniciativas y marcos políticos facilitadores, como son las Estrategias Nacionales de Desarrollo, las Estrategias de Ayuda Conjunta (*Joint Assistance Strategies*, JAS en sus siglas en inglés) así como las iniciativas nacionales de armonización o la política de cooperación, entre otros.
- En quinto lugar, en relación a la concentración geográfica y sectorial, en determinados sectores infrafinanciados y con pocos donantes activos, lo idóneo sería contar con **oportunidades de diversificación**. Por este motivo la concentración y selectividad deben de ser analizados punto por punto y sector por sector para evitar consecuencias imprevistas y escenarios negativos que afecten al flujo actual de ayuda.

Con el fin de vencer las resistencias y obstáculos a la armonización de donantes, todas las declaraciones políticas y marcos operativos reconocen la centralidad del principio de apropiación de modo que el país socio lidere el proceso de división de trabajo, bien impulsando su puesta en marcha, bien facilitando su desarrollo, bien gestionándolo una vez iniciado. En este sentido, los diferentes documentos analizados establecen un cierto ideal normativo en cuanto a la apropiación en el proceso de división del trabajo cuyos elementos serían:

- a) El país socio impulsa y lidera el proceso de división de trabajo.
- b) El país socio expresa su valoración sobre la ventaja comparativa de los donantes.
- c) El país socio determina en diálogo con los donantes con quien quiere trabajar en general o sectorialmente.
- d) Los donantes alinean sus acciones con la voluntad, intereses y necesidades del país socio expresado en las estrategias de reducción de pobreza o planes de desarrollo nacional.

Teniendo a la vista estas indicaciones es posible establecer una serie de pasos y elementos comunes para impulsar con garantías el proceso de división de trabajo. Los procesos ideales de división del trabajo a nivel nacional se desarrollan a través de tres etapas (GTZ, 2008; UE, 2011b):

1. Una valoración y evaluación de la situación actual, especialmente a través del mapeo de donantes presentes en el sector.
2. Los países socios articulan sus preferencias y los donantes valoran sus respectivas ventajas comparativas, individualmente y/o a través de una revisión entre pares. Posteriormente, tanto los donantes como los socios negocian y llegan a acuerdos en relación a la división del trabajo.

3. Por último, los donantes y los países socios implementan un sistema de división del trabajo mejorado mediante la reprogramación de la ayuda a nivel sectorial, o bien mediante el uso de la cooperación delegada.

En concreto, se definen convencionalmente tres etapas en el proceso: el inicio del proceso de división de trabajo, la valoración de la situación y desempeño del donante y la puesta en práctica de mejoras consensuadas. En primer lugar, el inicio del proceso, como ya indicamos, debe de ser de naturaleza política y debe de basarse, en la medida de lo posible, en un conocimiento lo más adecuado de los flujos de ayuda, de la división del trabajo y de la estrategia de los diferentes donantes en el país. En segundo lugar, se debe de avanzar en la definición de las ventajas comparativas de los donantes mediante un sistema mixto consistente en una autoevaluación del donante respecto de las mismas que sea, a su vez, revisado por los otros donantes. De todos modos, esta evaluación y valoración debe de incluir necesariamente las preferencias del país socio en relación al donante. Con esta base se desarrollaría una renegociación de los roles del donante, su implicación sectorial y formas de contribución en el país socio. En tercer lugar, se pondrían en práctica las mejoras derivadas del consenso emergente sobre división del trabajo de tal modo que los donantes iniciasen un proceso de reasignación y reprogramación de su ayuda, incluyendo prácticas y negociaciones relativas al donante líder en los diferentes sectores o países en un marco favorable al desarrollo de la cooperación delegada (OCDE, 2008b).

Con el fin de favorecer que el proceso real se ajuste lo más posible al modelo ideal y para que se facilite una real apropiación del país socio es necesario desarrollar simultáneamente un doble trabajo: por un lado, reforzar y fortalecer las capacidades del país socio, y por el otro, remover los obstáculos y resistencias, especialmente los de naturaleza política. En todo caso, se establecen tres limitaciones a la división del trabajo y complementariedad:

1. Que no tenga un impacto negativo en los flujos y volumen de ayuda en el país socio.
2. Que no tenga un impacto negativo en la previsibilidad de la ayuda.
3. Que evite la generación de sectores huérfanos.

Núcleos críticos del proceso de división del trabajo: ventaja comparativa, cooperación delegada y salida de donantes.

El proceso de división del trabajo se articula en torno a tres núcleos críticos: en primer lugar, la determinación de la ventaja comparativa a partir de la cual reorganizar las actividades del donante; en segundo lugar, el empleo de la cooperación delegada como instrumento y mecanismo eficaz de coordinación; en tercer lugar, las consecuencias derivadas de las prácticas de salida de donantes.



Foto: Graciela Amo/Entreculturas.

En primer lugar, como hemos visto, uno de los pilares fundamentales en el proceso de división del trabajo consiste en la determinación de la ventaja comparativa de los donantes. A través de la ventaja comparativa se definiría el valor específico de la ayuda del donante y de su desempeño con el fin de determinar su papel en todo el proceso de división del trabajo y complementariedad.

El principal problema en relación a la ventaja comparativa radica en la falta de claridad a la hora de definir en qué consiste. En este sentido habría que distinguir entre ventaja comparativa relativa y ventaja comparativa absoluta. La primera se refiere a lo que se hace mejor dentro del conjunto de actividades de ayuda de un actor y la segunda se centra en lo que un donante puede contribuir que los otros donantes no pueden en un sector o área geográfica. A esta falta de definición se une la ausencia de una medida clara y precisa de la ventaja comparativa. En este sentido, la AAA obvió este problema al no establecer un indicador específico relativo a la ventaja comparativa que complementase los indicadores y metas de la DP.

De forma convencional, el proceso establece que la ventaja comparativa debe de ser determinada a través de una autoevaluación del donante, apoyada por el país socio y reconocida por otros donantes. Para ello, los donantes deben de promover que los países socios proporcionen sus propias perspectivas y valoración en relación a la ventaja comparativa de los donantes. Sin embargo, en este aspecto operativo se hacen palpables tanto las diferencias de criterio como las dificultades reales que encierra el proceso de coordinación y comple-

mentariedad. Frente a la tentación de determinar unilateralmente la ventaja comparativa por parte del país donante, se deben de establecer mecanismos que garanticen una perspectiva y valoración más amplia de tal modo que a la introspección del donante se vincule la necesaria exposición a la valoración externa tanto de otros donantes como de los países socios. Estos elementos correctivos establecen garantías para promover la transparencia y la rendición de cuentas en un marco amplio tanto de diálogo político como técnico.

En los diferentes documentos, declaraciones y principios se establecen de forma genérica una serie de criterios para determinar la ventaja comparativa. En el *Código de Conducta de la UE*, por ejemplo, se recoge una lista no exhaustiva de criterios que se pueden adaptar a las circunstancias específicas de cada país e incorporar nuevos criterios como el contar con una *expertise* particular o la duración del compromiso o presencia en un determinado sector. A pesar de ciertas semejanzas entre los criterios de los donantes y países socios es posible encontrar divergencias en cuanto a los intereses, incentivos y motivaciones de los diferentes actores. Por ejemplo, el gobierno del país socio insiste en la confianza, compromiso y experiencia del donante así como en su respecto activo y real por los principios de apropiación, alineación y armonización. Por su parte, el donante insiste en las fortalezas percibidas y no tanto en el desempeño real. Por este motivo, el proceso de determinación de la ventaja comparativa no está exento de generar conflictos o hacer emerger la debilidad del principio de apropiación o la fragilidad política de la asociación entre donante y socio. El problema de definir la ventaja comparativa de un donante se pone de manifiesto en la lentitud y retraso en dicho proceso como se señala en la evaluación de la FTI-DoL de la UE que la sitúa como el elemento más retrasado en la aplicación y operativización de la división del trabajo (UE, 2011b).

Por tanto, debido a estas dificultades se puede poner en duda que la ventaja comparativa represente un instrumento operativo ágil que permita orientar la acción de donantes y socios por diversos motivos (Mürle, 2007):

- Las múltiples voces y diversidad de significados.
- La dificultad práctica de determinar la ventaja comparativa al carecer de valoraciones comparativas del desempeño de los donantes.
- La pluralidad de listas de criterios para definir la ventaja comparativa.
- La complejidad, dificultad y costoso proceso para determinar la ventaja comparativa que incluye un diálogo activo entre donantes y países socios.
- El tratarse de un concepto dinámico y abierto, ya que se pueden generar ventajas comparativas en el futuro desde los compromisos del donante.

Junto a estas limitaciones, la ausencia de un indicador relativo a la ventaja comparativa en la DP genera un problema asociado al carecer de un seguimiento del progreso en dicha

definición. El problema, por tanto, a la hora de la determinación de la ventaja comparativa se debe a (Schulz, 2010a):

- La homogeneización del valor de la aportación de cada donante sin atender a la diversidad de tipos y cultura de cooperación.
- La tendencia al igualitarismo en la medida que se valora la capacidad del donante y no su desempeño real.
- La falta de atención a los conflictos y tensiones entre la comunidad donante, así como sus diferentes lealtades y compromisos con la agenda de la eficacia de la ayuda, como es el caso de la resistencia de grandes donantes como Japón y EEUU.
- El liderazgo y/o capacidad débil del país socio por su alta dependencia de la ayuda.

Como solución a los cuellos de botella del proceso, Hartmann (2011) sugiere situar como elemento central de la división del trabajo la especialización frente a la ventaja comparativa que, como estamos señalando, está fracasando en su operativización como principio organizativo de la armonización de la ayuda. De hecho, las evaluaciones de la UE (2009a, 2010b, 2011b) destacan como el procedimiento para la determinación de la ventaja comparativa representa la parte más lenta del proceso. Según Hartmann, la ventaja comparativa tal y como es definida en la política de desarrollo de la UE, por ejemplo, presenta dificultades tanto políticas como operativas. En primer lugar, la ventaja comparativa representa un “procedimiento inviable para coordinar la división del trabajo en el contexto político de las relaciones internacionales” (Hartmann, 2011:6). En segundo lugar, el proceso representa, en la práctica, un difícil y costoso proceso que puede anular las posibles ventajas en la reducción de costes de transacción de donantes y países socios.

Sin embargo, también la alternativa de la especialización de los donantes ha sido rechazada por cuestiones políticas, especialmente, por parte de los países socios que prefieren, a pesar de los riesgos e ineficiencias, mantener la competencia y diversidad entre donantes bien como una vía para el incremento de sus oportunidades de financiación bien como una estrategia para limitar la dependencia excesiva de un conjunto demasiado cerrado de donantes.

Por todos estos motivos, en todo el debate se reclama la existencia de evaluaciones comparativas independientes del desempeño del donante, como una base objetiva desde la que organizar la división del trabajo (Schulz, 2010a; Grimm et al., 2009).

El segundo núcleo crítico lo representa la cooperación delegada que el CAD de la OCDE define como el acuerdo conforme al cual un donante (donante líder) está habilitado para actuar con autoridad en nombre de uno o más donantes (donantes delegantes o donantes silenciosos) (OCDE, 2003). El nivel y forma de delegación varía, abarcando, desde la respon-

sabilidad de un elemento del ciclo del proyecto en un proyecto específico, hasta un programa sectorial completo o incluso un programa estatal. A través de la cooperación delegada se intenta reforzar el liderazgo y apropiación del país socio, reducir los costes de transacción y hacer un uso efectivo de las ventajas comparativas de los donantes (Palacio, 2008).

La cooperación delegada constituye uno de los instrumentos que han vivido un desarrollo más activo e intenso en el marco de la agenda de armonización entre donantes. La complejidad del proceso de división del trabajo derivado de las realidades tan distintas de cada donante en términos de planificación y gestión de la ayuda, entre otros, han obligado a buscar alternativas operativas que permitan cumplir con la agenda de eficacia de la ayuda en el marco de una mayor complementariedad entre donantes. Junto con las nuevas modalidades de planificación conjunta y de desembolso de la ayuda (JAS, SWAP, apoyo presupuestario, etc.), la cooperación delegada se contempla como una estrategia de participación en mecanismos de coordinación que sirva de alternativa, tanto a la posible entrada, como a la salida de un sector o área geográfica por parte de un donante o grupo de donantes. Además, la cooperación delegada permite abordar los problemas derivados tanto de la gestión de una mayor AOD por parte del donante como de la limitada capacidad de absorción de los países socios.²⁹

Dentro de un esquema de cooperación delegada el donante puede desempeñar diferentes roles: líder, activo, silencioso o saliente (UE, 2009c). De todos modos, debemos precisar que no necesariamente el donante líder es aquel con una mayor contribución financiera al sector.

La cooperación delegada representa una oportunidad para los donantes ya que (Palacio, 2008):

- a) Permite establecer nuevas relaciones de cooperación con países socios en los que se carece de experiencia de trabajo.
- b) Facilita la reducción progresiva de la presencia activa en aquellos países en los que se carece de una posición de liderazgo.
- c) Fortalece la posición como líder en los países socios prioritarios en los que se cuenta con ventaja comparativa.

29 El grupo Nordic + (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Gran Bretaña, Irlanda y Países Bajos) constituye el grupo de países más avanzado en cooperación delegada. En 2005 dicho grupo publicó su principios de complementariedad y en 2008 una guía práctica para la cooperación delegada (Nordic Plus, 2005 y 2008). Este grupo de donantes comparte una filosofía de cooperación similar que se manifiesta en la existencia de procedimientos comunes para reducir los costes de transacción. Gracias a las posibilidades abiertas por la cooperación delegada es posible fomentar una mayor concentración geográfica y sectorial así como apostar por un mayor apoyo a los PMA sin que se vean afectados los volúmenes de ayuda. Para más información, véase el estudio de Palacio Blasco (2008) donde se analizan las experiencias de cooperación delegada en educación en Senegal y Mali. En concreto se analizan la experiencia franco-holandesa en Senegal, la experiencia franco-alemana en Mali y la experiencia entre Holanda, Suecia y Noruega en Mali abarcando desde el apoyo presupuestario a proyectos concretos.

d) Favorece la salida de sectores y una mayor especialización en otros.

Sin embargo, aunque la cooperación delegada puede suponer una reducción de los costes de transacción, se detectan costes sustanciales en la preparación del acuerdo de delegación, especialmente en términos de recursos humanos. Por último, señalar que la cooperación delegada presenta una doble cara: en un primer momento puede reforzar la complementariedad y división del trabajo, pero posteriormente puede representar un freno a mayores niveles de complementariedad.

En tercer lugar, los procesos de división de trabajo están conduciendo a la salida de donantes de determinados países socios. El proceso de división del trabajo no se caracteriza por su neutralidad o ausencia de consecuencias políticas y sociales, sobre todo en lo relativo a la concentración geográfica. Una vez iniciado el proceso se deben abordar cuestiones sensibles, ya que la reasignación geográfica de la ayuda se inscribe en el seno de la política exterior de los donantes. De hecho, países como Alemania, Dinamarca, Canadá y Suecia están reduciendo unilateralmente los países prioritarios de su cooperación con toda una serie de consecuencias e impactos negativos en los países socios. En coherencia con todo lo expuesto hasta ahora, si no se desea vulnerar o menoscabar el principio de asociación, se debe promover en la medida de lo posible la horizontalidad y la inclusión de actores en la toma de decisiones sobre la reasignación tanto sectorial como geográfica.

En relación al proceso de división del trabajo, Schulz (2007b) emplea la imagen del reparto de un pastel entre donantes que, en función de los criterios y preferencias que se emplean para repartirlo, tendrá diferentes implicaciones a nivel político y operativo. En este sentido, las dos piedras angulares para garantizar el corte por el Sur son:

- a) Contar con criterios para la división del trabajo, tanto genéricos como adaptados al contexto de cada país socio. De todos modos la realidad evidencia que no existe una visión clara del proceso, ni criterios compartidos y la base analítica existente se revela frágil.
- b) La gestión de las prácticas de salida de donantes, de modo que no menoscaben el liderazgo del país socio, se basen el diálogo con el país socio y la coordinación con otros donantes y se aminoren los efectos negativos sobre las políticas públicas y volumen de ayuda.

El riesgo para los países socios en caso de una mala gestión del proceso de división del trabajo lo representa la pérdida efectiva de flujos financieros, así como la posibilidad de quedarse con una comunidad de donantes menos comprometida con la calidad y eficacia de la ayuda. Por último podría surgir un conjunto de países socios excluidos de los procesos de división del trabajo y calidad de la ayuda, ya que los donantes más capaces se concentrarían en países socios favoritos para el proceso de división del trabajo y complementariedad.



Foto: Jerónimo Rivero/Entreculturas.

2.2. Los objetivos de desarrollo en educación y la agenda de la eficacia de la ayuda.

En este capítulo analizaremos la evolución del derecho a la educación en el seno de la agenda global al desarrollo que se ha gestado en los últimos quince años. En primer lugar, destacamos la contribución del *Marco de Acción de Dakar* del año 2000 a la generación de un consenso global en torno a las prioridades para promover la educación para todas las personas y superar los problemas que impiden la universalización de la educación. En segundo lugar, señalamos los problemas relativos a la eficacia de la ayuda que afectan singularmente a la educación. Por último, estudiamos brevemente la trayectoria de la iniciativa global multi-donante y multinivel más relevante en educación, la *Iniciativa por Vía Rápida- Educación para Todos (IVR-EPT)*, recientemente renombrada como *Alianza Mundial por la Educación (AME)*.

El acceso a la educación como derecho humano fundamental forma parte integral y esencial del concepto de *desarrollo humano* que es definido por Naciones Unidas como el proceso de ampliación efectiva de las oportunidades de las personas. Por tanto, la adquisición de conocimientos favorecida por la educación incide de forma radical en la mejora de las posibilidades de las personas para tener una vida prolongada y saludable e incrementa sus oportunidades para disfrutar de un nivel de vida digno (PNUD, 1990).

Durante los años 90, en el contexto de la promoción global del concepto de desarrollo humano y del índice de desarrollo humano (IDH) asociado, se celebraron un conjunto de

conferencias y cumbres mundiales que dieron origen a una serie de objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (ODAI).³⁰ Estos ODAI se materializaron singularmente en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, aprobados en la Conferencia del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000. A pesar de sus limitaciones, dichos ODM arraigaron en el imaginario colectivo y en las políticas y estrategias de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil como elementos centrales de la agenda de desarrollo. Gracias a dichos objetivos se estableció una alianza global para el desarrollo en el marco de una serie de compromisos internacionales y de un consenso amplio sobre las principales medidas e instrumentos para erradicar la pobreza y promover un desarrollo sostenible.

En relación a la educación, a finales del siglo XX la realidad de la educación en el mundo presentaba señales alarmantes de falta de avances y progresos en los países en vías de desarrollo (PVD):

- a) La deficitaria financiación de los sistemas educativos.
- b) El carácter minoritario de la educación infantil y de la atención a la primera infancia.
- c) La lenta universalización de la educación básica.
- d) El alto porcentaje de fracaso escolar y abandono del sistema educativo en educación primaria.
- e) La precaria calidad en educación con graves problemas en infraestructuras educativas y capital humano, especialmente profesorado.
- f) La persistencia de desigualdades de género en el acceso a la educación y en los sistemas educativos.
- g) El alto porcentaje de personas adultas analfabetas, especialmente mujeres.
- h) La escasa atención prestada a la educación técnica como fuente de capacitación profesional y mejora de ingresos para las personas jóvenes.

Las razones que explican esta grave situación de la educación en el mundo las podemos encontrar en la falta de acceso a la educación de millones de personas debido a la falta de puestos escolares, los costes de la educación (tasas de matrícula y exámenes, costes indirectos como uniformes, material escolar, transporte), el trabajo infantil o la escasa calidad de la educación que origina el abandono escolar o aprendizajes de bajo nivel. Estos factores pueden

³⁰ Las cumbres y conferencias internacionales celebradas fueron: Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990), Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), Conferencia sobre Medioambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, 1997), Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil (Oslo, 1997), Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000), Conferencia del Milenio (Nueva York, 2000).

actuar aislada o combinadamente impidiendo la realización efectiva del derecho a la educación de todas las personas (Alboan y Entreculturas, 2005).

En el año 2000 y para hacer frente a esta realidad, el *Foro Mundial de Educación* de Dakar (Senegal) promovió una visión comprensiva de la educación basada en los derechos humanos. La educación se concibe, por tanto, como un aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida y como un proceso de naturaleza inclusiva que debe alcanzar a las personas más pobres y vulnerables de la sociedad. La aprobación en dicho Foro del *Marco de Acción de Dakar* supuso un paso adelante en la promoción activa de la Educación Para Todos (EPT). Con este marco de acción se trataba de ir más allá de la simple universalización del acceso a la educación básica de calidad tal y como se había definido en 1990 en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, aprobada en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* celebrada en Jomtien (Tailandia). Con este nuevo enfoque de Dakar se aborda simultáneamente no sólo el acceso a la educación sino la promoción de una educación de calidad para el desarrollo humano (UNESCO, 2000; Vélaz de Medrano, 2005).

CUADRO 13. LOS 6 OBJETIVOS DE DAKAR: 2000-2015

Objetivo 1. Extender y mejorar el cuidado infantil y la educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos.

Objetivo 2. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños, y especialmente las niñas y los niños en circunstancias difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.

Objetivo 3. Asegurar la atención de las necesidades de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas a través del acceso equitativo a programas apropiados de preparación para la vida activa.

Objetivo 4. Aumentar en un 50% los niveles de alfabetización de personas adultas para el año 2015, especialmente mujeres, y facilitar su acceso equitativo a una educación básica y permanente.

Objetivo 5. Eliminar las disparidades de sexo en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la igualdad de género en educación para el año 2015, garantizando a las niñas el acceso pleno y en igualdad a una educación básica de buena calidad y un buen rendimiento.

Objetivo 6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación y asegurar la excelencia de todas las personas, de modo que logren resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y habilidades básicas para la vida.

Fuente: UNESCO, 2000.



Foto: CCAIJO.

Dentro de la idea de asociación (*partnership*) y de mutua responsabilidad en la consecución de resultados de desarrollo, el *Marco de Acción de Dakar* promovió entre países socios y donantes un doble compromiso con el fin de impulsar los avances en educación:³¹

- a) Los países socios se comprometieron a elaborar y/o fortalecer los planes nacionales de educación integrados en estrategias de reducción de la pobreza o planes nacionales de desarrollo elaborados de forma inclusiva, transparente y participativa.
- b) Los donantes se comprometían a financiar dichos planes nacionales de educación de tal modo que ningún país comprometido con la educación básica se viese amenazado por la falta de recursos a la hora de conseguir dicho objetivo.

En el primer caso se trata de promover el principio de apropiación y liderazgo del país socio respecto de su proceso de desarrollo y en el segundo de fomentar una mayor eficacia de

³¹ Dentro de la nueva agenda de desarrollo, los países receptores en el marco de asociación reciben la denominación de países socios. A los efectos de este estudio se mantendrá la distinción entre países receptores y países donantes, denominando países socios a los primeros.

la ayuda, con nuevas modalidades e instrumentos que favorezcan la previsibilidad de la ayuda así como la armonización entre donantes.

De todos modos, la progresiva y ambiciosa agenda de desarrollo en educación establecida en Dakar sufrió una limitación de sus expectativas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados en el año 2000 en la *Conferencia del Milenio* promovida por Naciones Unidas. La educación se reconoció como un instrumento fundamental para la erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo humano pero en el marco de los ODM 2 y 3 que recogían tan solo una agenda de mínimos en educación y que limitaban la visión más sistémica y global del *Marco de Acción de Dakar*.

En la *Cumbre de Naciones Unidas de Seguimiento de los ODM* en 2005 se constató la insuficiencia de las metas e indicadores establecidos para el seguimiento del cumplimiento de los ODM en educación. Dichas metas e indicadores fueron revisados y reformulados en el año 2007 con el fin mejorar el seguimiento cuantitativo de los objetivos planteados.

CUADRO 14. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN EDUCACIÓN (REVISADOS EN 2007)

Objetivo 2: Alcanzar la educación primaria universal.

Meta 2ª. Garantizar que todos los niños y niñas del mundo finalizan un ciclo completo de educación primaria en 2015.

Indicadores

- 1.1. Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria.
- 1.2. Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria.
- 1.3. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres.

Objetivo 3: Promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres

Meta 3ª. Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria preferentemente en 2005 y en todos los niveles educativos antes de 2015.

Indicadores

- 3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior

Fuente. Naciones Unidas.

Tras la *Conferencia de Jomtien* y el *Foro de Dakar*, la UNESCO ha coordinado la *Iniciativa Educación para Todas las Personas* en la que se integran donantes bilaterales, otras agencias y programas de Naciones Unidas (PNUD, UNPFA, UNICEF) y organismos multilaterales, como el Banco Mundial. Los avances impulsados en los últimos once años al amparo de dicha Iniciativa han sido significativos pero insuficientes. Entre otros destacamos la reducción en 47 millones del número de niños y niñas sin escolarizar y la disminución en 84 millones de las personas adultas analfabetas. De todos modos, en la actualidad, todavía existen 67 millones de niños y niñas sin escolarizar y 796 millones de personas analfabetas (Entreculturas-Fundación SM, 2010).



Foto: Dani Villanueva/Entreculturas.

Precisamente, la *Iniciativa Educación para Todos* ha promovido la superación de los ODM y la vigencia del *Marco de Acción de Dakar* como horizonte común de la agenda de desarrollo en educación. Por otra parte, la sociedad civil se ha movilizado a nivel internacional a través de la *Campaña Mundial por la Educación (CME)*, creada en 1999. La CME aspira a poner fin a la crisis global de la educación a través de la incidencia política y la movilización de la ciudadanía en apoyo a la agenda de EPT con el objetivo final de conseguir la universalización de una educación pública gratuita y de calidad para todas las personas.

CUADRO 15. INFORMES DE SEGUIMIENTO DE LA EPT EN EL MUNDO E ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA EPT (IDE)

Uno de los elementos catalizadores de la movilización internacional lo ha representado la publicación anual desde el año 2002 de una serie de informes de seguimiento de la EPT en el mundo que han permitido monitorizar los avances y retrocesos en la consecución de los objetivos de Dakar. Los resultados de dichos informes y sus recomendaciones y mensajes han permitido una acción global de incidencia entre las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales. La coordinación de esfuerzos y la capacidad para galvanizar un discurso sólido y coherente han influido en la progresiva orientación y transformación de las iniciativas internacionales que promueven los objetivos internacionales de educación, tanto a nivel bilateral como multilateral.

A partir de 2004, en dichos informes se incluye el Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) con el fin de medir los avances por países hacia la EPT. Dicho índice permite determinar en qué medida los países están alcanzando los objetivos de la EPT. El índice está integrado por cuatro variables e indicadores:

- a) *Educación primaria universal*: tasa neta de matriculación en primaria.
- b) *Alfabetización de personas adultas*: tasa de alfabetización de la población mayor de 15 años.
- c) *Igualdad de género en educación*: promedio del índice de paridad de sexos (IPS) en educación primaria y secundaria y en la tasa de alfabetización de personas adultas.
- d) *Calidad*: índice de supervivencia en la escuela en el 5º grado de primaria.

El valor del IDE oscila entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima un país al valor máximo del IDE, más cerca se encuentra del cumplimiento de los objetivos de EPT. En el año 2004 se analizaron 94 países con datos correspondientes al año 2000, en 2011 el análisis se extendió a 127 países con datos de 2008.

A continuación indicamos los títulos de los informes de seguimiento de EPT entre 2002 y 2011.

- 2002. *Educación para todos. ¿Va el mundo por el buen camino?*
- 2003/4. *Educación para todos. Hacia la igualdad entre los sexos.*
- 2005. *Educación para todos. El imperativo de la calidad.*
- 2006. *Educación para todos. La alfabetización, un factor vital.*
- 2007. *Bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia.*
- 2008. *Educación para todos en 2015. ¿Alcanzaremos la meta?*
- 2009. *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza.*
- 2010. *Llegar a los marginados.*
- 2011. *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.*

Fuente: UNESCO.

Esta movilización social resulta necesaria e imprescindible debido a que los progresos en educación mencionados anteriormente presentan una naturaleza frágil y dependiente de situaciones económicas y sociales de vulnerabilidad como las que originan la malnutrición o mortalidad infantil, los conflictos armados, la pobreza, la crisis económica y alimentaria, la persistencia de la desigualdad de género o un gasto público insuficiente en educación.

La educación no ha permanecido inmune a los efectos de la agenda internacional de eficacia de la ayuda y del desarrollo que se materializa en la *Declaración de París de Eficacia de la Ayuda* (2005) y en la *Agenda de Acción de Accra* (2008). De hecho, el *Marco de Acción de Dakar* contiene recomendaciones que nos permiten hablar de una agenda específica de eficacia de la ayuda en el sector educación como son:

- a) Mejorar la previsibilidad a medio y largo plazo de la ayuda.
- b) Mejorar la coordinación entre donantes.
- c) Consolidar los enfoques sectoriales y la ayuda programática.
- d) Promover asistencias técnicas que fortalezcan las capacidades de los países socios.
- e) Realizar un seguimiento de los avances y resultados mediante evaluaciones periódicas.

Sin embargo, la limitada eficacia de la ayuda en general ha determinado que los avances en educación se encuentren todavía lejos de lo esperado con una profunda brecha de financiación y una falta de avance en los aspectos más cualitativos. De hecho, los actores de desarrollo implicados en el sector educación están demandando una mayor eficacia y calidad de la cooperación con el fin de promover el cumplimiento íntegro de los Objetivos de Dakar y de los ODM, como núcleo central de los objetivos de desarrollo en educación.

En relación a la eficacia de la ayuda, se detectan las siguientes limitaciones en el sector educación:

- a) El principal obstáculo para consolidar los avances en la promoción de los objetivos de desarrollo en educación lo ha representado la brecha de financiación de la EPT. En el año 2011 se constató la necesidad de redoblar los esfuerzos financieros y económicos de donantes y países socios para cubrir dicho déficit que se ha estimado en 16.000 millones de dólares anuales (UNESCO, 2011, CME, 2011). Por otra parte, el grado de compromiso con la financiación EPT ha variado en función de si se trata de países socios o donantes. Mientras que los países menos adelantados (PMA) han profundizado en su compromiso destinando una media de un 4% de sus presupuestos nacionales a educación, los donantes no han garantizado un flujo de recursos estable y previsible, revelando un compromiso vacilante e inconstante con la EPT. De hecho, para alcanzar la plena financiación de la EPT se señalan las siguientes soluciones: a nivel de los países socios se deben generar mayores ingresos estatales y promover un mayor compromiso y apuesta por la educación por parte del gobierno, incrementando el porcentaje del presupuesto nacional destinado a educación; y a nivel de los donantes se debe comprometer un aumento de la AOD en educación que facilite una financiación suficiente y previsible de la EPT. Esta situación de insuficiencia financiera se ve agravada como consecuencia de dos causas: en primer lugar, la actual crisis económica que está afectando sensiblemente a

las políticas y sistemas educativos de los PMA en los cuales se han detectado recortes en los presupuestos de educación.³² En segundo lugar, un débil compromiso de los donantes con la EPT que se revela en el hecho de que no han aumentado su ayuda a educación de forma proporcional al crecimiento global de la AOD que alcanzó en 2010 su máximo histórico.³³

- b) Junto con la demanda a los donantes de mayor especialización sectorial en educación, también es necesario promover un mayor equilibrio intrasectorial en la AOD en educación. Se detecta un desequilibrio en las contribuciones de tal modo que donantes como Japón, Francia y Alemania orientan su ayuda hacia los niveles educativos superiores frente a la educación básica, destinando a dichos niveles un 70% de su AOD en educación. Por otra parte, en el caso de Alemania y Francia se detecta la presencia de un alto porcentaje de “ayuda fantasma” ya que la mitad de su AOD en educación se imputa a los costes derivados de los estudiantes universitarios extranjeros procedentes de Países en Vía de Desarrollo (PVD). Esta ayuda en forma de becas e incentivos de estudio puede favorecer la “fuga de cerebros”.
- c) La eficacia de la ayuda se somete a los intereses estratégicos y geopolíticos de los donantes, como en el caso de la subordinación de la AOD en educación a la agenda de seguridad de los donantes tal y como ha sucedido en Afganistán e Irak. La eficacia de la ayuda se ve comprometida por la militarización de la ayuda y el uso de la educación como instrumento de lucha contra la insurgencia.
- d) Se debe prestar una atención especial a la eficacia de la ayuda en los estados frágiles y en situación de conflicto para evitar su condición de países huérfanos de ayuda en educación. Los fondos globales representan una posible solución a la brecha entre ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo que afectan gravemente a las tareas de reconstrucción y fortalecimiento de capacidad en educación de dichos estados.

El *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011* caracterizaba la agenda de la eficacia de la ayuda como la dirección correcta, pero a una velocidad excesivamente lenta para las urgencias y demandas de la educación en los PMA (UNESCO, 2011). Esta lentitud compromete seriamente los avances y cuestionan la capacidad para conseguir los objetivos de EPT en 2015. En efecto, tanto los recortes a nivel financiero como la baja eficacia de la ayuda tienen consecuencias directas en la calidad educativa, en el número de docentes, en la escolarización de niños y niñas y en la lucha contra las desigualdades sociales y económicas en la educación.

³² En concreto, dichos recortes se localizan en 7 de los 18 PMA. En estos siete países todavía 3,7 millones niños y niñas están sin escolarizar.

³³ A pesar de que entre 2002 y 2010 se ha duplicado la AOD destinada a educación básica, dicha AOD no ha crecido desde 2007 e incluso se ha producido un descenso del 6% en la ayuda destinada al África Subsahariana, precisamente la región con mayores dificultades para cumplir con los ODM en educación para el año 2015. Otro elemento que agrava la brecha de financiación se detecta en la preferencia de los donantes por financiar los niveles superiores de educación frente a la educación básica.



Foto: Entreculturas.

Un ejemplo de las dificultades específicas de la agenda de la eficacia de la ayuda en el sector educación lo representa el caso de la *Iniciativa por Vía Rápida en Educación para Todos, IVR-EPT (Fast Track Initiative-Education for All, FTI-EFA en sus siglas en inglés)*. En septiembre de 2011, esta iniciativa se renombró como *Alianza Mundial por la Educación, AME (Global Partnership for Education, GPE en sus siglas en inglés)*.

La AME se creó en el año 2002 a instancias del Banco Mundial con el fin de acelerar el proceso para el logro de la EPT a nivel global. La AME se ha considerado el instrumento catalizador para la mejora e impulso del proceso hacia la EPT, en concreto, para la consecución de una educación primaria universal de calidad. La fórmula para el éxito de la iniciativa era bien sencilla: los Países en Vías de Desarrollo generaban planes nacionales de educación o integraban en sus estrategias de reducción de pobreza medidas realistas y viables para promover los objetivos de la EPT y los donantes, tanto a través de esta iniciativa multidonante como de su propia ayuda bilateral, apoyaban dichos esfuerzos con una ayuda más eficaz, previsible y en mayor cuantía. La AME, por tanto, se convirtió en el mecanismo más relevante para operativizar los compromisos derivados de los *6 objetivos de EPT de Dakar (2000)*, los *ODM (2000)* y la *Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002)*.

A diferencia del funcionamiento de otros fondos globales, la AME promovía la coordinación de los donantes del país socio con el fin de movilizar recursos económicos y técnicos en apoyo de los planes y programas educativos respaldados por la AME. Este respaldo y aproba-

ción debería de actuar como incentivo para que los donantes aumentasen sus compromisos de financiación pero sin que la AME representase una iniciativa exclusivamente financiadora. A finales de 2010, la AME había trabajado en 46 países, movilizado 2.100 millones de dólares y promovido la escolarización de 19 millones de niños y niñas. Con el fin de apoyar a los países huérfanos en el sector educación, se constituyó un *Fondo Catalizador* para atender las brechas de financiación de dichos países. Además, se dotó a la AME de un *Fondo para el Desarrollo de Programas Educativos* para proporcionar asistencia y capacitación técnica a los países socios. En resumen, la AME pretendía rellenar las brechas detectadas en el sector educación en términos de información sobre educación, diseño de políticas, capacidad institucional y financiación.

En 2004, se establecieron cuatro objetivos para la AME:

- a) Aumentar la ayuda a la educación básica a través de apoyo financiero de carácter sostenible, previsible y flexible a aquellos países que demostrasen tanto compromiso como capacidad para acelerar los avances en educación.
- b) Mejorar la eficacia de la ayuda y reducir los costes de transacción mediante la coordinación y armonización de los donantes en el contexto de estrategias sectoriales de educación.
- c) Respetar la apropiación del país socio alineando la ayuda con las prioridades y políticas nacionales.
- d) Establecer referencias precisas para el desarrollo de planes educativos realistas y sostenibles.

En el año 2010, se realizó una doble evaluación de la AME: una evaluación intermedia independiente (VV.AA, 2010) y un análisis dentro del *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo* (UNESCO, 2010). Ambas evaluaciones señalaron las principales dificultades operativas y de diseño institucional de la AME que provocaban una frustración en la práctica de las expectativas originales de la iniciativa. Dichas evaluaciones señalaban que en educación, aunque los donantes han contribuido a rellenar parcialmente la brecha de financiación existente, los mayores progresos en la consecución de los objetivos de la EPT provienen de los propios esfuerzos financieros, técnicos e institucionales de los países socios para promover una educación de calidad para todos y todas, especialmente, a nivel de la educación primaria.

Por tanto, la AME mostró una capacidad limitada para la movilización de recursos, de tal modo que han sido otras circunstancias las que han motivado un incremento del gasto en educación: el crecimiento económico, la canalización de la AOD bilateral a través de mecanismos de apoyo presupuestario o enfoques sectoriales, las operaciones de canje de deuda por educación o la prioridad política concedida a la educación por los gobiernos de los PVD que ha

incrementado su gasto público en educación. En relación a la agenda global de educación, la AME ha permitido reforzar la visibilidad y vigencia de dicha agenda en las propias agendas de los donantes y ha fomentado activamente los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda al materializar los principios de apropiación y alineación en el apoyo a planes nacionales de educación y al generar una estructura favorable a la armonización y coordinación de donantes, atendiendo especialmente a los “países huérfanos” a través de su *Fondo Catalizador*, en el que España representó uno de los principales contribuyentes junto con Países Bajos y Gran Bretaña.

La naturaleza confusa de la AME y de sus instrumentos, los retrasos en los desembolsos, los elevados costes de transacción, el impacto negativo sobre las capacidades institucionales de los posibles países beneficiarios, etc., generaron un amplio conjunto de críticas sobre la AME, así como generalizaron el escepticismo entre los donantes, los países socios y las organizaciones de la sociedad civil respecto de la credibilidad, pertinencia y viabilidad de la iniciativa.

Como resultado de este cuestionamiento y de diferentes evaluaciones, en septiembre de 2011, la AME se transforma en la *Alianza Mundial para la Educación-AME* (*Global Partnership for Education GPE en sus siglas en inglés*), en la que se integran 46 PVD y más de 30 agencias bilaterales, regionales e internacionales, bancos de desarrollo, entidades del sector privado, sindicatos del sector educativo y organizaciones locales y globales de la sociedad civil. Junto con la prioridad de movilizar recursos, este mecanismo multilateral de educación reitera su compromiso con la mejora de la eficacia de la ayuda a través del impulso de la coordinación de donantes y de su alineación con las estrategias educativas de los países socios. Entre 2011 y 2014, las principales actividades de la AME se centrarán en la movilización de recursos financieros adicionales con el fin de conseguir sus tres objetivos estratégicos para este periodo:

- a) Aumentar el apoyo a los estados frágiles que concentran el 40% de los 67 millones de niños y niñas sin escolarizar.
- b) Mejorar los resultados educativos y la calidad de la educación, concentrándose no sólo en elevar la tasa de escolarización sino también los resultados de aprendizaje.
- c) Apoyar la educación de las niñas, promoviendo la equidad de género y removiendo los obstáculos para su permanencia y continuidad en el sistema educativo.

En relación a la eficacia de la ayuda, la AME ha concedido una especial atención a dichas cuestiones, especialmente, en el marco de las mejoras en el seguimiento y evaluación de las actividades de la AME y de la valoración de su contribución singular a la eficacia global de la ayuda. A lo largo de 2011, la AME desarrolló un ejercicio de evaluación de la eficacia de la ayuda en educación en 32 países socios, contrastando dichos resultados sectoriales con la evaluación más general de la Declaración de París en el periodo 2005-2010 (OCDE, 2011^a). Las conclusiones preliminares de dicha evaluación se han incorporado a este último informe

que se presentó en el *IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán* (Corea del Sur) celebrado a finales de noviembre de 2011.

Si comparamos los resultados de ambos ejercicios de seguimiento, la AME presenta mejores resultados que otros agentes dentro del proceso de implementación de la agenda de eficacia de la ayuda. Frente a un solo indicador de la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* satisfecho a nivel general por el conjunto de donantes del CAD, la AME ha alcanzado cuatro indicadores y progresa adecuadamente en cinco más con respecto a las metas que deberían de haberse alcanzado en 2010. Si prestamos atención a los indicadores insatisfechos, detectamos que los aspectos relacionados con la alineación y la armonización de donantes presentan niveles preocupantes de incumplimiento en la AME, por debajo incluso del resultado global.

CUADRO 16. EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA ALIANZA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN

El *II Plan Director de la Cooperación Española* (2005-2008) apostó por la incorporación de enfoques sectoriales y las contribuciones a organizaciones multilaterales de desarrollo que, unido a la relevancia concedida a la educación básica, permitió en 2005 una primera aportación económica de la cooperación española al *Fondo Catalizador de la AME* por importe de 5 millones de euros. Fruto de este compromiso con la educación, España se ha situado en el grupo de cabeza de los donantes bilaterales en el sector educación.

Posteriormente, en la *Cumbre de Revisión de los ODM* de 2008, el gobierno español a través de la SECI anunció un compromiso a tres años de 180 millones de euros para el *Fondo Catalizador*. Desde 2008, España se ha convertido en el tercer país donante en la IVR, sólo por detrás de Países Bajos y Reino Unido. Entre 2008 y 2011 España ha contribuido y comprometido fondos por valor de 257,10 millones de dólares. De todos modos, en 2011 está previsto un descenso del 84% (12,5 millones) en las aportaciones de España con respecto al 2010 (79,4 millones).

Los actuales ajustes presupuestarios en la política española de cooperación pueden comprometer el actual compromiso del gobierno español con la educación para todas las personas. De todos modos, entre 2012 y 2014 la cooperación española debería aportar adicionalmente 107 millones de dólares a la AME con el fin de rellenar la brecha de financiación en educación y promover los objetivos estratégicos de la misma.

Por otra parte, a nivel institucional España ha participado activamente en los grupos de trabajo de finanzas y comunicaciones así como en el *Fondo de Desarrollo de Programas Educativos de la AME*.

Fuente: Campaña Mundial por la Educación (CME), 2011.

En conclusión, a falta de tres años para el 2015, la EPT sigue afrontando obstáculos graves que impedirán su alcance pleno en dicho año. La construcción de una agenda de desarrollo en educación consensuada y refrendada internacionalmente ha facilitado los avances y progresos en la EPT en los últimos años. Sin embargo, los datos confirman que seguiremos alejados del objetivo de alcanzar la EPT en 2015. Aunque las iniciativas internacionales en apoyo de la EPT están favoreciendo una mayor concienciación sobre la contribución fundamental de la educación en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la marginación, esta mayor sensibilidad no se ha traducido en la adopción de medidas firmes a nivel nacional e internacional

que garanticen la EPT. En efecto, tanto la brecha de financiación como los problemas de eficacia de la ayuda en el sector revelan un compromiso frágil e inconstante con la educación de calidad para todas las personas, especialmente entre los donantes.

Para avanzar con mayor decisión, los donantes deberían de desarrollar el mismo nivel de compromiso con la agenda de la eficacia de la ayuda en educación que los países socios. Para ello deben de dar los pasos necesarios para iniciar o consolidar las reformas institucionales y en las prácticas de ayuda que permitan alcanzar los 6 objetivos de EPT de Dakar en 2015. En primer lugar, deben asegurar un compromiso real con la superación de la actual brecha de financiación de la EPT. En segundo lugar, deben apoyar iniciativas globales y multinivel como la AME con el fin de favorecer la necesaria división del trabajo y complementariedad de actores en el sector educación. El apoyo a la AME y a otros instrumentos y modalidades de cooperación como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales debería de permitir una mejora del valor agregado de la ayuda, reduciendo los costes de transacción y previniendo la fragmentación de la ayuda. Por último, al amparo de dichos instrumentos se podrían desarrollar mecanismos de subsidiariedad entre donantes que reduzcan el riesgo derivado de la existencia de países huérfanos en el sector de educación, mejorando la eficacia y desembolso de la ayuda en los estados frágiles y fomentando una ayuda más previsible en educación.

2.3. Cooperación descentralizada: los retos pendientes en división del trabajo, coordinación y complementariedad.

En los últimos años, la cooperación española al desarrollo ha integrado, con diferentes grados de profundidad y alcance, los retos y desafíos abiertos por la denuncia de la baja calidad y limitada eficacia de la AOD. A pesar de ciertos avances, tanto en el debate político y técnico como en los procesos de planificación y en la práctica de la cooperación, resulta necesario profundizar en una reflexión crítica sobre el horizonte y las prioridades de la cooperación española en el actual contexto de desconfianza e incertidumbre respecto de la AOD derivada de la crisis financiera y económica española. A continuación, presentamos un análisis de los retos y desafíos que la agenda de eficacia de la ayuda plantea a la cooperación descentralizada en España.³⁴ En primer lugar, nos detenemos en el análisis de las deficiencias del sistema español de cooperación y de las dificultades de articulación e inserción de la cooperación descentralizada en dicho sistema. En segundo lugar, planteamos una hoja de ruta para abordar, desde la propia cooperación descentralizada, iniciativas de reforma que mejoren la eficacia agregada del sistema español de cooperación y que pongan en valor la experiencia y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada en un marco de división del trabajo, coordinación y complementariedad entre donantes.

³⁴ Por cooperación descentralizada entendemos la cooperación al desarrollo gestionada por las entidades subestatales españolas: comunidades autónomas y entidades locales (diputaciones, cabildos, ayuntamientos, consorcios, mancomunidades, etc.). En el contexto internacional, el empleo del término cooperación descentralizada incluye la cooperación al desarrollo gestionada por las organizaciones de la sociedad civil.

El sistema español de cooperación ha reproducido en mayor o menor medida y desde su propia singularidad los problemas y limitaciones relacionados con la eficacia y calidad de la ayuda: dispersión geográfica y sectorial, fragmentación de la ayuda, elevados costes de transacción, etc. La progresiva configuración y articulación política e institucional de la cooperación al desarrollo en España en los últimos 30 años ha generado dos rasgos distintivos en nuestro sistema de cooperación: en primer lugar, su concentración geográfica en América Latina como consecuencia tanto de los lazos históricos y culturales como de los intereses geoestratégicos y económicos de la política exterior española; en segundo lugar, la relevancia económica e institucional de la cooperación descentralizada desarrollada por las comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales (EELL). Estas características originales, ya presentes en la propia gestación del sistema en los años 80, han generado en los últimos años un debate a nivel político y técnico sobre los principales problemas que aquejan al sistema en su conjunto en relación a la calidad y eficacia de la ayuda.



Foto: Jerónimo Rivero/Entreculturas.

Por otra parte, en los últimos años, la agenda de desarrollo y, especialmente, la agenda europea de eficacia de la ayuda está obligando a repensar la arquitectura del sistema español y a detectar oportunidades destinadas a mejorar la división del trabajo, coordinación y complementariedad entre la pluralidad de actores y niveles institucionales que lo caracterizan. (OCDE, 2007, 2012; Unión Europea, 2007). En la actualidad, el debate permanece abierto a pesar del tímido reajuste de las prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española como consecuencia de dichas agendas. En este sentido, el *III Plan Director de la Cooperación*

Española (2009-2012) ha establecido un marco ambicioso de reformas y medidas que debería de servir de base para una reorientación de las prácticas y dinámicas de sus actores con el fin de promover una acción conjunta más coordinada y armonizada. Sin embargo, esta vocación reformista se ha visto frenada por la incertidumbre derivada de la crisis económica y de los cambios políticos en los gobiernos nacionales y autonómicos, situación que arroja sombras sobre el futuro porvenir de las medidas puestas en marcha de las que carecemos, además, de una evaluación precisa de su impacto debido a su reciente implementación.

En relación a la cooperación descentralizada, existe consenso en señalar que la superación de las ineficiencias que aquejan a dicha cooperación pasa por el desarrollo efectivo de procesos de armonización interna y complementariedad que mejoren la eficacia agregada del sistema afrontando la naturaleza política de dicho proceso. Éste se encuentra asediado por resistencias y obstáculos de naturaleza diversa que deben de ser superados y removidos para culminar en una política pública de cooperación multinivel coordinada y coherente. Por otra parte, en el contexto de los últimos años de reformas y expansión presupuestaria, se dejó de lado la necesidad de generar una lectura compartida de la cooperación descentralizada que, sobre la base de su valor añadido, estableciese unos sólidos cimientos para un genuino marco español de cooperación descentralizada (Eguizábal, 2010; Pérez, 2011).

La generación de dicho marco genuino debería de basarse en las fortalezas de la cooperación descentralizada. La comunicación de la Comisión Europea sobre *Autoridades locales: actores para el desarrollo* (Comisión Europea, 2008) sintetiza el valor añadido de esta cooperación con la enumeración de las siguientes características:

- a) La generación de asociaciones y alianzas de desarrollo a largo plazo y hermanamientos con instituciones semejantes en el Sur reforzando la apropiación democrática local del proceso de desarrollo.
- b) La apuesta por la educación para el desarrollo en el nivel de la sensibilización de la sociedad y de la movilización social a favor de un mayor compromiso con la AOD.
- c) La mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales por su proximidad y presencia territorial y el desarrollo de conocimientos especializados en los sectores que tradicionalmente propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento, gestión de residuos, servicios sociales, etc.) desde sus propias capacidades para la gestión de políticas públicas a nivel local y regional.
- d) La experiencia y competencias en desarrollo territorial y local, descentralización y fortalecimiento de la gobernanza democrática local.
- e) La promoción de asociaciones multiagente con un alto protagonismo, liderazgo y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Sur y en el Norte.



Foto: Esther Villena/Entreculturas.

En este sentido, la UE considera a las autoridades locales como agentes de desarrollo que contribuyen de manera efectiva a la reducción de la pobreza y a la consecución de los ODM y que permiten extender la gobernanza democrática a nivel local.³⁵ De todos modos, subraya como dicha contribución debe de alinearse con la agenda internacional de eficacia de la ayuda y del desarrollo para evitar los riesgos derivados de la fragmentación, dispersión, falta de información, duplicidad de esfuerzos y elevados costes de transacción. Por tanto, estos elementos configuran el núcleo duro del valor añadido de la cooperación descentralizada y sobre los mismos se debe impulsar su renacimiento desde la fidelidad a sus raíces y a la tradición española en este ámbito, como veremos más adelante.

Si nos desplazamos desde las fortalezas de la cooperación descentralizada a las resistencias y obstáculos que frenan su contribución a un sistema español de cooperación más articulado, coherente y eficaz, debemos detenernos, en primer lugar, en el imaginario de la cooperación descentralizada. Dicho imaginario se ha ido gestando a lo largo de los últimos veinte años derivando en una imagen idealizante de la cooperación descentralizada. Frente a las expectativas que generó en su origen, esta cooperación no ha conseguido configurarse y afirmarse como un nuevo paradigma, ni como modelo alternativo de cooperación (VV.AA, 2006; Gómez, 2008; Ruíz, 2008). La razón de esta frustración se localiza en el hecho de que, a pesar de las oportunidades para constituir un espacio propio de cooperación, la mayoría de actores de la cooperación descentralizada han optado por reproducir en el nivel autonómico las prácticas y conductas que caracterizan las relaciones intergubernamentales a nivel internacional (Hombrados y Hernández, 2010, Martínez y Sanahuja, 2010). Por este motivo, una gran parte de los actores descentralizados ha instrumentalizado dicho imaginario para gene-

35 Para más información sobre esta área de trabajo específica de los actores locales, vid. *Carta Europea de la Cooperación en apoyo de la Gobernanza Global* (2008).

rar áreas de exclusividad y soberanía en su acción exterior, subordinando la cooperación al desarrollo a la afirmación de su autonomía política. De este modo, la valoración de la calidad de su inserción y contribución al sistema de cooperación en su conjunto ha permanecido en un lugar secundario en la agenda política de los actores descentralizados.

En segundo lugar, los diferentes diagnósticos y estudios realizados a nivel español revelan toda una serie de obstáculos políticos e institucionales a la coordinación y complementariedad internas del sistema español de cooperación (Alemán, 2011; Hombrados, 2008; Hombrados y Hernández, 2010; Lagares, 2011; Larrú, 2011^a; Martínez y Sanahuja, 2009, 2010; Schulz, 2007). Para facilitar la presentación más sistemática de los resultados de dichas investigaciones los hemos agrupado en cuatro niveles de análisis: nivel de diseño y planificación, nivel de la coordinación doméstica y en terreno, nivel de instrumentos y mecanismos de intervención y nivel de evaluación y rendición de cuentas.

1. Nivel de diseño y planificación de la cooperación descentralizada.

- a) Se detecta una tensión en el diseño y planificación de la cooperación descentralizada y su sincronización y armonización con la cooperación central española. En primer lugar, numerosos actores descentralizados no se reconocen en la planificación estratégica de la cooperación española ya que, por un lado, los actores descentralizados aspiran a un modelo propio de cooperación y, por otro, los actores centrales están tentados de instrumentalizar la cooperación descentralizada como un mero aporte financiero que complemente los recursos destinados por la cooperación central española. En segundo lugar, las soluciones propuestas a los problemas de coordinación han pasado casi en exclusiva por la creación de nuevos espacios y mecanismos de interlocución, coordinación y participación lo que desborda en muchos casos las capacidades institucionales y organizativas de los actores descentralizados. En tercer lugar, pese a los esfuerzos por generar un consenso institucional en base a declaraciones políticas de naturaleza retórica, las reformas operan básicamente en la dimensión técnica y operativa lo que dificulta, una vez más, su seguimiento por parte de los actores descentralizados. En cuarto lugar, existe la tentación de hacer recaer la carga de la prueba de la eficacia y calidad de la ayuda sobre la cooperación descentralizada, imputándole numerosos cargos relativos a su responsabilidad en la baja eficacia agregada del sistema español. Sin embargo, un análisis más ecuánime no exime al sistema central de una enorme responsabilidad en la actual situación por su falta de capacidad tanto para poner orden en sus propios niveles de competencia y responsabilidad como para ejercer un liderazgo y dirección real y efectiva de la política de cooperación en España asumiendo con rigor y coherencia su carácter multinivel. En quinto lugar, los actores descentralizados, como hemos señalado, tienen como asignatura pendiente el generar lecturas compartidas y un posicionamiento político común en torno a su rol en la cooperación al desarrollo basado en un análisis

de sus ventajas comparativas, en la evaluación de sus prácticas de cooperación y en su capacidad para la innovación y generación de modelos alternativos de cooperación.

- b) La cooperación descentralizada ha liderado un dinámico proceso de desarrollo institucional y normativo que, sin embargo, no ha evitado la desarticulación, descoordinación e incoherencia del sistema. Esta proliferación normativa e institucional como síntoma de estabilidad y madurez del sistema ha agravado, paradójicamente, la fragmentación y dispersión al sobredimensionar la arquitectura institucional en relación a las capacidades reales de gestión instaladas. Dicha proliferación, además, presenta una baja originalidad y responde a mecanismos de emulación territorial y reproducción mimética (Illán, 2007; Hombrados, 2008).
- c) La visión y vocación generalista de la cooperación descentralizada tanto a nivel geográfico como sectorial genera resistencias a identificar ventajas comparativas y a retirarse de sectores y países. Este hecho ha generado deseconomías de escala, costes de transacción elevados y unas prácticas de cooperación que dificultan la adaptación a las exigencias de la agenda de división del trabajo.
- d) Se está profundizando la brecha y distancia entre los actores más avanzados del sistema y un amplio conjunto de actores de la cooperación descentralizada. Esta brecha se genera como consecuencia de las desiguales capacidades institucionales de dichos actores y de la hiperactividad y velocidad de las reformas impulsadas por la cooperación española como consecuencia del compromiso con la agenda de eficacia de la ayuda. La combinación de ambos factores impide a los actores descentralizados seguir dicho ritmo de transformación tanto a nivel de la reflexión estratégica como de los instrumentos y modalidades operativas. Esta situación está generando una diversificación y diferenciación más agudas entre las políticas públicas de cooperación de los actores descentralizados. Por tanto, se están detectando señales de una fatiga de la reforma dentro del sistema debido a la confluencia de una incorporación formal de la agenda de la eficacia de la ayuda con la multiplicación de las propuestas de reforma. Por último, los ajustes y recortes en la AOD están provocando un doble efecto negativo: por una parte, una grave descapitalización institucional y humana en los actores descentralizados que empobrece las capacidades de gestión instaladas e hipoteca el ritmo de reformas necesario para mejorar la eficacia del sistema en conjunto; y por otra, la concentración de las energías y esfuerzos de los actores en garantizar la supervivencia y dignidad financiera de la AOD lo que deja en segundo plano en la agenda la consolidación y continuidad de los procesos ya puestos en marcha.

II. Nivel de la coordinación doméstica y coordinación en terreno.

- e) Los actores descentralizados han incorporado de forma parcial el principio de asociación. Por este motivo se ha tendido a reproducir las jerarquías y relaciones de poder

que caracterizan a la cadena de ayuda tradicional dentro de un modelo de cooperación inducido por la demanda de las ONGD y que se basa en intervenciones a corto plazo y con lógica de proyecto. De ahí que sea necesario avanzar para que los principios de apropiación y alineación encuentren un adecuado acomodo institucional en las prácticas de los actores descentralizados.

III. Nivel de instrumentos y mecanismos de intervención.

- f) La cooperación descentralizada se ha caracterizado en algunos casos, por la duplicación de esfuerzos, la falta de especialización geográfica y sectorial y la generación de costes de transacción e interlocución en los países socios, aspecto agravado por el establecimiento de unidades paralelas de gestión que aumenta la burocratización y debilita las capacidades institucionales del país socio. Por otra parte, los socios de desarrollo señalan una doble dificultad tanto para establecer diferencias entre la diversidad de actores de la cooperación descentralizada y la cooperación española como para definir su valor añadido o singularidad.
- g) Las subvenciones a ONGD se han configurado como el instrumento mayoritario de canalización y gestión de recursos. Este hecho ha generado una serie de ineficiencias: en primer lugar, ha identificado de forma reducida participación de la sociedad civil con la mera financiación de proyectos; en segundo lugar, el recurso mayoritario a las ONGD ha reducido el papel de los actores locales y autonómicos a meros financiadores diluyendo el carácter público de la cooperación y adelgazando su responsabilidad individual y colectiva en la consecución de los objetivos de desarrollo; y, en tercer lugar, la mayoría de las convocatorias de subvenciones han consolidado un modelo de cooperación estandarizado e inespecífico que ha indiferenciado la actuación de la cooperación descentralizada.
- h) La gestión mayoritaria de la cooperación descentralizada a través de ONGD ha fortalecido un imaginario ciudadano en relación a la cooperación internacional que identifica erróneamente a las ONGD como la vía principal para la canalización de la AOD y que diluye ante la opinión pública la responsabilidad de las administraciones públicas en la gestión y ejecución de la misma.

IV. Nivel de evaluación y rendición de cuentas.

- i) La perseverancia en un discurso público centrado en la cantidad de ayuda (p.ej., la reivindicación del 0'7 del presupuesto total consolidado de las administraciones públicas) ha desviado la atención de las cuestiones relativas a la calidad y eficacia de la ayuda. De hecho, la opinión pública apenas demanda una rendición de cuentas exigente respecto del impacto y eficacia de la ayuda y, por otra parte, la cooperación descentralizada no se ha sometido todavía a la "dictadura de la transparencia" derivada del uso de las nuevas tecnologías.

- j) La limitada transparencia, rendición de cuentas y de comunicación de los resultados de las acciones de cooperación a la ciudadanía afecta negativamente a la cooperación descentralizada, ya que la falta de identificación de la sociedad con la labor solidaria global de las administraciones facilita los ajustes presupuestarios y la desmovilización social respecto de dichos recortes.
- k) Se detecta en la cooperación descentralizada una incipiente cultura de evaluación pero todavía insuficiente para generar aprendizajes y una retroalimentación que mejore el ciclo de planificación, los mecanismos y espacios institucionales y las prácticas de cooperación. De hecho, las inercias institucionales, organizacionales y operativas en relación al cambio, al aprendizaje y al intercambio de experiencias explican el relativo valor añadido de la cooperación descentralizada.

El amplio repertorio de obstáculos y problemas mencionados puede inducir a cierto desencantamiento respecto de la cooperación descentralizada. Sin embargo, debemos advertir que estos análisis tienen el valor crítico de prevenirnos frente a la fascinación y el mito de la singularidad de la cooperación descentralizada que legitima la pervivencia de prácticas ineficientes y poco transparentes (Hombrados y Hernández, 2010). De todos modos, en la actual situación de asedio financiero y político a la cooperación descentralizada y frente a una valoración negativa y simplificadora de la misma, reivindicamos la obligación de reconocer la aportación original de la cooperación descentralizada al sistema español de cooperación más allá del mero aporte de recursos financieros complementarios. Esta demanda se extiende, además, a la exigencia a los actores descentralizados de una mayor voluntad política que garantice la pervivencia de la AOD a nivel autonómico y local y que facilite la adopción de reformas que promuevan la coordinación y complementariedad en el marco de una política compartida de cooperación.



Foto: Jerónimo Rivero/Entreculturas.

En resumen, al igual que la cooperación española en su conjunto, la cooperación descentralizada sufre cuellos de botella en cuatro ámbitos (Olivé et al, 2011):

- a) Una arquitectura institucional inadaptada e insostenible.
- b) Unas débiles capacidades y escasos recursos humanos.
- c) Un marco estratégico y operativo disfuncional, atomizado, fragmentado, disperso y poco eficiente.
- d) Un deficiente sistema de rendición de cuentas y evaluación.

Estos cuellos de botella ponen de relieve la naturaleza política de los procesos de coordinación, división del trabajo y complementariedad. Sin una voluntad política clara y definida en los niveles de gobierno de la cooperación central y descentralizada será imposible generar un compromiso amplio y genuino hacia la coordinación y la responsabilidad mutua. Por ello, destacamos como factores imprescindibles para la mejora del sistema los siguientes:

- a) La voluntad política, fomentando activamente la participación de los actores descentralizados en la definición de una política española conjunta y compartida de cooperación en un marco de codecisión y promoviendo la lealtad política, estratégica y operativa de los actores descentralizados hacia dicha política. Recíprocamente, los niveles centrales del sistema deben respetar la autonomía y saber hacer de los actores descentralizados reforzando activamente su capacidad institucional para su adecuada inclusión en el debate y la toma de decisiones.
- b) La mejora de los mecanismos institucionales potenciando la coordinación multinivel y multiactor a nivel doméstico y en los países socios.
- c) La generación de nuevas estructuras de incentivos para la coordinación y la armonización interna.

De todos modos, este proceso de reflexión e impulso de la coordinación y complementariedad no está exento de conflictos derivados de la naturaleza política del proceso (González, 2008). En primer lugar, a pesar de la apariencia técnica del debate, la agenda de la eficacia de la ayuda presenta dificultades para integrar a las entidades subnacionales por su naturaleza estatocéntrica. En segundo lugar, el debate de la coordinación no debe desviar la atención de la necesidad de que sea la administración general del estado la que primero se coordine y fomente la coherencia de políticas. En tercer lugar, la coordinación debe nacer del respecto de la autonomía de cada entidad y de su ámbito propio de competencia y actuación, para evitar que la generación de una política de cooperación compartida implique hegemonía del actor central. Para ello, se hace necesario no perder el horizonte del valor añadido de la cooperación descentralizada, que se basa más en el “cómo” y el “con quién” se desarrolla la cooperación que en el “qué se hace” o en el “dónde”, cuestiones que monopolizan el debate actual de la

división del trabajo. Por tanto, se hace necesario desarrollar una visión más amplia y sistémica de la cooperación descentralizada que negocie su doble dimensión “política” y de “política pública”, característica que tensiona las lealtades e intereses de la cooperación descentralizada (Hombrados y Hernández, 2010).

Como hemos señalado, en el debate actual se está sedimentando un diagnóstico compartido que inspira toda una serie de propuestas de reforma, líneas de acción y medidas con el fin de mejorar la articulación global del sistema español de cooperación (Schulz, 2007; Hombrados, 2008; Hombrados y Hernández, 2010; Martínez y Sanahuja, 2009 y 2010). Estos análisis han coincidido en señalar los riesgos, retos y desafíos que representa el actual sistema de cooperación español en el ámbito de la coordinación y complementariedad, siendo necesario el impulso de una cultura y práctica de la división del trabajo y complementariedad en el marco de una genuina política pública que supere las actuales ineficiencias del sistema en su conjunto.

Para ello señalan la necesidad de aumentar la eficacia agregada del sistema mediante reformas legislativas, institucionales y operativas que permitan implementar la agenda de eficacia de la ayuda como son: la elaboración de una nueva ley española de cooperación que reconozca la singularidad y valor añadido de la cooperación descentralizada en un marco más exigente de coordinación y complementariedad; la mejora y potenciación del diálogo político entre los diferentes actores institucionales; el desarrollo de marcos de planificación estables, alineados y armonizados frente a un enfoque inducido por la demanda; el aumento de la cooperación directa; la mejora de la especialización en base a las ventajas comparativas sectoriales y geográficas de cada actor; el compromiso con el *Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo*; la promoción de mayores niveles de apropiación local y democrática a través de alianzas estratégicas y mecanismos y órganos reales de participación y toma de decisiones; la mejora de la gestión del conocimiento mediante nuevos sistemas de información; el impulso de la evaluación entre pares; la creación de un fondo de cooperación descentralizada o de fondos sectoriales multinivel; la mejora de la coordinación en terreno mediante la inversión en capacidades humanas e institucionales con una mayor descentralización hacia las oficinas técnicas de cooperación (OTC); la armonización de los procedimientos administrativos, etc.

Toda esta gama de posibilidades de mejora trata de hacer frente a aquellos elementos que impiden pasar de una coordinación de políticas a una política coordinada de cooperación al desarrollo. Algunas de estas sugerencias han sido recogidas en el *Plan de Acción para una Ayuda Eficaz* y el *Plan de Acción para la Coordinación y Complementariedad*, planes elaborados dentro del *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* (Gobierno de España, 2009b). De hecho, se han dado pasos para la implementación de algunas de dichas medidas pero todavía es prematuro aventurar qué impacto efectivo han tenido en la mejora del diálogo político y en la construcción de una política coordinada de cooperación.



Foto: Entreculturas.

En síntesis, el debate sobre la cooperación descentralizada exige abordar previamente las cuestiones de coordinación, división del trabajo, complementariedad y ventaja comparativa pero en el marco de un más amplio debate político sobre los fines y el valor singular de dicha cooperación. Para ello se hace necesario impulsar un profundo proceso de debate y diálogo que tenga por objetivo generar consensos e impulsar reformas institucionales y operativas que se traduzcan en una mayor eficacia y calidad de la cooperación. Para conseguirlo se debe generar conocimiento que oriente el debate y sirva de base para la correcta toma de decisiones. Este conocimiento debe facilitar la implementación de medidas innovadoras a través de la visibilización de aquellas experiencias y buenas prácticas que han reforzado el valor añadido de la cooperación descentralizada.

Por otra parte, la introducción en el actual debate de perspectivas más periféricas y excéntricas provenientes de la propia cooperación descentralizada permitirá establecer elementos correctores y frenos y contrapesos que garanticen la pluralidad y diversidad ya que se observa una cierta hegemonía de los lugares centrales del sistema español de cooperación en la enunciación, análisis y generación de conocimientos y propuestas de reforma.

Avanzando en la superación de las limitaciones de la cooperación descentralizada, desde nuestra perspectiva, la crisis está ofreciendo nuevas oportunidades para regenerar, revitali-

zar y otorgar nuevo vigor a esta cooperación. En estos momentos resulta urgente e imprescindible dirigir recursos hacia la generación y construcción de conocimiento que faciliten a medio plazo la edificación de un nuevo consenso sobre los objetivos y medios de actuación de los actores descentralizados. En este sentido debemos distinguir dos niveles uno de reflexión y otro de actuación que deben desplegarse de forma simultánea y complementaria. El primer nivel, de naturaleza más estratégica, demanda un trabajo activo de reflexión compartida sobre la cooperación descentralizada desde los actores gubernamentales y no gubernamentales. A pesar de la paradójica escasez de reflexiones sobre la cooperación descentralizada desde las ONGD, principales canalizadoras y gestoras de sus recursos económicos, entre las alternativas destacamos la contribución de Alboan que indica las siguientes líneas de reflexión para una reorientación pragmática de la cooperación descentralizada (Eguizábal, 2010):

- a) El trabajo a favor de la democratización en clave de enfoque de derechos y fortalecimiento de la sociedad civil y de los socios locales de desarrollo.
- b) Un estilo de cooperación basado en el acompañamiento, la confianza y en la generación de alianzas.
- c) La apuesta por la innovación desde proyectos pilotos.
- d) La especialización en servicios sociales básicos, fortalecimiento de la sociedad civil y descentralización en clave de poder local y promoción de la apropiación local democrática.
- e) El fomento de la educación para el desarrollo en clave de participación social comprometida y solidaria que favorezca el empoderamiento de la ciudadanía.

El segundo nivel de naturaleza operativa debe alimentarse de dicha filosofía de mínimos respecto de la cooperación descentralizada, aunque respetando su propia autonomía en cuanto praxis que retroalimenta la labor más reflexiva. En este sentido, la cooperación española desempeña un papel fundamental en el establecimiento de un marco de referencia o una hoja de ruta, tomando como base los marcos operativos de reforma ya existentes como son el *Plan de Acción para una Ayuda Eficaz* y el *Plan de Acción para la Coordinación y Complementariedad* (Gobierno de España, 2009b).

Sin embargo, a pesar de la necesaria colaboración de la cooperación española, apostamos por el desarrollo de un proceso endógeno de reforma desde los actores descentralizados en que estos asuman la iniciativa del proceso en base a su autonomía y capacidad. Señalamos como posibles etapas de dicho itinerario de reforma las siguientes medidas que no necesariamente precisan de mayores recursos para llevarse a cabo:

- a) Iniciar un amplio proceso de evaluación de la calidad de los marcos institucionales y normativos así como de las actuaciones de cooperación garantizando la difusión pú-

blica de dichas evaluaciones. En dichas evaluaciones se deben integrar a pares y a los socios de desarrollo.

- b) Desarrollar planes de mejora en base a dichas evaluaciones.
- c) Sistematizar aquellas buenas prácticas o islas de excelencia detectadas.
- d) Iniciar un diálogo amplio e inclusivo con actores y socios de desarrollo sobre las ventajas comparativas del actor descentralizado del que se trate tanto a nivel sectorial como geográfico.
- e) Tomar decisiones de concentración sectorial y geográfica avanzando hacia un modelo de alianzas territoriales.
- f) Desarrollar un proceso de alineación de la planificación sectorial y geográfica con las estrategias de desarrollo de los socios tomando como referente los Marcos de Asociación País (MAP).
- g) Realizar un mayor esfuerzo de inversión para mejorar en la capacidad institucional a nivel de recursos humanos, desarrollo de carrera profesional, formación especializada, evaluación e investigación para el desarrollo.

La vía para la consecución de fondos para este proceso se localiza más en la reasignación del destino de los actuales fondos que en la demanda de nuevos recursos económicos. La pista para este proceso nos lo ofrece el CAD de la OCDE (OCDE, 2009c). Como hemos visto, el sistema español de cooperación descentralizada contribuye activamente a la fragmentación, dispersión y mayores costes de transacción de la ayuda. Por otra parte, la mayoría de la ayuda de la cooperación descentralizada se sitúa por debajo del umbral de 250.000 dólares que la OCDE integra en el conjunto de las relaciones de micro-ayuda. Además, al ser canalizada mayoritariamente a través de ONGD, dicha ayuda no se contabiliza como *Country Programmable Aid (CPA)*, característica que menoscaba los principios de apropiación y alineación.³⁶ Estas dos características tomadas en conjunto revelan que, a pesar del peso relativo de la cooperación descentralizada en la cooperación española, dicha cooperación tiene un carácter irrelevante o simplemente anecdótico a nivel global en términos relativos y absolutos. Por tanto, la marginalidad financiera de la cooperación descentralizada, su pequeña masa financiera, su carácter de microayuda dispersa, fragmentada y volátil la constituyen en un terreno abonado para la reforma. Por tanto, la actual situación de la cooperación descentralizada con una generalización de los recortes presupuestarios puede facilitar el terreno para una racionalización de los criterios de distribución de la ayuda al reducirse temporalmente la carga de gestión. En este sentido, el CAD señala que existe una oportunidad para la racionalización allí donde la relación entre un donante y un socio no es financieramente significativa ni para

³⁶ La CPA es definida por el CAD de la OCDE como aquella ayuda contemplada en los programas de los donantes como destinada a un país socio determinado y sobre la cual el país socio tiene un significativo grado de decisión.

el donante ni para el socio. Por ello, para abordar la fragmentación y dispersión de la ayuda, existen tres posibles soluciones:

1. Asignar un mayor volumen de ayuda a las asociaciones menos significativas, en caso de un crecimiento del presupuesto de cooperación.
2. Reasignar la ayuda de las relaciones menos significativas a las más significativas, eliminando las anteriores.
3. Dejar la financiación como estaba, pero canalizando la ayuda a través de otras agencias o donantes para reducir los costes de transacción del país socio.

Como límite a dichas medidas de reasignación, se debe de contemplar el criterio de que no se afecte el volumen global de ayuda de un país o que se perpetúe una situación de infrafinanciación.

La actual situación económica de la cooperación descentralizada exige abordar un proceso de reflexión colectivo e inclusivo sobre los criterios de asignación. En determinadas autonomías se ha apostado por una renuncia a la cooperación directa y una mayor canalización a través de ONGD. A pesar de que dichas opciones puedan servir para apaciguar el descontento social generado por los recortes presupuestarios, si no se integran en una reflexión estratégica basada en unas expectativas más realistas y en unos objetivos más pragmáticos se perderá la oportunidad de regenerar la cooperación descentralizada en el seno de un marco político y operativo de la cooperación española más coherente y armonizado. Por ello, en el actual contexto apostamos por la segunda de las alternativas de reasignación de los recursos económicos sugerida por el CAD.

Por otra parte, la cooperación descentralizada debe incorporar una visión territorial amplia de contribución al desarrollo de los países socios. Para ello se debe superar una visión reduccionista de dicha cooperación que centra el criterio de valoración de la misma en la cantidad (avance o retroceso en relación al 0'7) que se destina en los presupuestos públicos y obvia y sitúa en penumbra el resto de aportes territoriales al desarrollo, como son las remesas de emigrantes, la inversión extranjera directa de las empresas con domicilio fiscal en el territorio o las derivadas de la responsabilidad social empresarial. Con esta ampliación en la comprensión de la contribución de un territorio al desarrollo se pasará de un enfoque centrado en la AOD a otro más focalizado en la financiación del desarrollo (Aleman, 2011). Junto con esta ampliación del enfoque, otro cambio fundamental en el discurso deberá abordar la integración de la AOD en un marco más amplio, concibiendo la misma como una contribución a la construcción de una política social global que integre la protección de las personas más allá de las fronteras del territorio financiador.

La crisis actual puede generar una situación de no retorno en el sentido de que impida a corto y medio plazo la recuperación de los pasados porcentajes de inversión en AOD o del grado de institucionalización conseguido. El objetivo final consiste en reforzar la voluntad política que garantice el cumplimiento de los compromisos presupuestarios en el seno de un proceso abierto e inclusivo de mejora de la capacidad y de la eficacia, apostando por un marco más adaptado, flexible, realista e innovador que maximice el impacto en el desarrollo y provoque cambios reales en la vida de las personas víctimas de la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades.

Por tanto, las claves para la transformación de la cooperación descentralizada pasan por:

- a) La voluntad de los decisores políticos y de las organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso para que no renuncien al compromiso con la solidaridad global y en el segundo caso para que sean flexibles ante la posible reducción de un nicho de financiación exclusivo y excluyente.
- b) Desaprender de las inercias y modelos tradicionales de cooperación que han hipotecado las capacidades y posibilidades del sistema en su conjunto para avanzar en clave de desarrollo.
- c) El reconocer y aprender de los socios de desarrollo y de otros actores así como de los propios errores, caminos fallidos y debilidades lo que implica mayores dosis de humildad y modestia.
- d) El uso activo de la imaginación, ampliando horizontes, apostando por el desarrollo de inéditos viables y desarrollando las posibilidades todavía insuficientemente exploradas de la tradición de la cooperación descentralizada en España.
- e) La apuesta por la innovación como actitud, valor y como garantía de mayor eficacia, calidad e impacto fortaleciendo a la cooperación descentralizada como un espacio fértil para la experimentación de nuevas modalidades e instrumentos de cooperación.

En conclusión, la actual incertidumbre política y financiera respecto de la cooperación española en todos sus niveles está abriendo nuevas oportunidades para reflexionar con decisión sobre el futuro de la AOD española. Esta crisis no debe de ser desaprovechada y las decisiones que se adopten durante la misma condicionarán el éxito de la promoción global de España a través de una política de solidaridad internacional y financiación del desarrollo (Cascante et al. 2011). En este proceso va a ser fundamental un doble aspecto: en primer lugar, dar voz a los actores descentralizados y promover su inclusión y representación y, en segundo lugar, acelerar la mejora en la generación y gestión de la información y el conocimiento y en la transparencia y rendición de cuentas. Por otra parte, se debe de avanzar más estratégicamente hacia una cultura de la coordinación que vaya más allá de experiencias puntuales y coyunturales o de una tentación centralizadora o homogeneizadora (Hombrados y Hernández, 2010).

Se trata de construir capacidades institucionales pero también de construir capacidades técnicas y una cultura organizativa favorable a la coordinación. Por tanto se debe avanzar más allá de la retórica de los documentos de planificación para generar espacios de trabajo eficaces e inclusivos que superen las iniciativas esporádicas y puntuales. Como hemos visto, la construcción de la política de cooperación al desarrollo a espaldas de las ventajas comparativas y fortalezas de los actores descentralizados ha generado numerosas inercias e ineficiencias que explican la actual situación de un sistema español de cooperación desgarrado, fragmentado y ensimismado con una baja eficacia agregada. Junto con este factor, la falta de voluntad política ha situado a la cooperación al desarrollo como una política pública marginal y con una integración precaria con el resto de políticas públicas. Este hecho explica la facilidad con la que se han adoptado las decisiones de recortes presupuestarios así como la ausencia de una apuesta por la innovación en materia de cooperación que, construida sobre el acervo de la experiencia en desarrollo de las propias entidades locales y comunidades autónomas, pudiese poner al servicio de los socios de desarrollo de forma real y no meramente retórica, el saber hacer, la experiencia, las capacidades institucionales y organizativas y los aprendizajes derivados de una visión territorial del desarrollo. En este sentido, los actores de la cooperación descentralizada deben iniciar un proceso de reflexión estratégica con sus socios de desarrollo que permitan operativizar acciones de desarrollo en clave de desarrollo endógeno y local como modelo para construir una visión más integral, articulada y estratégica de su cooperación que ponga en valor la contribución fundamental de la cooperación descentralizada al compromiso solidario de la sociedad española.



Foto: Lucía Gardeta/Entreculturas.

2.4. *Las organizaciones de la sociedad civil y la división del trabajo, coordinación y complementariedad.*

Las OSC han desarrollado en los últimos años una agenda propia de carácter crítico en relación a la eficacia de la ayuda derivada de una lectura de la DP desde sus propios enfoques. Frente a una posible lectura y crítica excéntrica, las OSC han abordado una labor activa de introspección con el fin de analizar con rigor y exigencia cómo mejorar su propia actividad de cooperación. De hecho, las OSC no son ajenas a la necesidad de analizar en qué medida se comprometen y lideran el cambio derivado de su apuesta por la eficacia del desarrollo frente a la reduccionista eficacia de la ayuda, como veremos. Además, las OSC están desarrollando su capacidad para actuar en este contexto global y están generando incentivos para la aplicación del marco de eficacia del desarrollo en su estructura organizativa y operativa (Gobierno de España, 2011b). Por todo ello, la agenda de la eficacia de la ayuda representa una oportunidad para que las OSC reflexionen sobre sus ventajas comparativas, su posible especialización, la división del trabajo con las OSC del Sur, la promoción del fortalecimiento institucional de dichas OSC y el establecimiento de alianzas para la generación de una sociedad civil global con raíces en dinámicas sociedades civiles locales.

En este apartado nos detendremos en el análisis del impacto que la agenda de eficacia de la ayuda ha tenido sobre las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, exponemos las críticas de las OSC a la agenda de la eficacia de la ayuda, singularmente a la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* y a la *Agenda de Acción de Accra*. En segundo lugar, presentaremos los retos y desafíos que dicha agenda abre a las OSC cuestionando su eficacia y exigiendo un amplio proceso de reflexión sobre las ventajas comparativas y el valor añadido del trabajo de las OSC. Por último, analizaremos las cuestiones relativas a la división del trabajo y complementariedad y a la compleja inserción de las OSC en el marco internacional y español de división del trabajo.

Las críticas de las OSC a la agenda de la eficacia de la ayuda

Desde sus orígenes, la agenda de la eficacia de la ayuda no ha dejado indiferentes a las OSC. A pesar de que desde los organismos internacionales y gubernamentales se ha defendido activamente los efectos positivos y benéficos de dicha agenda, las OSC han percibido la misma como una amenaza desde la sospecha de su valor meramente cosmético y disciplinario. En el primer caso, se trataría de maquillar los desequilibrios y asimetrías estructurales presentes en el sistema internacional y, en el segundo, la agenda de la eficacia crearía un modelo normativo hegemónico al cual se deben adecuar en sus prácticas la totalidad de actores de cooperación. A pesar de dichos recelos, esta agenda global interpela a las OSC que han desarrollado en los últimos años un amplio proceso de reflexión y trabajo conjunto en un doble nivel. En primer lugar, se ha exigido una mayor transparencia, responsabilidades y rendición de cuentas en relación a la AOD por parte de donantes y socios y, en segundo lugar, se ha incidido en la reivindicación y

promoción de un desarrollo más democrático y participativo. Las contribuciones de las OSC se han materializado positivamente en la inserción de la agenda de la eficacia de la ayuda en el marco más amplio de la eficacia del desarrollo. Por otra parte, esta agenda ha obligado a las OSC a repensar y examinar críticamente su propio papel en el desarrollo en un proceso todavía abierto y que está galvanizando en una propuesta conjunta de la sociedad civil global implicada en la defensa de un desarrollo más justo y equitativo (IBON, 2007; CONGDE, 2009a).

Desde el momento de la firma de la DP las OSC reaccionaron críticamente contra un proceso que las había situado en los márgenes. El vicio de origen de la DP se sitúa, por un lado, en su nacimiento en el seno del CAD de la OCDE, en cuanto que club exclusivo de países donantes y que representa el exponente máximo de la asimetría, desigualdad, discrecionalidad y carácter voluntario del sistema internacional de cooperación; y, por otro, en la exclusión de numerosos actores relevantes de desarrollo, como fue el caso de las OSC y los actores subnacionales. Ambos elementos pusieron en cuestión la propia legitimidad de la DP y su propuesta por el CAD como un marco común de trabajo para los actores de desarrollo.

La DP fue atacada con dureza desde diversos frentes, habiéndose sedimentado un núcleo central de críticas que enumeramos (CONGDE, 2009a; Eurodad, 2008; Sanahuja, 2008):

- a) La visión reduccionista y estatocéntrica de la DP, a causa de la centralidad de los gobiernos e instituciones gubernamentales en la articulación contenida en la DP. Este hecho añade un riesgo de control y hegemonía gubernamental del proceso de desarrollo.
- b) La ausencia de un enfoque de desarrollo que incluyese una atención especial a los derechos humanos, al enfoque de género y a la sostenibilidad ambiental.
- c) La falta de referencias a la obligación de promover una participación real y efectiva de la ciudadanía en el proceso de formulación de las prioridades de desarrollo y en el seguimiento de las estrategias de desarrollo estatales.
- d) La exclusión de la sociedad civil de su proceso de elaboración y la visión instrumental de la sociedad civil que contiene.
- e) La despolitización del proceso de desarrollo por la visión tecnocrática dominante en la DP. Esta despolitización se refleja en la comprensión del desarrollo como un problema técnico que exige de más y mejores soluciones técnicas y donde el estado tiene obligaciones de naturaleza técnica o institucional, pero sin abordar las cuestiones del poder, voz y representación. A su vez, la DP obvia las tensiones entre la sociedad civil y el estado, dando lugar a una visión idealizada del consenso social y promoviendo una especie de corporativismo donde la voluntad popular sufre un proceso de uniformización y cooptación. Por este motivo, la DP añade un riesgo de homogeneización del proceso de desarrollo.

- f) La DP no aborda cuestiones epistemológicas relevantes, por cuanto la medición de indicadores no establece la necesidad de una evaluación independiente, sino que esta es dependiente de los análisis y estudios del Banco Mundial, lo que pone en cuestión su rigor, autonomía, objetividad y validez.
- g) Por último, la DP ha establecido una “agenda de ausencias” en el debate sobre la eficacia de la ayuda como son: el no avanzar más radicalmente en el cambio de modelo de relaciones entre los socios; el no rechazar por completo las prácticas de la condicionalidad y la ayuda ligada; el no afrontar la coherencia de políticas y la coherencia de la agenda de la eficacia de la ayuda con la agenda más amplia de la eficacia del desarrollo; el no promover activamente obligaciones con respecto a la participación de la sociedad civil; y, por último, el no explicitar indicadores y compromisos relativos al enfoque de derechos, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental.

Las críticas de las OSC a la DP y a la agenda de la eficacia de la ayuda se sintetizan en el siguiente cuadro. Estas críticas parten del reconocimiento de la validez de los principios de la DP pero dentro de una tarea crítica e interpretativa que reconduce dichos principios hacia la eficacia del desarrollo propugnada por la OSC:

Cuadro 17. Principios de eficacia de la ayuda y principios de eficacia del desarrollo.

DECLARACIÓN DE PARÍS	APORTACIONES DE LAS OSC
Apropiación	Apropiación democrática
Armonización	Armonización inclusiva
Alineación	Alineación crítica
Gestión para resultados	Gestión solidaria para resultados
Responsabilidad mutua	Responsabilidad mutua transparente
Eficacia de la ayuda	Eficacia del desarrollo

Posteriormente, en 2008, en la Agenda de Acción de Accra (AAA) se alcanzó el reconocimiento de las OSC como actores de desarrollo por derecho propio así como el compromiso de los donantes de promover las condiciones que les permitan desempeñar un papel eficaz en el desarrollo. Sin embargo, la AAA no incluyó la mayoría de las demandas de las OSC que exigían la apuesta por la eficacia del desarrollo, la apropiación democrática, la reducción de las condicionalidades políticas, la eliminación de la ayuda ligada, la mejora de la transparencia y rendición de cuentas y la introducción de indicadores relativos a derechos humanos, equidad de género, trabajo decente y desarrollo sostenible. (Tomlinson, 2008)

Debido al alto grado de insatisfacción de las OSC con respecto a la AAA, éstas insisten en señalar que el centro del debate debe de situarse en la eficacia del desarrollo. Esta implica que los resultados son lo relevante en cuanto que produzcan cambios y transformaciones y mejoren la calidad de vida y bienestar de las personas más pobres. Además, la eficacia del

desarrollo subraya la centralidad de la realización de los derechos humanos, la equidad de género y el desarrollo sostenible, junto con la promoción del trabajo digno. Para alcanzar la eficacia del desarrollo hace falta ir más allá de las cuestiones más procedimentales y técnicas con el fin de abordar cambios significativos en las estructuras internacionales de gobernanza global. A su vez, dicha eficacia reclama la participación de todos los actores de desarrollo en un marco de apropiación local, participativa y democrática, sin condicionalidades políticas donde el horizonte sea la consecución de la justicia social.

Por estos motivos, las OSC valoraron negativamente la DP y la AAA ya que no ha promovido más que reformas puntuales, no ha removido los obstáculos y resistencias de los donantes y no ha generado una modificación efectiva de su conducta ni un impulso de su voluntad política de transformar estructuralmente la ayuda. Como han confirmado las evaluaciones de seguimiento de la DP, la agenda de la eficacia de la ayuda nació con vocación de fracaso debido a la práctica nula voluntad de los donantes de abordar las reformas pertinentes en su comportamiento. Por otra parte, esta agenda ha exacerbado la brecha entre la apuesta de los países socios por la eficacia de la ayuda y el mero apoyo retórico de los donantes, atrapados en las contradicciones de sus propios intereses y de sus inercias políticas y operativas. Asimismo, las OSC reclaman que el *Foro de Cooperación al Desarrollo del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas* (ECOSOC) debe asumir un liderazgo activo y un protagonismo central en las cuestiones de la eficacia de la ayuda y de la nueva arquitectura del desarrollo. Esta apuesta radica en la mayor legitimidad del ECOSOC, de ahí que se reivindique paralelamente su fortalecimiento y que sea reconocido como el espacio en el que se deben establecer las normas en materia de cooperación por el hecho de la escasa legitimidad del CAD.

En conclusión, se puede afirmar que las OSC apuestan por una agenda de la eficacia del desarrollo que supere la fragmentación de las diversas agendas, potencie la coherencia de políticas y reconozca que la calidad en la gestión de la ayuda está relacionada con la capacidad y potencialidad de la ayuda para producir cambios y generar desarrollo (Alcalde, 2008). En el centro del debate está la superación de la discrecionalidad y unilateralidad de la ayuda hacia un “cambio radical de la lógica del sistema”, es decir, el paso hacia la “generalización de la interdependencia” donde la ayuda contribuye a la realización del derecho al desarrollo de tal modo que pase de ser un acto discrecional a transformarse en una responsabilidad y obligación (Alonso 2006:24).

La agenda de la eficacia de la ayuda: los retos para las ONGD

Desde 2005, las ONGD han ido conquistando paulatinamente un espacio propio dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda. Este proceso puede describirse como el paso de una situación inicial de marginación hasta el reconocimiento de su protagonismo y papel fundamental como actores de desarrollo. De hecho, en las sucesivas declaraciones de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011) las OSC han ido ganando peso, visibilidad y relevancia en su

narrativo. Esta mayor influencia de las OSC también es el resultado de un proceso global de articulación y trabajo en red que está generando un consenso amplio en relación a la eficacia del desarrollo y las OSC.³⁷

Los cinco principios de la Declaración de París no sólo afectan al contexto institucional y global en el que las ONGD desarrollan su trabajo, sino que también afectan a su organización (ej. recursos, legitimidad, rendición de cuentas, integración de la gestión para resultados más allá de la gestión de actividades y presupuestos, la construcción de agendas de desarrollo desde el Sur, etc.), actividades (ej., educación para el desarrollo, investigación, incidencia, sensibilización y trabajo en el terreno, el apoyo a socios y contrapartes, etc.) y relaciones (ej. redes y relaciones con socios en el Sur, relación de las ONGD con su base social, la coordinación entre las ONGD, la corresponsabilidad, etc.) (Lewis, 2007).

Por este motivo, las ONGD no son ni pueden ser ajenas al debate internacional acerca de la agenda de la eficacia de la ayuda. Esta agenda les impone la necesidad de repensar sus prácticas fundamentalmente en la cuestión básica de si son buenas en lo que hacen. El rol singular de las ONGD en el ámbito de la cooperación al desarrollo se construye sobre la base de sus fuentes de legitimidad. Estos elementos han ido constituyendo un imaginario de las ONGD que se ha reflejado en una serie de “artículos de fe” que suelen encontrarse de modo recursivo en los discursos y narrativas de las ONGD (Tendler, 1982). En este sentido, son cuatro los argumentos que alaban las ventajas comparativas de las ONGD sobre cualquier otro tipo de organizaciones e instituciones (Lewis, 2007; CONGDE, 2009; Maxwell, 2003):

1. El **argumento social** subraya que las ONGD promueven la participación y llegan hasta los más empobrecidos, excluidos, olvidados e invisibles, garantizando en muchos casos la provisión de servicios sociales básicos a las poblaciones que quedan fuera de la cobertura de los servicios públicos. En estos casos, las ONGD velan por la garantía en la protección y realización de los derechos ciudadanos, en especial de los derechos económicos y sociales. En esta línea, es necesario destacar la mayor importancia concedida al enfoque de género y al enfoque de la eficacia de desarrollo que se centra en la lucha contra la pobreza y los efectos directos de la cooperación en la vida de las personas.
2. El **argumento económico** destaca la eficiencia de las ONGD, es decir, que resultan más efectivas y sostenibles financieramente que las intervenciones estatales. Esta eficiencia de costes se alcanza gracias a las contribuciones del voluntariado, a unos costes en tecnología inferiores y al desarrollo de una capacidad activa para innovar

37 Para una visión amplia de dicho proceso se puede consultar el estudio de la CGONGD (2010) *La agenda de la eficacia del desarrollo y la sociedad civil: cronología, actores y espacios de un proceso global*.

y adaptarse a las condiciones y necesidades locales desde una perspectiva de desarrollo endógeno.

3. El **argumento político** se refiere a la estabilidad de las intervenciones de las ONGD a causa de su autonomía e independencia de las agendas políticas gubernamentales, lo que las hace menos vulnerables a las agendas ocultas, las dinámicas de clientelismo y paternalismo o a su instrumentalización política con fines electorales. A su vez, este argumento destaca la preocupación de las ONGD por favorecer procesos de fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil y por impulsar su participación en el diseño de las políticas de desarrollo lo que asegura una mayor apropiación democrática de la ayuda al incorporar las demandas y reivindicaciones de los colectivos más excluidos. En este sentido, la incorporación de un enfoque de derechos humanos garantiza el reconocimiento de las personas más pobres como sujetos políticos y sujetos de derechos.
4. El **argumento cultural** destaca la sensibilidad de las ONGD hacia las culturas locales, al promover la interculturalidad e impulsar su inculturación en las diversas sociedades en las que intervienen. De esta forma, las ONGD muestran una mayor preocupación por las cuestiones de representación y voz, de forma que son catalizadores más precisos de las necesidades y demandas locales.

En base a sus ventajas comparativas y al valor añadido derivado del trabajo de las ONGD, la agenda de eficacia de la ayuda abre un espacio propio para el debate sobre la contribución específica de las OSC al desarrollo y que establezca tanto su género próximo como su diferencia específica en relación a los actores gubernamentales. De hecho, diversos autores señalan que es preciso desmontar el mito de la superioridad de las ONGD en base a investigaciones empíricas que sometan a escrutinio estas aportaciones más o menos idealizadoras del trabajo de las ONGD (Edwards y Hulme, 1996; Kenny, 2006; Koch, 2006; Koch et al., 2008; Tendler, 1982).

Debido a este cuestionamiento, las OSC están acometiendo un profundo proceso de reflexión y de reconfiguración de sus prácticas y procedimientos a la luz de la agenda de la eficacia de la ayuda. Un hito en el proceso que está conduciendo a una movilización activa de las OSC con el fin de generar un marco teórico compartido que les permita afrontar con decisión los desafíos y riesgos que introduce la agenda de la eficacia de la ayuda han sido los Principios de Estambul por la Eficacia del Desarrollo de las OSC, aprobados el 29 de septiembre de 2010 (Better Aid, 2011). En el camino que ha conducido de Accra al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán en 2011, las OSC han continuado su reflexión en relación a su papel como actores legítimos de desarrollo, destacando que las OSC vinculan su trabajo en desarrollo a la dinamización de la vida democrática en sus países y a la promoción de los derechos de la ciudadanía. Este trabajo se caracteriza por su defensa de la pluralidad, su autonomía e independencia, su diversidad, su pacifismo y no violencia, su promoción del voluntariado y su

trabajo por el cambio social. En los Principios de Estambul se establece un marco normativo de mínimos en relación a la contribución de las OSC a la eficacia del desarrollo. Los elementos clave de dicho marco de trabajo son:

- a) El respeto y promoción de los derechos humanos y la justicia social.
- b) La incorporación de la equidad e igualdad de género a la vez que promueven los derechos de las mujeres y niñas.
- c) El apoyo del empoderamiento, la apropiación democrática y la participación inclusiva de todas las personas con especial atención a las personas más pobres y marginadas.
- d) La promoción de la sostenibilidad ambiental.
- e) La práctica de la transparencia y rendición de cuentas.
- f) El establecimiento de alianzas equitativas y solidarias.
- g) La creación compartida de conocimientos y el compromiso con el aprendizaje mutuo.
- h) El compromiso con el logro de cambios positivos y sostenibles.



Foto: Entreculturas.

Los *Principios de Estambul* señalan una vía desde la cual repensar el valor añadido de las OSC en los procesos de desarrollo. La combinación de dicho marco normativo de mínimos

junto con la descripción generalista de las ventajas comparativas de las OSC, deberían servir de orientación a la hora de seguir profundizando en la reflexión sobre su rol singular. Frente a los riesgos de estrechamiento y limitación del espacio de trabajo propio disponible derivado de una agenda de la eficacia restrictiva y estatocéntrica, el reto radica en generar una evidencia robusta de que las prácticas y comportamiento de las ONGD efectivamente reflejan las afirmaciones contenidas en dichos artículos de fe. Reivindicar este aspecto no resulta ser más que la petición de que las OSC y, más en concreto, las ONGD españolas apliquen y cumplan, entre otras cosas, con su Código de Conducta donde se refleja con claridad una apuesta por la eficacia del desarrollo. Una mayor coherencia, transparencia y rendición de cuentas asegurarían mayores dosis de legitimidad a las OSC a la hora de promover un desarrollo alternativo y menos disciplinado con respecto a los intereses y prioridades de los actores públicos y gubernamentales y generaría un espacio público propio donde las OSC puedan ser fieles a la acción política que le corresponde por derecho propio.

Las OSC y el proceso de división del trabajo y complementariedad: resistencias y oportunidades

La agenda de la eficacia de la ayuda ha generado temores y resistencias entre las OSC en diversos grados. Las líneas de acción y medidas contenidas en la DP han generalizado una serie de amenazas que pueden reducir el espacio propio de las OSC, sus oportunidades de financiación y su capacidad de actuación. La apuesta por la coordinación y armonización, la cooperación delegada y el apoyo presupuestario como instrumento de desembolso de la ayuda puede conducir a una imposición forzada de consenso y de un modelo hegemónico de cooperación que reduzca la pluralidad y diversidad representada por la OSC así como su autonomía.

El debate sobre división del trabajo, coordinación y complementariedad no ha permanecido al margen de los intereses y preocupaciones de las OSC. Dentro de la agenda de eficacia de la ayuda, las OSC han reaccionado integrando su visión sobre esta agenda y reflexionando globalmente sobre el papel que las mismas desempeñan como actores de desarrollo, como hemos visto. De hecho, la labor de las OSC no se ha limitado a la discusión de los fundamentos y agenda oculta de la eficacia de la ayuda. Las OSC han intervenido en el debate y aportación a los principios de la eficacia de la ayuda y han realizado contribuciones para la mejora de las prácticas de los donantes y países socios. La materialización de dichos principios en medidas operativas determinará el espacio y capacidad de las OSC en los procesos de desarrollo. En este sentido, los procesos de división del trabajo y complementariedad son críticos a la hora de reivindicar y defender espacios autónomos y procesos propios de trabajo en base a las ventajas comparativas de las OSC.

Junto con esta dimensión internacional, las ONGD españolas están realizando un esfuerzo para participar activamente en el debate sobre la eficacia de la ayuda, tanto a nivel de

conocimiento y formación como de análisis crítico y capacidad de propuesta (CONGDE 2009, 2010, CGONGD 2010). En el caso español, la división del trabajo y complementariedad, como hemos visto, exige un doble trabajo a nivel de la armonización en el país socio y de la armonización interna en España. Las ONGD españolas han influido en esta dimensión tanto a nivel cuantitativo como a nivel operativo.

En el primer caso, la necesidad de repensar las actuales prácticas de trabajo de las ONGD viene exigida por el alto porcentaje de AOD que canalizan. En España, las ONGD gestionaron en 2010 el 14,2% de la AOD neta (638 millones de euros) mientras que la AECID gestionó el 19,18% (862 millones de euros). Esta cantidad vía ONGD representó la misma cantidad que se canalizó a través de las OMUDES (660 millones o el 14,6% de la AOD neta). Estos datos exigirían una evaluación que compare la mayor o menor eficacia de la ayuda en función del agente receptor de la misma y de sus ventajas comparativas (Larrú, 2011a). Así mismo, estos porcentajes demandan una mayor reflexión estratégica y operativa en relación a los procesos de coordinación, complementariedad y división del trabajo cuando los fondos de las ONGD provienen de fondos públicos. En este sentido, es obvio reivindicar una mayor autonomía de las ONGD en relación al destino y uso de los fondos privados, en relación a los cuales podrían cristalizar los “artículos de fe” mencionados anteriormente. Sin embargo, las ONGD españolas se ven interpeladas a asumir los retos de la especialización así como de su posible concentración geográfica y sectorial y armonización en función de las líneas establecidas por la Cooperación Española como principal fuente de financiación pública.³⁸

En segundo lugar, junto con la dimensión financiera, las ONGD han desempeñado un papel fundamental en la configuración y orientación de las prácticas de la cooperación descentralizada. A nivel político han influido e influyen activamente en la planificación estratégica y operativa de dicha cooperación, y a nivel financiero gestionan un elevadísimo porcentaje de la misma. Por tanto, las ONGD no pueden obviar sus responsabilidades tanto en la promoción de las virtudes y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada como en la perpetuación de sus ineficiencias y limitaciones.

Centrándonos en la división del trabajo, las alternativas para las ONGD se centrarían en tres posibles dimensiones: regulatoria, basada en el mercado y autorregulatoria (Rocha y Anderson, 2006). En el primer caso, las ONGD integrarían el marco de trabajo oficial y sus decisiones estratégicas y operativas. En el segundo caso, las ONGD fortalecerían sus propios nichos de mercado en busca de oportunidades para desarrollar autónomamente y en plenitud sus ventajas comparativas. En el tercer caso, las ONGD integrarían la división del trabajo

³⁸ Como consecuencia de este efecto distorsionador, las ONGD españolas han carecido de incentivos para concurrir a las convocatorias de la Comisión Europea al gozar de mayores oportunidades y una menor competencia en las convocatorias de la cooperación oficial descentralizada. Los actuales recortes presupuestarios pueden representar el estímulo para que las ONGD españolas integren una estrategia más innovadora y ambiciosa que apunte a la competencia por los fondos europeos en un marco transnacional de cooperación entre ONGD. (CONGDE, 2009b).

como un marco autorregulatorio para el trabajo en terreno y para su trabajo de incidencia y desde el cual abordar la propia división del trabajo entre las ONGD del Norte y del Sur. Como bien señala la CONGDE (2010:10), tres son las alternativas de las ONGD españolas y de la cooperación descentralizada en el marco de dichos procesos de división del trabajo y que responden a dichas dimensiones:

- a) Seguir la estela de la Cooperación Española en sus decisiones de concentración geográfica y sectorial con el fin de optar a la financiación pública.
- b) Desarrollar sus actividades en sectores y áreas geográficas de las que salga la cooperación gubernamental con base a sus ventajas comparativas y a su capacidad de financiación por vías alternativas.
- c) Implementar un cambio de funciones que permita el desarrollo de una mayor capacidad de incidencia y de interlocución en los procesos de diálogo y concertación, de trabajo en red, exigiendo cuentas y fortaleciendo los procesos de participación y transparencia

Quizás la segunda y tercera alternativas, a pesar de las evidentes dificultades financieras que supondría, revitalizaría el “mito de la superioridad” de las ONGD como campo fértil de innovación en la erradicación de la pobreza, en la construcción de alternativas solidarias de abajo a arriba, en la redistribución de poder entre las sociedades civiles del Norte y del Sur, en la promoción del emprendimiento social, en el fortalecimiento de la capacidad para la participación, incidencia e investigación de las OSC del Sur, en la defensa de la democracia y los derechos humanos y en la creación de un espacio social global donde la víctimas del sistema gozasen de prioridad en el debate y espacio públicos.

En el caso de la primera alternativa, la reciente *Peer Review* de España del CAD (OCDE, 2012) ha puesto de manifiesto las resistencias que las ONGD han presentado a la elaboración del MAP en Bolivia lo que distorsiona los esfuerzos a favor de la división del trabajo, coordinación y complementariedad. En este sentido, la negativa de muchas entidades a concentrar sus actividades en los tres sectores definidos en el MAP ha generado una situación de desafecto a dicho instrumento de planificación. La solución de la cooperación española a este conflicto ha pasado por seguir apoyando seis sectores frente a los tres definidos como prioritarios en el MAP. De todos modos, las ONGD afirman con razón que dichas decisiones de concentración no pueden obviar los efectos negativos que un prematuro o obligado abandono de determinados sectores y lugares tendría sobre los socios de desarrollo, con los cuales se han generado relaciones de confianza y dinámicas de trabajo conjunto contruidos a lo largo de los años en un compromiso estable y sostenido con los mismos. De hecho, en estas situaciones, la solución pasaría bien por apostar por la segunda de las alternativas y buscar fuentes alternativas de financiación o bien por el establecimiento de prácticas flexibles de salida basadas en los aprendizajes de las salidas gubernamentales.

Por otra parte, este proceso de división del trabajo, coordinación y complementariedad se integra en un más amplio debate sobre las funciones y división del trabajo de las ONG del Norte y del Sur. Una vez desarrolladas las reformas pertinentes del sistema internacional de cooperación derivadas de la agenda de eficacia de la ayuda parece poco probable que la actual división del trabajo entre ONG se mantenga. De hecho, esta nueva situación acrecentará la urgencia de implementar nuevas estructuras y relaciones de trabajo que fortalezcan el trabajo de incidencia de las ONG en el Norte y en el Sur, impulsen el fortalecimiento y la capacidad institucional de las OSC en el Sur y promuevan su participación activa en el debate y formulación de políticas a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, la consideración de las oficinas técnicas en el país socio como las puertas de entrada a la financiación de un donante frente al modelo tradicional que situaba dichas puertas en las sedes centrales exigirá a las ONGD decisiones estratégicas, organizativas y operativas que impliquen delegación de autoridad a terreno, la implantación de una estructura descentralizada y desconcentrada o bien el fortalecimiento de los socios y aliados de desarrollo.

En esta línea, una atención específica merecen las ONGD del Sur, que encuentran dificultades para participar activamente en los procesos de eficacia de la ayuda por una baja capacidad institucional, la ausencia de una financiación sostenible, la débil coordinación entre las OSC así como por la ausencia de un mandato claro para su participación activa en los procesos de eficacia y división del trabajo (2011). Esta preocupación también es compartida por la cooperación española que, dentro del *Plan de Acción para una Ayuda Eficaz*, integra medidas para fortalecer a la sociedad civil de los países socios de forma que puedan participar activamente y se fomente su inclusión en la apropiación democrática y local de los procesos de desarrollo.

Por tanto, la agenda de la eficacia del desarrollo en el ámbito de la complementariedad interpela a las ONGD en:

- a) El análisis y valoración de la actual división de trabajo entre las ONG del norte y del Sur.
- b) El examen de las actuaciones de las ONGD en función de su mayor o menor armonización y alineación con las prioridades sectoriales y estratégicas de los países socios y de los donantes.
- c) Su impulso de los principios de la DP con los matices que hemos señalado más arriba.

La complejidad del proceso de división del trabajo, el valor específico de las ONGD como actores de desarrollo y los pocos progresos en este ámbito por parte de los actores centrales del sistema demandan prudencia a la hora de no promover respuestas o recetas simplistas o reductivas de la complementariedad entre los actores públicos y las ONGD en España. De hecho, desde la CONGDE se señala que (CONGDE, 2011):

- a) El énfasis en la especialización puede afectar o ser más compleja de implementar en aquellas organizaciones con una apuesta por el desarrollo de proyectos integrales que abarcan una dimensión multisectorial.
- b) Se pueden generar situaciones de oligopolio de unas pocas ONGD con respecto al resto en la captura de fondos públicos y privados en función de su mayor o menor armonización o docilidad operativa y programática.
- c) La financiación de las ONGD se ve amenazada por los nuevos instrumentos y modalidades de cooperación (cooperación sur-sur, apoyo presupuestario, cooperación triangular, etc.).
- d) Los efectos de una obligada concentración geográfica o especialización sectorial pueden ser especialmente perversos para las organizaciones socias del Sur. Especialmente en los siguientes ámbitos:
 - a. Temor de las OSC del Sur a la pérdida de financiación.
 - b. Pérdida de autonomía de las OSC al seguir las prioridades del donante.
 - c. Aguzamiento de las tensiones de la cadena de la ayuda.
 - d. Las dificultades para financiar proyectos integrales.
 - e. La pérdida de diversidad y experiencia ante la salida de ONGD del Norte.
 - f. Generación de OSC “huérfanas” y “favoritas” en función de su posicionamiento geográfico y sectorial.
 - g. Problemas de coordinación
 - h. La dificultad para generar nuevas alianzas y construir relaciones de confianza.
 - i. Limitada capacidad para generar experiencia en nuevos sectores.

Estas amenazas y situaciones límite pueden superarse a través de procesos amplios y concertados de fortalecimiento institucional y reforzamiento de la capacidad de las OSC del Sur mediante la promoción del conocimiento del proceso, la mejora de la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas mutua, la construcción o reforzamiento de los espacios para el diálogo, el intercambio de información o formación mutua. En esta línea, las ONGD del Norte no deben escatimar esfuerzos, recursos o capacidad en fomentar y promover la participación de las OSC del Sur en la discusión, supervisión y resistencia al proceso de reforma del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Por este motivo, se debe promover una visión concertada y global de la AOD que permita la toma de decisiones que orienten las cuestiones operativas.

En conclusión, la división del trabajo y complementariedad demandará amplitud de miras en las ONGD del Norte y exigirá reformas organizativas que fomenten la descentralización, desconcentración y el fortalecimiento real de las OSC del Sur. Este proceso, además, debe de servir como terapia a los procesos desnaturalizadores, disciplinadores y domesticadores que han influido negativamente en la capacidad política de las ONGD y han debilitado su capacidad autocrítica en los últimos años.

Conclusiones y Recomendaciones

3



3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. Conclusiones

Antes de valorar los datos del periodo analizado es importante señalar que el sector de la cooperación está viviendo con gran preocupación los recortes presupuestarios que se han producido tanto desde el Gobierno central como desde las diferentes comunidades autónomas y entidades locales. Los últimos datos de 2011 y 2012 reflejan una caída importante del porcentaje de la RNB de nuestro país dedicado a la cooperación internacional, que se reduce prácticamente a la mitad si tomamos como referencia el año 2008, quedando en el 0,23% y con previsiones de seguir disminuyendo.

Lo mismo ha ocurrido en el ámbito de las comunidades autónomas que también reducen sus aportaciones a más de la mitad, pasando de 465 millones en 2008 a los 269 millones comprometido para la cooperación en el 2012. Al problema de los recortes en cooperación e incluso de la desaparición de esta partida -como ha ocurrido en Castilla-La Mancha- se suma el problema de los impagos o el retraso en la fecha de desembolso de los fondos ya asignados.

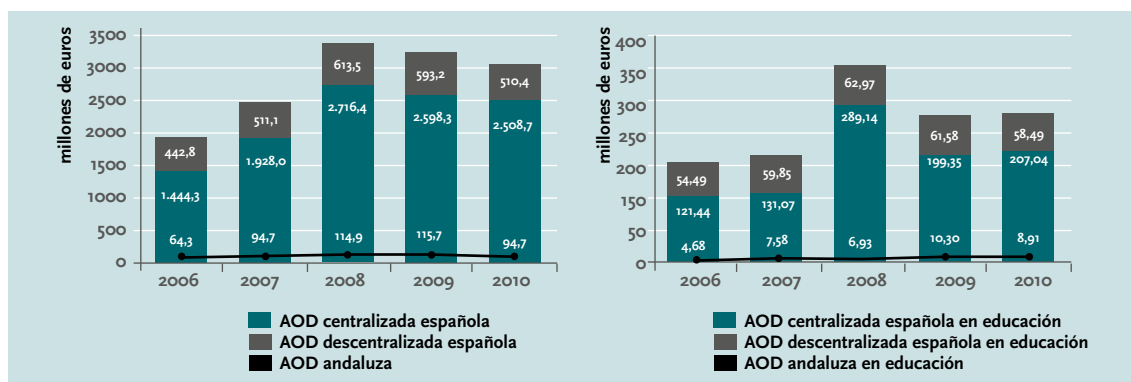
En este sentido, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo denunció en Septiembre de 2012 ante la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, los impagos que las ONGD están sufriendo, en algunos casos desde hace más de cinco años. Estos impagos, según la CONGDE, ascienden a más de 70 millones de euros en subvenciones a proyectos de cooperación y educación para el desarrollo que, tanto gobiernos autonómicos como locales comprometieron pero que aún no han hecho efectivos. Esta situación es especialmente preocupante en Andalucía que es la comunidad con un mayor volumen de fondos pendientes de pago.

1. LA AOD ANDALUZA EN EDUCACIÓN EN CIFRAS

1.1. Un desembolso significativo de fondos destinados a cooperación al desarrollo

Entre 2006 y 2010 la AOD andaluza representó un total de 484 millones de euros, de los cuales un 85% fueron aportados por la Junta de Andalucía y un 15% por parte de las entidades locales andaluzas.

Gráfico 39. Distribución comparada de la AOD global española y la AOD en educación (importes en millones de euros).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI.

Por volumen de fondos, la cooperación andaluza ocupó el primer lugar entre las cooperaciones autonómicas españolas en el período 2006-2010. En relación al esfuerzo inversor, la Junta de Andalucía destinó un 0,26% de su presupuesto total consolidado a cooperación al desarrollo, ligeramente por encima de la media del resto de comunidades autónomas (0,24%), pero alejado del porcentaje superior al 0,4% de Baleares, Castilla-La Mancha y Navarra. Este porcentaje sitúa a la Junta de Andalucía en 8º lugar en relación al resto de comunidades autónomas.

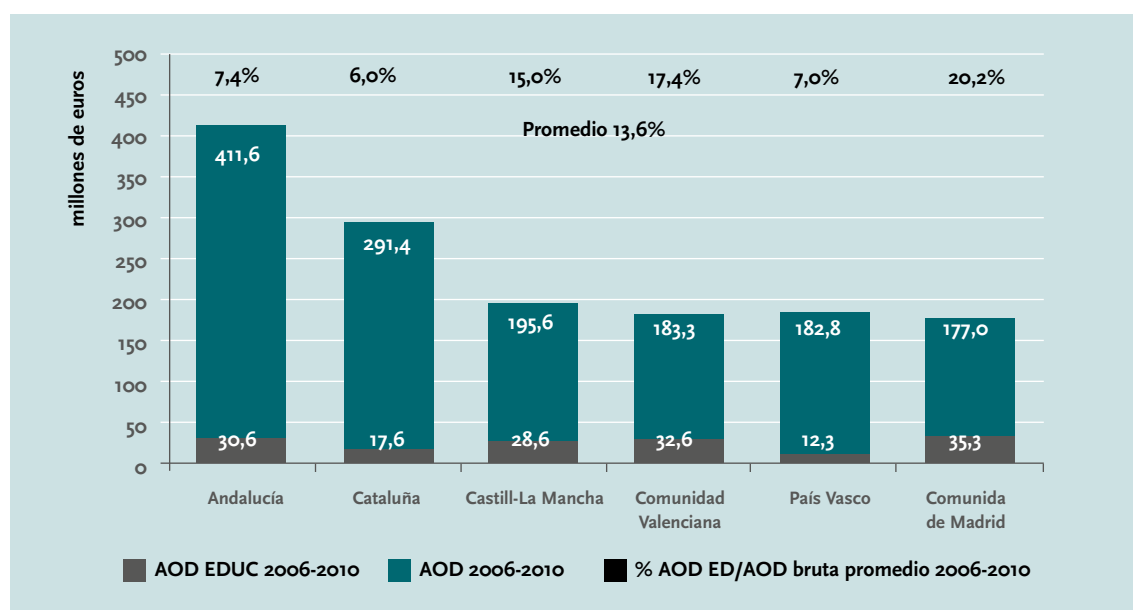
En el caso de las entidades locales, cinco ayuntamientos y diputaciones superan el 0,4% de su presupuesto total consolidado destinado a cooperación: Ayuntamiento de Córdoba, Diputación de Córdoba, Diputación de Málaga, Diputación de Huelva y Diputación de Sevilla. De manera singular, el Ayuntamiento de Córdoba representa la única entidad local que alcanza y supera el 0,7% de su presupuesto total consolidado a cooperación, con un desembolso promedio del 0,87% en el período 2006-2010.

1.2. Relevancia de la educación para la cooperación andaluza local y autonómica, aunque con un peso relativo inferior al de otras comunidades autónomas.

Entre 2006 y 2010 se han destinado al sector educación un total de 38,4 millones de euros, de los cuales la Junta de Andalucía ha aportado un 80% y las entidades locales el 20%. El sector educación representó el 7% del total de la AOD de la Junta de Andalucía y el 11% de

la AOD de las entidades locales. Este porcentaje de AOD destinado a educación por la Junta de Andalucía la sitúa en el grupo de comunidades autónomas con un elevado esfuerzo inversor en cooperación al desarrollo pero con un bajo compromiso con el sector educación. En dicho grupo debemos situar a Andalucía, Cataluña, País Vasco y Baleares. Por el contrario, otras comunidades autónomas con un alto compromiso financiero con la cooperación al desarrollo han superado ampliamente el 15% del total de su AOD destinada a educación, como es el caso de la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha o la Comunidad Valenciana.

Gráfico 40. Comparativa entre las principales Comunidades Autónomas según su AOD total, AOD en educación y esfuerzo inversor en el sector educación (importes en millones de euros).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI.

1.3. *La AOD andaluza en educación no alcanza la recomendación del 8% de AOD en educación básica.*

A pesar de la priorización de la educación básica, la cooperación andaluza no cumple con el compromiso de destinar el 8% de su AOD a educación básica, tal y como se recoge en sendas proposiciones no de ley aprobadas en el Parlamento español.

Entre 2006 y 2010 únicamente destinó un 3,5% del total de sus fondos, cifra muy similar a la media de toda la cooperación descentralizada española (3,8%). Por instituciones financiadoras, las entidades locales destinaron un 4,3% de su AOD total a educación básica y la Junta de Andalucía un 3,3%.

1.4. *Avance inconstante en la AOD en educación pero baja previsibilidad en la dotación de fondos*

El fuerte crecimiento en AOD impulsado por la Junta de Andalucía ha permitido que simultáneamente se haya producido un incremento en el volumen total de fondos destinados al sector educación. Sin embargo, la AOD andaluza se caracteriza en general por una baja previsibilidad de sus desembolsos. Esta irregularidad afecta de forma desigual en función de las diferentes tipologías de entidades financiadoras, pero representa una característica especialmente significativa de los ayuntamientos andaluces. El sector educación no es ajeno a este comportamiento incierto de las administraciones públicas que se manifiesta en los altibajos en sus desembolsos de AOD en el sector educación y que impide garantizar fondos estables y previsibles.

1.5. *Una AOD en educación liderada por la Junta de Andalucía y por algunos ayuntamientos*

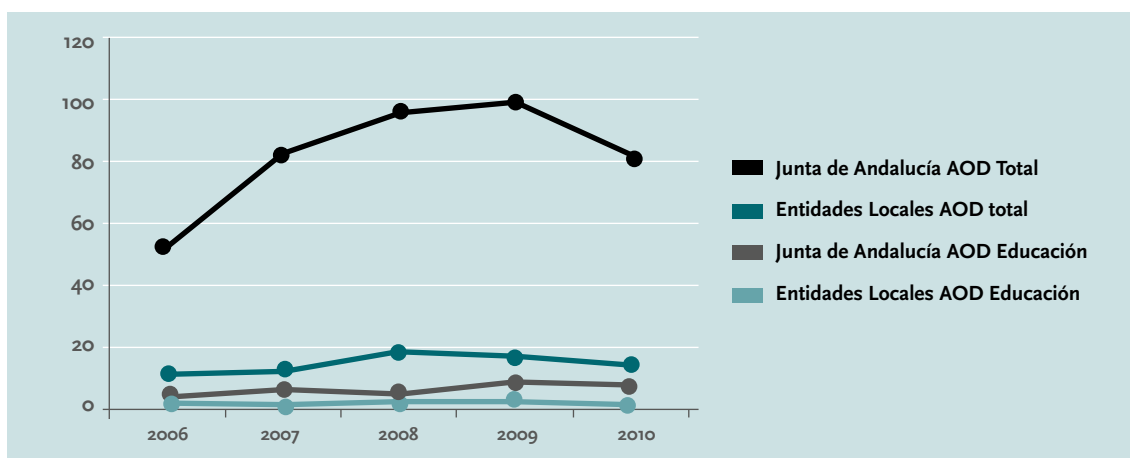
La cooperación andaluza se caracteriza por el liderazgo de la Junta de Andalucía, en especial de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entre los ayuntamientos, Córdoba, Sevilla y Málaga aglutinan el 70% del total de la ayuda desembolsada por los ayuntamientos andaluces. En el caso de las diputaciones, la Diputación de Sevilla, Córdoba y Málaga concentran el 72% del total de la AOD de las diputaciones andaluzas.

En educación se reproduce esta situación con una participación especial de la Junta de Andalucía que canaliza el 80% del total de la AOD andaluza en educación. Las entidades locales desembolsan el 20% restante con diez instituciones que concentran el 80% de la cooperación local en el sector educación: Ayuntamiento de Sevilla, Diputación de Sevilla, Ayuntamiento de Málaga, Ayuntamiento de Córdoba, Diputación de Huelva, Diputación de Córdoba, Ayuntamiento de Granada, Diputación de Málaga, Diputación de Granada y Ayuntamiento de Almería.

1.6. *Una AOD en educación que crece entre 2006 y 2009 pero con una preocupante tendencia decreciente en 2010.*

El presupuesto total de cooperación andaluz presenta una tendencia creciente entre 2006 y 2009 en el caso de la Junta de Andalucía, pero con un descenso superior a los 16 millones de euros entre 2009 y 2010. En el caso de las entidades locales, su presupuesto de cooperación crece entre 2006 y 2008 y se reduce en 4 millones de euros entre 2008 y 2010.

Gráfico 41. Evolución de la AOD total y de la AOD en educación de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales (importes en millones de euros).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI.

El sector educación en la AOD de la Junta de Andalucía no se ha visto tan afectado por dicho retroceso global. En educación contrajo sus desembolsos en medio millón de euros entre 2009 y 2010. Este descenso representa tan sólo una caída del 6% frente al descenso del 19% de su AOD total. Por el contrario, las diputaciones andaluzas mantuvieron constante su presupuesto global entre 2008 y 2010, creciendo el sector educación un 33% entre 2009 y 2010. En el caso de los ayuntamientos andaluces, su AOD total se contrajo un 26% entre 2009 y 2010 mientras que el descenso en el sector educación se caracterizó por su brusquedad, reduciéndose en un 80% en el mismo período.

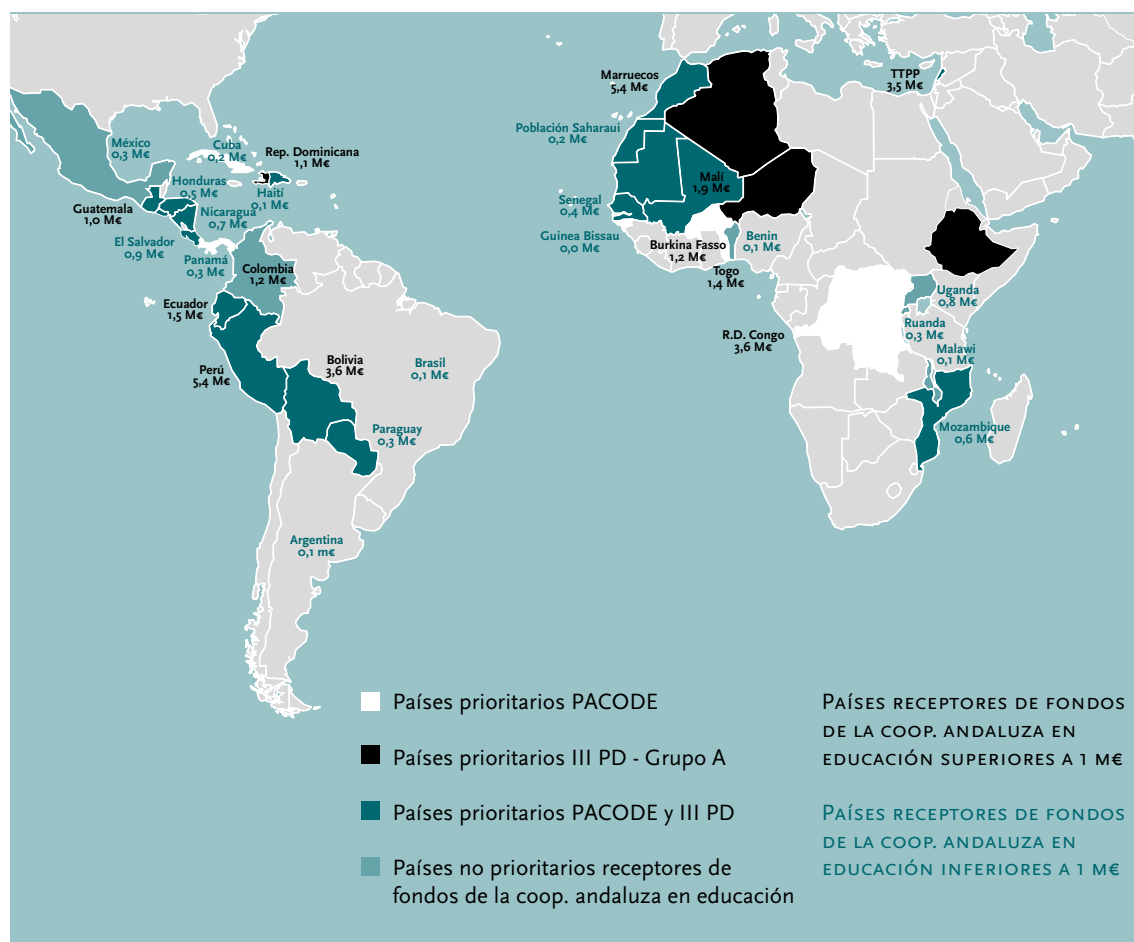
1.7. Una AOD concentrada en Latinoamérica y África Subsahariana y en países de renta media baja.

La cooperación andaluza se caracteriza, al igual que el resto de la cooperación española, por su concentración en países de renta media baja (60%) y América Latina (50%). Los países menos adelantados únicamente recibieron el 13% del total de AOD, África Subsahariana el 13% y Norte de África el 14%.

El sector educación sigue una tendencia similar de distribución, con un 64% de la AOD destinada a países de renta media baja y un 46% a América Latina. Sin embargo, los países menos adelantados han recibido un 20% de la AOD en educación y los países de renta baja un 11%. Por áreas geográficas, África Subsahariana ha sido el destino de un 30% de la AOD en educación y el Norte de África de un 14%.

3. Conclusiones y recomendaciones

Mapa 5. Países prioritarios del PACODE y III Plan Director de la Cooperación Española (países grupo A). Representación de los 30 principales países receptores de ayuda andaluza por volumen de fondos recibidos.



Fuente: elaboración propia a partir del PACODE, el III PD de la Cooperación Española y datos del PACI.

2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AOD ANDALUZA EN EDUCACIÓN

2.1. Una AOD en educación concentrada en cuatro subsectores

La educación básica representa el sector prioritario de la cooperación andaluza en educación concentrando el 44% de sus desembolsos en educación. De hecho, entre 2008 y 2009 casi se duplica el desembolso de ayuda en dicho sector, representando en 2010 el 50% del total de AOD en educación como máximo histórico. Esta priorización se detecta en el conjunto de actores andaluces, tanto en el caso de la Junta de Andalucía como de las entidades locales.

En relación a los subsectores, cuatro de ellos concentran el 72% de la AOD andaluza en educación: educación primaria (26%), formación profesional (17%), capacitación básica de personas jóvenes y adultas (15%) y servicios e instalaciones educativas (13,3%). El destino del 26% del total de AOD en educación a educación primaria revela los esfuerzos de las entidades financiadoras andaluzas por realizar una contribución activa al cumplimiento de los ODM en educación.

2.2. *Bajo peso de la educación post-secundaria.*

La AOD andaluza presenta un porcentaje bajo de ayuda en educación al sector de la educación post-secundaria. Este porcentaje del 4% es inferior a la media española global del 19%, que en el caso del resto de la cooperación descentralizada se reduce al 8%.

2.3. *Una AOD en educación orientada a los núcleos críticos del Marco de Acción de Dakar*

Desde la perspectiva de los 6 objetivos de EPT de Dakar, la AOD andaluza se orienta activamente a la promoción de aquellos núcleos críticos para la promoción de una educación de calidad para todas las personas. De todos modos, se destacan como puntos de ruptura el bajo porcentaje de AOD destinado a educación de la primera infancia (2,6%) y a formación de profesores (3,3%).

3. **MARCO DE PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTAL DE LA AOD ANDALUZA EN EDUCACIÓN**

3.1. *La AOD andaluza constituye una genuina política pública de cooperación.*

Una valoración general de la arquitectura de la cooperación andaluza para el desarrollo revela que constituye una genuina política pública de cooperación. Este hecho marca la distancia de la cooperación andaluza respecto de la mayoría de las cooperaciones descentralizadas españolas. El esfuerzo por mejorar los mecanismos de planificación, el volumen de fondos, la constitución de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la experiencia acumulada en algunos países y regiones, así como la cantidad y diversidad de actores comprometidos con la solidaridad internacional nos revelan un sistema complejo y avanzado dentro de la cooperación descentralizada de nuestro país.

3.2. *Incorporación limitada de los principios de apropiación y armonización de donantes en el marco de planificación del sistema andaluz de cooperación.*

A pesar de apelar al respeto al principio de apropiación, no se detecta en los instrumentos de planificación medidas destinadas a crear o consolidar espacios y mecanismos para la participación y liderazgo de los países socios de la cooperación andaluza. El compromiso con la apropiación se limita a recoger la visión y prioridades de desarrollo de los países socios que se encuentran en sus estrategias y/o planes de desarrollo. Por otra parte, en los documentos de planificación se mantiene una definición y concepción estrecha de la coordinación y complementariedad que se circunscribe a la actuación en Andalucía de los actores de cooperación. La preocupación por la coordinación no se articula y materializa en espacios y mecanismos concretos en el país socio, de tal modo que la coordinación y complementariedad únicamente se desenvuelven efectivamente a nivel doméstico.

3.3. *Complejidad y densidad del marco de planificación de la cooperación andaluza*

El análisis de los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza al desarrollo revela su complejidad y densidad. Esta complejidad y densidad se pone de manifiesto especialmente en las 21 líneas prioritarias y 271 medidas generales y específicas contenidas en el PACODE. A pesar de que el PACODE ha incorporado un amplio conjunto de propuestas que operativizan la incorporación de la agenda de eficacia de la ayuda en el seno del sistema andaluz de cooperación, los efectos correctores de dichas medidas quedan diluidos debido a no abordarse más ambiciosamente la concentración geográfica y la especialización sectorial. De hecho, se detectan problemas de fragmentación de la ayuda y proliferación de actores que menoscabarían el valor e impacto de la ayuda andaluza al desarrollo.

La racionalización del sistema andaluz de cooperación articulado por el PACODE, por otra parte, no ha logrado penetrar en las entidades locales con suficiente rigor de tal modo que el PACODE se percibe como un instrumento exclusivo de planificación de la Junta de Andalucía pero no como el marco común para el conjunto de actores públicos del sistema andaluz de cooperación. Este hecho se pone de manifiesto en la circunstancia de que las bases y convocatorias de ayudas de la cooperación local remiten a las prioridades geográficas y sectoriales de la Ley 14/2003 pero no al desarrollo específico de sus disposiciones que realiza el PACODE.

3.4. *Una AOD en educación canalizada mayoritariamente por ONGD.*

La AOD andaluza en educación se caracteriza por su canalización mayoritaria a través de las ONGD. En concreto, el 89% de la ayuda en educación es ejecutada por estas organizaciones. El porcentaje de ejecución directa (2,9%) es similar a la ejecución vía universidades (2,9%) y OMUDES (3,8%). Esta situación plantea, si se integra a este sector dentro de la planificación de la cooperación andaluza, elementos muy positivos como la atención de sectores o lugares que a través de otras formas de canalización suelen olvidarse o la cercanía que estas intervenciones suelen tener con la ciudadanía.

Ahora bien, este modelo de cooperación orientado a la demanda desde las organizaciones sociales si no profundiza en elementos de complementariedad y coordinación provoca una elevada fragmentación y dispersión geográfica y sectorial de la AOD andaluza.

3.5. *Elevado número de actores financiadores de AOD en educación pero sin un marco estratégico de actuación compartido.*

La cooperación andaluza se caracteriza por la proliferación de actores financiadores en todos los niveles de la administración pública. Esta característica representa el resultado más visible del proceso de institucionalización de la cooperación al desarrollo en la región,

así como del consenso político y social respecto de las políticas de solidaridad internacional forjado a principios de la actual década.

De todos modos, resulta necesario señalar que se perciben señales de descoordinación y ausencia de un marco estratégico compartido. A pesar de que el PACODE ha intentado solventar los problemas de armonización entre los donantes andaluces, este marco de planificación no ha permeado los niveles administrativos inferiores ni ha orientado efectivamente las prácticas y dinámicas de cooperación. En este sentido, el sector educación no es ajeno a esta realidad y no se ha avanzado en la generación de un marco estratégico específico y compartido en educación.

3.6. Limitada especialización en educación de los recursos humanos.

La limitada especialización en educación de los recursos humanos de los actores financiadores de la AOD andaluza afecta a la capacidad de la cooperación andaluza de avanzar hacia un modelo más coordinado y estratégico de actuación en el sector educación. La visión generalista de la cooperación andaluza y los limitados recursos humanos especializados en cooperación, en general, y en educación, en particular, de las diferentes entidades y administraciones limitan las posibilidades de desarrollar una capacidad institucional más adecuada a las demandas y necesidades del sector y a las exigencias de la agenda global de educación y de eficacia de la ayuda.

4. LA CALIDAD DE LA AYUDA ANDALUZA EN EDUCACIÓN

4.1. Proliferación de actores y dispersión geográfica y sectorial de las intervenciones.

El PACODE aborda de manera insuficiente tanto la fragmentación y dispersión de la AOD andaluza como la proliferación de actores. Dentro del respecto a la diversidad y pluralidad de actores así como a su legítima autonomía, el PACODE ha avanzado insuficientemente en una racionalización efectiva del sistema andaluz de cooperación. La insistencia en la coordinación y complementariedad se desarrolla más en la forma de declaraciones retóricas que de impulsos efectivos de la coordinación que permitan superar los problemas de fragmentación y proliferación. Los datos relativos al número de intervenciones, su baja cuantía económica y su dispersión geográfica, especialmente en el ámbito local, subrayan que los instrumentos de planificación de la cooperación andaluza no han superado su carácter eminentemente técnico, abordando insuficientemente la naturaleza política de la coordinación y complementariedad entre los actores públicos andaluces.

El modelo de AOD andaluza se caracteriza por favorecer una visión generalista de su quehacer a pesar de los esfuerzos correctores contenidos en el PACODE. Esta visión amplia e inespecífica explica que en el período 2006-2010 la cooperación andaluza haya intervenido

en 5 sectores que concentran el 92% del total de su AOD: infraestructuras y servicios sociales (47%), ayuda de emergencia y reconstrucción (12%) sectores productivos (10%), multisectorial (10%), sin especificar (12%). El sector educación se sitúa dentro del sector de infraestructuras y servicios sociales que concentra el 47% de la AOD andaluza distribuible sectorialmente. Dentro del sector educación un total de 175 entidades han ejecutado intervenciones educativas. La convocatoria de subvenciones como instrumento prioritario de canalización de la ayuda explica dicha proliferación de entidades canalizadoras.

En cuanto a la distribución geográfica en educación, entre 2006 y 2010 la cooperación andaluza ha canalizado ayuda a 30 países que concentran el 97% de la ayuda total del período. El PACODE no ha facilitado una mayor selectividad geográfica al haber establecido 23 países prioritarios, aunque sí ha permitido concentrar los desembolsos en dichos países prioritarios. De todos modos, las entidades locales no han incorporado efectivamente los criterios de selectividad geográfica del PACODE, lo que ha facilitado que diversos países de renta media alta como Argentina o México reciban importantes flujos de ayuda en educación de la cooperación local.

4.2. *Limitada alineación de la cooperación andaluza con la agenda internacional de educación.*

A pesar de los avances del PACODE en la planificación sectorial de la cooperación andaluza, la cooperación andaluza no ha integrado activamente el *Marco de Acción de Dakar*. De hecho, los 6 objetivos de EPT o el Índice de Desarrollo de EPT no han permeado las orientaciones estratégicas de la cooperación andaluza ni se han utilizado como criterios para una mayor selectividad intrasectorial o geográfica del sector educación. Por otra parte, la cooperación andaluza no menciona explícitamente la *Estrategia de Educación de la Cooperación Española* ni los *Marcos de Asociación País* como instrumentos de planificación que influyan en sus prácticas de cooperación.

4.3. *La educación como oportunidad de especialización sectorial de la cooperación andaluza.*

El relevante porcentaje de recursos de AOD destinado al sector educación así como la experiencia y saber hacer de la cooperación andaluza en educación establecen una base adecuada para profundizar en la reflexión respecto de la especialización de la cooperación andaluza en dicho sector.



Foto: Entreculturas.

3.2. Recomendaciones

1. MARCO FINANCIERO DE LA AOD ANDALUZA EN EDUCACIÓN

1.1 Mantener el compromiso de las administraciones públicas andaluzas con la cooperación internacional

En estos momentos de crisis tenemos que pensar que la cooperación internacional se hace más necesaria que nunca, ya que a través de ella estamos atendiendo las necesidades de las personas más vulnerables. En este sentido, cuestionarla o reducir su capacidad de actuación es infringir un deber ético y una responsabilidad política que quedó manifiesta en Andalucía cuando todos los partidos políticos firmaron el Compromiso Andaluz por la Solidaridad.

Además, limitar la capacidad de nuestra cooperación internacional no es sólo afectar una política pública comprometida por nuestros poderes públicos, es también debilitar un campo profesional y un tejido social de organizaciones que en Andalucía se ha consolidado de manera notable en los últimos años.

En este sentido, en un contexto de recortes y dificultades para el sector de la cooperación internacional, Andalucía debe liderar una apuesta clara por mantener esta política pú-

blica y no reducir sus presupuestos en cooperación internacional. Además, debe establecer un calendario planificado de pago de los fondos comprometidos y unos marcos temporales de previsibilidad de la ayuda para que los países socios puedan anticipar e integrar nuestras intervenciones.

1.2. *Aumentar la AOD destinada a educación hasta alcanzar el 15% del total de la AOD andaluza.*

Dentro de un contexto presupuestario caracterizado por los recortes y ajustes derivados de la crisis económica y fiscal, se debe avanzar hacia el incremento de la AOD destinada al sector educación. En primer lugar, este crecimiento debe abarcar la superación de la brecha de financiación del sector educación por parte de la cooperación andaluza. A pesar de tratarse de la comunidad autónoma líder en volumen total de AOD destinada a cooperación al desarrollo y de realizar un significativo esfuerzo inversor en esta materia, la Junta de Andalucía está lejos del promedio de AOD destinado a educación por parte del resto de comunidades autónomas y que entre 2006 y 2010 se situó en el 14%. En segundo lugar, debido al elevado peso relativo de la AOD andaluza en la cooperación española, las administraciones públicas andaluzas deben realizar una contribución activa a la consecución de la EPT mediante la reserva a educación de al menos el 15% de su AOD total.

1.3. *Destinar a educación básica el 8% del total de la AOD andaluza.*

Con el fin de promover la universalización de la educación básica, las instituciones financiadoras de la cooperación andaluza deben garantizar a corto y medio plazo que se amplíen los recursos destinados a educación básica hasta alcanzar el 8% del total de la AOD andaluza, para de esta forma estar en consonancia con lo que señala el Plan Director de la cooperación española y la Proposición no de Ley del 22/11/2006 que aprobó la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados.

1.4. *Mejorar la orientación de la AOD en educación concentrándose en los 6 objetivos de la EPT de Dakar, especialmente en educación básica.*

Las administraciones andaluzas deben promover una orientación subsectorial de sus recursos en educación hacia aquellos señalados como críticos por el *Marco de Acción de Dakar*. De hecho, se debe favorecer el reequilibrio interno entre subsectores, favoreciendo el desembolso de nuevos recursos a sectores infrafinanciados como formación de profesores, educación de la primaria infancia o educación secundaria. En los instrumentos de canalización de la AOD andaluza (convenios, subvenciones, programas, etc.) se deben introducir criterios más exigentes y menos generalistas respecto de la orientación sectorial de las intervenciones así

como demandar indicadores relativos a la mejora de los resultados educativos y de aprendizaje de las personas y colectivos beneficiarios de las intervenciones.

2. MARCO DE PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA EN EDUCACIÓN

2.1. *Mejorar los procesos de planificación fomentando la apropiación y la alineación con las demandas y necesidades de los actores y socios de desarrollo.*

El próximo ciclo de planificación de la cooperación andaluza debe de integrar la participación activa del país socio en el sentido establecido por la *Agenda de Acción de Accra* con la creación de espacios para la implicación de las administraciones públicas, parlamentos y sociedad civil de los países receptores de la AOD andaluza. Asumir esta participación amplia e inclusiva, a pesar de su complejidad, garantizaría un mayor respecto de la cooperación andaluza como donante por el principio de apropiación y una adecuación efectiva a las demandas y necesidades del país socio.

2.2. *Introducir el Marco de Acción de Dakar como marco estratégico y operativo de la cooperación andaluza en educación.*

Tanto en el próximo PACODE como en los instrumentos de canalización de la AOD andaluza se debe de incorporar expresamente el *Marco de Acción de Dakar* con el fin de alinear las intervenciones andaluzas en educación con la agenda global de educación. Por otra parte, tanto los *6 objetivos de EPT* como el Índice de Desarrollo Educativo deben de ser tomados en consideración a la hora de establecer criterios más exigentes respecto de la orientación geográfica y subsectorial de la AOD andaluza en educación.

2.3. *Desarrollar indicadores específicos de financiación y de resultados en el sector educación que se incorporen a los planes estratégicos de la cooperación andaluza.*

Se deben desarrollar indicadores específicos de financiación y resultados en el sector educación que se incorporen al marco de resultados del PACODE y de los planes estratégicos del resto de entidades financiadoras. El objetivo de dichos indicadores es facilitar el seguimiento y evaluación del sector educación, desagregándolo e individualizándolo del más amplio sector de servicios sociales básicos en el que se integra.

2.4. *Fortalecer el liderazgo efectivo de la Junta de Andalucía de la cooperación andaluza en el sector educación para la mejora de la armonización entre actores.*

La Junta de Andalucía y la AACID debe desarrollar activamente las funciones de dirección y coordinación de la política de cooperación que le atribuye la *Ley andaluza 14/2003 de cooperación internacional para el desarrollo*. Para ello se debe de avanzar en la generación de

una auténtica visión compartida de la cooperación andaluza que se materialice efectivamente en un marco estratégico consensuado y que sea el resultado de una participación de calidad, amplia e inclusiva del conjunto de actores de la cooperación andaluza. Tras la aprobación del PACODE en el Parlamento de Andalucía se deben de mejorar los espacios de participación y coordinación a través de un diálogo activo y una comunicación fluida entre la pluralidad de actores. A su vez, la Junta de Andalucía a través de la AACID debe realizar una supervisión efectiva de la realidad de los instrumentos y prácticas de cooperación existentes en el resto de entidades financiadoras con el fin de ofrecer orientaciones y criterios de mejora desde el respecto a su autonomía y competencias. En el sector educación este liderazgo debe de basarse en la promoción del *Marco de Acción de Dakar* y de las orientaciones sugeridas por la mesa sectorial de educación que se promueva con el fin de generar una visión estratégica compartida en educación.

2.5. *Crear una mesa sectorial de educación con la participación de las entidades financiadoras y de las principales entidades receptoras y canalizadoras de AOD en educación.*

El proceso de reforma en el sector educación debe de basarse en la promoción de un proceso conjunto de reflexión estratégica que facilite la toma de decisiones con el fin de mejorar la eficacia agregada y la calidad de la AOD en educación. Con este fin se recomienda la creación de una mesa sectorial especializada en educación con el fin de abordar tres pasos necesarios para la puesta en marcha de las reformas pertinentes y adecuadas en el sector. La mesa sectorial nacería con los siguientes objetivos:

- a) *Promover la determinación de las ventajas comparativas de la cooperación andaluza en educación.*
- b) *Realizar una propuesta de alineación geográfica de la AOD andaluza en educación conforme a los Marcos de Asociación País de la Cooperación Española.*
- c) *Establecer criterios de reasignación de fondos en el sector educación, favoreciendo aquellos subsectores con mayor valor añadido y en los cuales la cooperación andaluza haya desarrollado ventajas comparativas.*

3. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA

3.1. *Realizar en los diferentes instrumentos una reserva destinada al sector educación de un porcentaje de al menos un 15% del total de la convocatoria.*

A pesar de las restricciones financieras derivadas de los actuales ajustes presupuestarios, se debe favorecer la concentración geográfica y sectorial en educación así como la previsibilidad de la AOD andaluza. En los diversos instrumentos y convocatorias se recomienda

efectuar una reserva de al menos el 15% del total presupuestado con destino a proyectos y programas en educación alineados con los 6 objetivos de EPT de Dakar.

3.2. *Incrementar el tamaño financiero medio de las intervenciones financiadas en el sector educación.*

Con el fin de corregir las tendencias de proliferación y fragmentación de la AOD andaluza se recomienda mejorar el tamaño financiero de las intervenciones financiadas por las administraciones públicas andaluzas.

3.3. *Orientar la ayuda hacia la consecución de resultados educativos.*

La cooperación andaluza debe de avanzar de forma más exigente hacia una acción en educación más centrada en la promoción de resultados educativos, de tal modo que se establezca un marco de resultados en sus instrumentos de cooperación que centre la atención en aquellos aspectos que impulsan la mejora de la calidad educativa.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA

4.1. *Fomentar un sistema de cooperación andaluza al desarrollo más coordinado y con mayor participación*

El próximo ciclo de planificación de la cooperación andaluza deberá asumir que el impulso real de la coordinación y complementariedad entre actores requiere de voluntad política. Así mismo deberá mejorar los actuales espacios y mecanismos de coordinación en base a la promoción de una participación efectiva del resto de actores andaluces así como de los socios de desarrollo. Para generar un sistema andaluz de cooperación más coherente y complementario se deben articular procesos y mecanismos que faciliten un marco de codecisión y consenso que se materialice en un nuevo PACODE que refleje la visión concertada sobre el desarrollo y la solidaridad global de los actores andaluces y de sus socios prioritarios de desarrollo. La configuración de dicho sistema más homogéneo y uniforme debe vencer las resistencias del resto de actores a través de un diálogo amplio e inclusivo y de un ciclo de planificación armonizado y ajustado a sus propios ritmos y capacidades.

El objetivo final, por tanto, sería configurar una planificación de la cooperación en clave de “proyecto sugestivo de vida en común”. Por este motivo, se debe fortalecer la comunicación entre actores, la transparencia y mutua rendición de cuentas y crear nuevos instrumentos de difusión y comunicación pública que favorezcan una nueva pedagogía de la cooperación andaluza liderada por la Junta de Andalucía, que desde el respeto a la diversidad de actores y a su autonomía, genere compromisos hacia la eficacia del desarrollo en términos de apropiación, coordinación y complementariedad.

4.2. *Fortalecer la capacidad de la AACID con la creación de un área especializada en educación.*

Para avanzar en la especialización de la AOD andaluza en educación se recomienda dotar a la AACID de un área especializada en el sector educación con el fin de mejorar las capacidades de gestión existentes en la actualidad.

4.3. *Fomentar una cultura de aprendizaje y evaluación de las intervenciones*

Con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la cooperación andaluza así como un mejor conocimiento de los resultados e impacto de las intervenciones financiadas, se debe fomentar una cultura de aprendizaje y de evaluación de las intervenciones que retroalimente la mejora del sistema de cooperación en su conjunto. Para ello se debe establecer un sistema de incentivos favorable a dicha cultura con el fin de fortalecer los aprendizajes y consolidar la toma de decisiones en base a las evidencias y lecciones aprendidas.

Desde la Junta de Andalucía y las entidades locales se deben de facilitar espacios de reflexión, formación y gestión del conocimiento que refuercen las capacidades actualmente instaladas en evaluación, con una atención específica al sector educación. La generación de una base de conocimiento sólida, rigurosa y fiable resulta fundamental para fortalecer la capacidad institucional del sector andaluz de cooperación al desarrollo de tal modo que se avance hacia un sistema más integrado y coherente. Al mismo tiempo, una mejor gestión del conocimiento facilitaría la capitalización de los conocimientos generados y la oportuna difusión y rendición de cuentas respecto de los resultados de la cooperación andaluza.

4.4. *Mejorar el registro de información*

Se debe garantizar el correcto registro de la información relativa a las intervenciones de cooperación con el fin de facilitar el análisis de la cooperación andaluza al desarrollo. Esta exigencia se debe extender a la totalidad de los financiadores con el fin de contar con datos homologables, homogéneos, rigurosos y precisos de la AOD andaluza. Por otra parte, se debe de promover la creación de un sistema de información integrado de la cooperación andaluza que recoja las distintas intervenciones de cooperación de las administraciones públicas financiadoras.

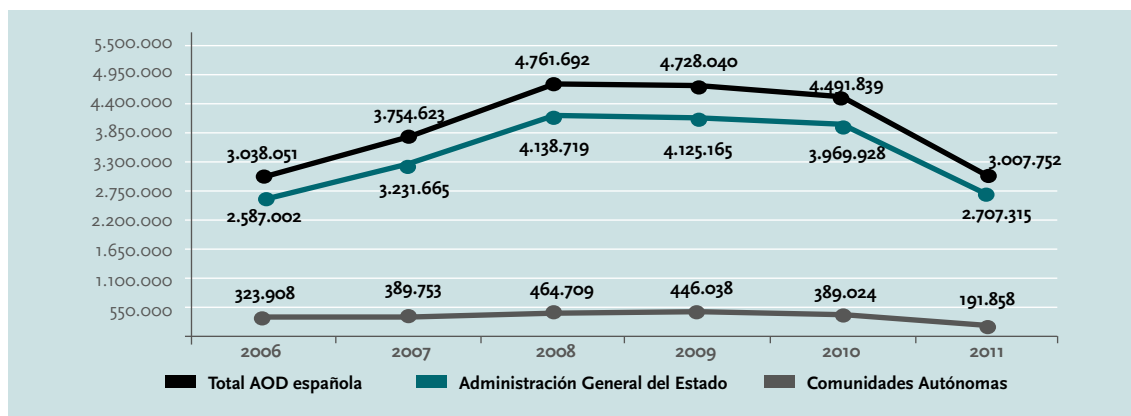
Anexos



4. Anexo. Evolución de la cooperación autonómica en España 2010-2011

Entre 2010 y 2011 las administraciones públicas han recortado de forma preocupante, los presupuestos destinados a cooperación al desarrollo. Este retroceso ha sido más profundo en la cooperación de las Comunidades Autónomas (CCAA) que en la cooperación de la Administración General del Estado (AGE). En términos absolutos la AOD española desciende a niveles del 2006 mientras que la cooperación autonómica ha retrocedido a niveles de 2002. Esto representa un descenso del 36% de la AOD total española, del 34% en la AOD de la AGE y del 57% en la AOD autonómica. El porcentaje de ayuda sobre la Renta Nacional Bruta (RNB) española cayó hasta el 0,29% desde el 0,46% y 0,43% de los años 2009 y 2010, respectivamente.

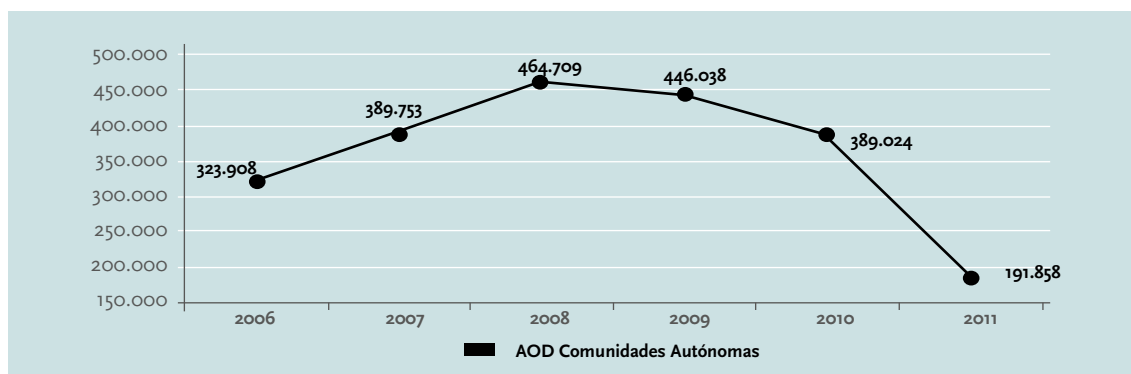
Gráfico 42. Evolución de la AOD total española, AOD de la Administración General del Estado y AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

Debido al peso de la AOD de la AGE, en el gráfico 42 no se percibe con claridad el profundo retroceso de la cooperación autonómica. En el siguiente gráfico podemos comprobar cómo se produce un “efecto búmeran” sobre la AOD autonómica que retrocede a niveles de 2002.

Gráfico 43. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

En términos relativos, el promedio de descenso de los presupuestos autonómicos entre 2010 y 2011 ha sido del 42%. Los ajustes presupuestarios han provocado una profunda alteración del mapa de la cooperación autonómica que se había ido consolidando en los últimos años. En este sentido, un numeroso grupo de Comunidades Autónomas líderes en volumen de AOD como Andalucía (-82%), Castilla-La Mancha (-99%), Cataluña (-42%) o la Comunidad de Madrid (-70%), superan ampliamente el descenso relativo de los presupuestos autonómicos de cooperación. Por otra parte, Baleares, Canarias y la Región de Murcia superan el 80% de retroceso. Entre los retrocesos moderados podemos situar al Principado de Asturias (-6%), Navarra (-11%) y Castilla y León (-13%). En cuanto a los incrementos, el País Vasco aumenta ligeramente su presupuesto (+1%) mientras que Cantabria (+93%) casi lo duplica. Galicia (-35%) se sitúa en el grupo de CCAA como Comunidad Valenciana (-35%), Extremadura (-36%), Aragón (-39%) o La Rioja (-25%) con un descenso relevante de entre el 25% y el 39% pero inferior al promedio autonómico.

Tabla 15. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos y posición relativa y global y variación interanual, 2010-2011 (millones de euros).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2010	POSICIÓN RELATIVA	2011	POSICIÓN RELATIVA	TOTAL 2010-2011	POSICIÓN GLOBAL 2010-2011	% VARIACIÓN 2010/2011
Andalucía	80,66	1	14,59	5	95,25	1	-82%
Cataluña	56,73	2	33,00	2	89,73	2	-42%
País Vasco	44,35	3	44,91	1	89,26	3	+1%
Madrid	35,84	5	10,65	7	46,49	4	-70%
Castilla- La Mancha	38,13	4	0,36	16	38,49	5	-99%
Navarra	20,51	7	18,26	3	38,77	6	-11%
Comunidad Valenciana	23,24	6	15,05	4	38,29	7	-35%
Extremadura	14,40	8	9,17	8	23,57	8	-36%
Asturias	12,15	9	11,37	6	23,52	9	-6%
Castilla y León	10,51	13	9,15	9	19,66	10	-13%
Aragón	11,26	11	6,90	11	18,16	11	-39%
Galicia	10,75	12	7,00	10	17,75	12	-35%
Canarias	12,05	10	2,40	14	14,45	13	-80%
Baleares	9,87	13	1,66	15	11,53	14	-83%
La Rioja	4,22	15	3,18	13	7,40	15	-25%
Cantabria	2,04	17	3,93	12	5,97	16	+93%
Murcia	2,19	16	0,25	17	2,44	17	-89%
Melilla	0,13	18	0,00	18	0,13	18	-100%
PROMEDIO	21,61		10,66		32,27		-42%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

En el caso de Andalucía debemos de precisar y advertir que el descenso tan agudo reflejado en los datos del seguimiento del PACI 2011 se debe a una cuestión de contabilidad,

ya que la tardía resolución de las convocatorias de ayudas del año 2011 en el mes de diciembre impidió el efectivo desembolso de las ayudas dentro del año contable de 2011, de tal modo que los importes comprometidos se reflejarán, a su vez, en el seguimiento del PACI 2012. De hecho, en el seguimiento del PACI 2011 se reflejan fondos comprometidos por valor de 85 millones de euros mientras que los desembolsos reales reflejados se limitan a 14,6 millones de euros. Sin embargo, debemos advertir que, tal y como ha sido denunciado por la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), Andalucía cuenta con el mayor volumen de fondos pendientes de pago a ONGD.

En la siguiente tabla se analizan los datos de AOD comprometida y desembolsada en 2011. Como podemos comprobar, en la mayoría de las CCAA se detecta un problema de previsibilidad de modo que la ejecución de la AOD es inferior a lo comprometido, con un porcentaje global de variación del 36%. De hecho, si en 2011 se contaba con compromisos en AOD por valor de 300 millones de euros, tan sólo han sido efectivamente desembolsados 191 millones.

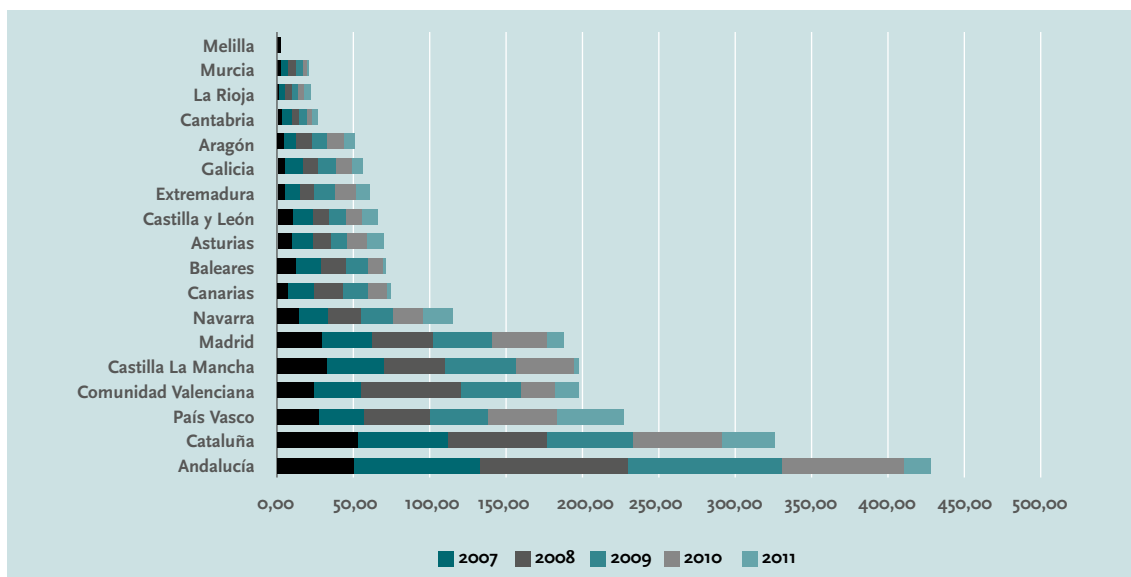
Tabla 16. AOD de las Comunidades Autónomas comprometida y desembolsada en 2011 y variación en porcentaje (millones de euros).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	COMPROMETIDO 2011	DESEMBOLSADO 2011	% VARIACIÓN
Andalucía	84,73	14,59	-83%
Comunidad Valenciana	51,52	15,05	-71%
País Vasco	47,46	44,91	-5%
Cataluña	33,00	33	0%
Navarra	19,77	18,26	-8%
Extremadura	12,27	9,17	-25%
Asturias	11,46	11,37	-1%
Castilla y León	10,19	9,15	-10%
Aragón	7,49	6,9	-8%
Madrid	4,87	10,65	119%
Galicia	4,40	7	59%
Baleares	3,53	1,66	-53%
Castilla- La Mancha	3,35	0,36	-89%
La Rioja	2,76	3,18	15%
Canarias	2,40	2,4	0%
Cantabria	0,57	3,93	589%
Murcia	0,22	0,25	14%
Ceuta	0,08	0,08	0%
TOTAL	300,07	191,91	-36%

Fuente.:Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, año 2011.

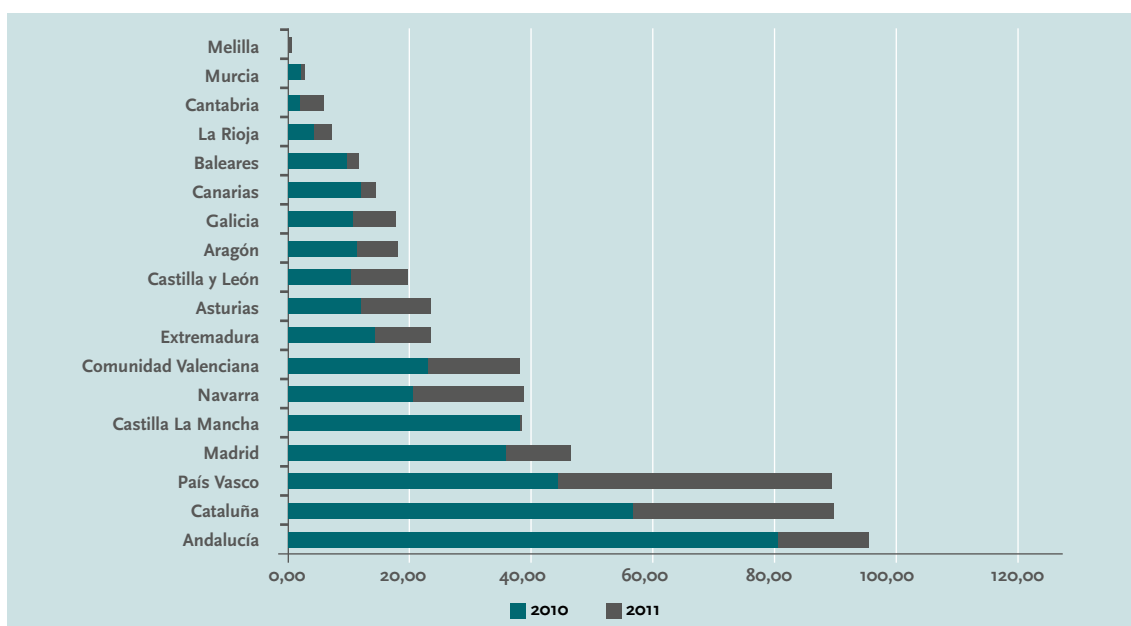
Sin embargo, y a pesar del descenso de 2011, la cooperación de la Junta de Andalucía sigue manteniendo el liderazgo absoluto de la cooperación autonómica española en volumen desembolsado.

Gráfico 44. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

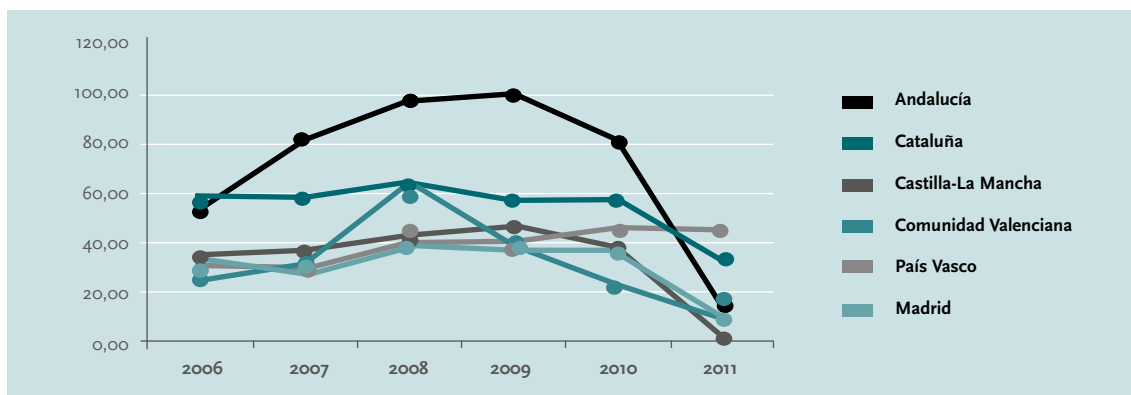
Gráfico 45. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2010-2011 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

Si comparamos la evolución de la AOD de las principales Comunidades Autónomas en volumen de fondos y de la Junta de Andalucía, observamos que, con la excepción del País Vasco, los años 2010 y 2011 han representado un freno a la cooperación autonómica. Los acusados descensos de estos dos años significaron la práctica desaparición de la AOD en Castilla-La Mancha así como una crisis de financiación de la AOD en el resto de CC.AA analizadas.

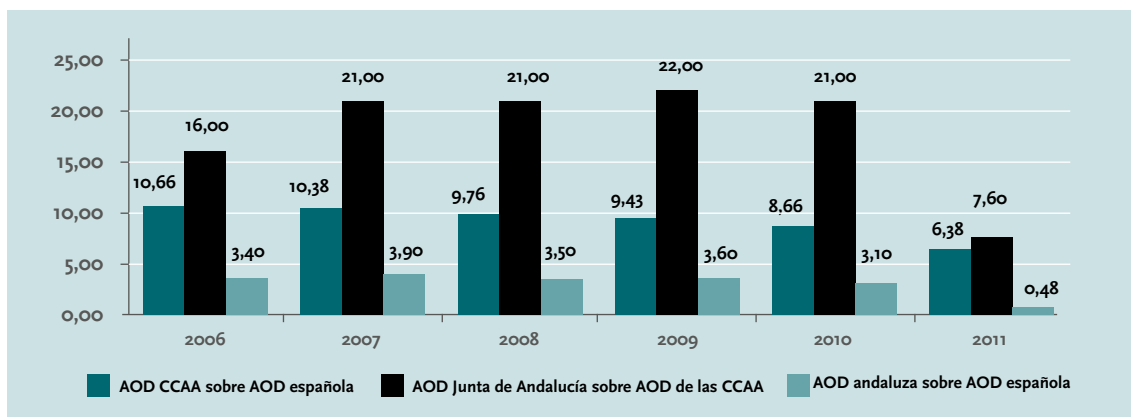
Gráfico 46. Evolución de la AOD de las principales Comunidades Autónomas y Junta de Andalucía por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

La importancia de la cooperación autonómica ha representado una de las características singulares y originales de la cooperación española en el contexto de los países donantes del CAD. Como podemos observar, ha disminuido de forma significativa el peso relativo de la cooperación de las CCAA y este fenómeno acontece a pesar del agudo retroceso de la AOD total española en el bienio 2010-2011. Por otra parte, este contexto ha implicado que el peso relativo de la AOD de la Junta de Andalucía sobre el total de la AOD autonómica y sobre el total de la AOD española haya decrecido una tercera parte en 2011.

Gráfico 47. Peso relativo en porcentaje de la AOD de las CCAA sobre la AOD española y de la AOD de la Junta de Andalucía sobre la AOD de las CCAA y la AOD española, 2010-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2006-2011.

Como hemos indicado, la Junta de Andalucía ocupa la primera posición en volumen total de AOD en relación a la cooperación autonómica. Si atendemos al esfuerzo inversor medido tanto en el porcentaje que la AOD representa sobre el presupuesto total consolidado de la comunidad autónoma, como en la AOD por habitante, la posición de la Junta de Andalucía desciende a la 9ª posición. La Junta de Andalucía destinó de promedio un 0,15% de su presupuesto total consolidado en el bienio 2010-2011 a cooperación al desarrollo, lo que representa casi 5,6 € por habitante de Andalucía.

Tabla 17. Esfuerzo inversor de las Comunidades Autónomas, 2010-2011.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2010			2011			2010-2011	
	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE	POSICIÓN RELATIVA ESFUERZO INVERSOR	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE	POSICIÓN RELATIVA ESFUERZO INVERSOR	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE
Navarra	0,47	32,2	1	0,44	28,4	1	0,45	30,3
País Vasco	0,43	20,4	2	0,42	20,6	2	0,43	20,5
La Rioja	0,31	13,1	4	0,25	9,9	5	0,28	11,5
Asturias	0,26	11,2	7	0,26	10,5	4	0,26	10,9
Extremadura	0,26	13,0	6	0,18	8,3	6	0,22	10,6
Castilla-La Mancha	0,40	18,2	3	0,00	0,2	17	0,20	9,2
Aragón	0,20	8,4	9	0,13	5,1	8	0,17	6,7
Baleares	0,29	8,9	5	0,05	1,5	14	0,17	5,2
Andalucía	0,24	9,6	9	0,05	1,7	13	0,15	5,6
Cataluña	0,17	7,6	11	0,10	4,4	10	0,13	6,0
Comunidad Valenciana	0,16	4,6	12	0,11	2,9	9	0,13	3,8
Cantabria	0,08	3,4	16	0,16	6,6	7	0,12	5,0
Madrid	0,19	5,6	10	0,06	1,6	13	0,12	3,6
Castilla y León	0,10	4,1	14	0,09	3,6	11	0,10	3,8
Canarias	0,15	5,7	13	0,03	1,1	15	0,09	3,4
Galicia	0,09	3,8	15	0,07	2,5	12	0,08	3,2
Melilla	0,05	1,7	17	0,00	0,0	18	0,03	0,9
Murcia	0,04	1,5	18	0,01	0,2	16	0,02	0,8
PROMEDIO BIENIO	0,22	9,6		0,15	6,5		0,18	8,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del MINHAP, censo de población (INE) y de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2010-2011.

En el caso de que la Junta de Andalucía hubiese desembolsado dentro del año contable de 2011 la AOD comprometida, podemos observar en la siguiente tabla como mejoraría tanto su posición relativa (5ª posición) como el promedio de su porcentaje de AOD en relación al presupuesto total consolidado (0,26%).

Tabla 18. Esfuerzo inversor de la Junta de Andalucía con hipótesis de ejecución del 100% de AOD comprometida en 2011.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2010			2011			2010-2011		
	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE	POSICIÓN RELATIVA ESFUERZO INVERSOR	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE	POSICIÓN RELATIVA ESFUERZO INVERSOR	% AOD/ PRESUPUESTO TOTAL CONSOLIDADO	AOD € POR HABITANTE	POSICIÓN RELATIVA ESFUERZO INVERSOR
Andalucía	0,24	9,6	8	0,27	10,00	3	0,26	5,6	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del MINHAP, censo de población (INE) y de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DGPOLDE, años 2010-2011.

En esta situación, vemos como se abren muchos interrogantes que a fecha de cierre de este informe aún no se han despejado y que van a marcar el futuro de la cooperación en Andalucía. Urge, por tanto, saber si Andalucía asumirá los desembolsos comprometidos y quedará situada a la cabeza de las Comunidades Autónomas que mantienen su compromiso con la cooperación internacional o si, por el contrario, los impagos y la falta de ejecución presupuestaria marcan una caída progresiva de los desembolsos destinados a este campo.

5. Anexo metodológico

Los datos recogidos para el análisis cuantitativo de este informe se han tomado de los listados de contribuciones bilaterales de la AOD española realizados por la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dichos listados son de consulta pública y constituyen la fuente principal para la elaboración de los seguimientos de los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional). En concreto se han revisado los listados correspondientes a los años comprendidos entre 2006 y 2010. Adicionalmente, se han utilizado los datos presupuestarios -publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- de las Comunidades Autónomas españolas y de algunas de las Entidades Locales andaluzas más relevantes.

Asimismo, se ha llevado a cabo una investigación cualitativa dirigida a conocer la percepción de los diferentes actores involucrados en el proceso analizado, con el fin de obtener una información complementaria al objeto de estudio que nos ocupa y así ofrecer un análisis conceptual, tanto objetivo como subjetivo.

Para el análisis de la evolución de la AOD andaluza se hace necesario puntualizar los aspectos referidos a las fuentes de información que nos proporcionan las cifras. Suele ser recurrente aludir a la debilidad de dichas fuentes, por su escasa solvencia y rigor, lo cual viene a poner en entredicho el mismo valor de los análisis producidos. Este lugar común, siendo cierto, puede estar requiriendo una nueva consideración, basada en la progresiva normalización de los procesos de recogida de información y de la depuración que las distintas instituciones recopiladoras vienen llevando a cabo en los últimos años, aunque sólo sea por la acumulación de experiencia.

En este sentido, es importante destacar la existencia de tres fuentes distintas: la procedente de la base de datos elaborada por la antigua *Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)* perteneciente al *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, la de la *Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP⁴⁰)* y, en el caso de Andalucía, la del *Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)*. Esta pluralidad de fuentes de información nos da ya una idea de la propia naturaleza, por lo singular, de la cooperación descentralizada española, apreciando los elementos de fragmentación y dispersión ya mencionados. Lo más destacado es la falta de coordinación metodológica entre estos tres ámbitos de la información, lo cual coloca la sombra de la desconfianza del sector sobre cada una de ellas, puesto que las cifras no son por lo general coincidentes pese a recoger, aparentemente, las mismas variables. La normalización metodológica y la coordinación, mediante la colaboración entre las distintas instituciones, es una demanda incuestionable que debe emprenderse lo antes posible, en aras de una mayor eficacia de la labor realizada, genera-

40 A partir del año 2007, la base de datos de la FEMP se refleja en el informe de seguimiento PACI.

ción de confianza en el sector y optimización de los recursos, puesto que cabría la posibilidad de un reparto de tareas más óptimo que rentabilice los recursos existentes en mayor medida.

En nuestro caso, pese a contar con información procedente de las tres fuentes citadas, hemos optado por utilizar como referencia la base de datos elaborados por la antigua DGPOLDE, que se hacen públicas anualmente a través de varias fuentes oficiales, estando disponibles para el público en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)⁴¹. La falta de referencias metodológicas nos impide llevar a cabo un proceso de contraste de la información entre las distintas fuentes, un ejercicio sólo útil una vez se decidiera el proceso de normalización. No obstante, cuando la información lo ha merecido, hemos recurrido a las dos fuentes restantes para ilustrar algún hecho de relevancia.

Queremos destacar por su relevancia el trabajo desarrollado desde la CAONGD para armonizar los datos de la cooperación andaluza, especialmente de la Junta de Andalucía en los años 2006 y 2007, ya que a partir de 2008 los datos del informe de seguimiento del PACI coinciden con los ofrecidos por la AACID en su memoria anual. El fruto de este esfuerzo puede consultarse en el *Informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía y entidades locales andaluzas (2006-2008)* publicado en 2010 por la Coordinadora Andaluza de ONGDD. De todos modos, en este estudio se ha adoptado el criterio de utilizar como referencia la base de datos elaborados por la antigua DGPOLDE.

Por otro lado, es necesario también señalar que en el caso de la cooperación descentralizada, las modalidades de ayuda se reducen a la ayuda bilateral y la multilateral, es decir, no existe, como en el caso de la cooperación centralizada la ayuda multilateral, por lo que nuestro análisis sólo se refiere a las dos primeras modalidades mencionadas.

5.1. *Objeto de la investigación cuantitativa y fuentes de datos*

El objeto de esta investigación es el análisis de la coordinación, complementariedad y división del trabajo abordando la naturaleza específica de la cooperación descentralizada, con una atención especial a las especificidades del sector de educación, seleccionando Andalucía como unidad de análisis, dada la relevancia de la misma en el conjunto de las cooperaciones autonómicas en términos absolutos de AOD.

El origen de los datos empleados en el análisis cuantitativo son los listados de contribuciones bilaterales de la AOD española elaborados anualmente por la DGPOLDE. En dichos listados se registran cada año las intervenciones realizadas por las diferentes unidades administrativas públicas españolas en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo y constituyen

⁴¹ http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx [Consultada: 27 febrero 2012]

la fuente sobre la cual se elaboran los seguimientos de los PACI. En ellos, cada proyecto o acción se encuentra clasificado según el sistema de códigos CRS (Creditor Reporting System) establecido por el CAD. Cada código se determina en función del área o sector específico de la estructura social o económica del país beneficiario que se pretenda que se pretenda potenciar con la intervención. Los códigos que se emplean en el sector educativo son los mostrados en la siguiente tabla:

CÓDIGO. CAD	CÓDIGO CRS	DESCRIPCIÓN	ACLARACIONES / INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA
110	EDUCACIÓN		
111		Educación, nivel no especificado	Se aplicarán los códigos de esta categoría únicamente cuando se desconozca o no se especifique el nivel educativo
	11110	Política educativa y gestión administrativa	Política de educación, planificación y programas; ayuda a ministerios de educación, la administración y los sistemas de gestión; asesoramiento y fortalecimiento institucional; gestión y buen gobierno de centros escolares; desarrollo planes de estudio y materiales; actividades educativas sin especificar.
	11120	Servicios e instalaciones educativas y formación	Edificios, equipos, materiales para la enseñanza; servicios complementarios para educación (instalaciones de alojamiento para internos, viviendas para el personal); formación en idiomas; coloquios, seminarios, conferencias, etc.
	11130	Formación de profesores	Educación para profesores (cuando no se especifique nivel educativo); formación continua y previa; desarrollo de materiales didácticos.
	11182	Investigación educativa	Investigación y estudios sobre eficacia, adecuación y calidad educativas; evaluación y control sistemáticos.
112	Educación básica		
	11220	Educación primaria	Enseñanza primaria infantil académica y no académica; toda enseñanza básica y de primer ciclo sistemática; suministro de material escolar.
	11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	Enseñanza académica y no académica para capacitación básica de jóvenes y adultos (educación de adultos); alfabetización y aprendizaje de cálculo aritmético elemental.
	11240	Educación primera infancia	Educación preescolar académica y no académica.
113	Educación secundaria		
	11320	Educación secundaria	Enseñanza secundaria generalizada en todos sus ciclos.
	11330	Formación profesional	Formación profesional básica y enseñanza técnica a nivel secundario; formación en el puesto de trabajo; formación de aprendices; se incluye formación profesional no académica.
114	Educación post-secundaria		
	11420	Educación universitaria	Licenciaturas y diplomaturas universitarias, de enseñanza superior, de escuelas politécnicas; becas.
	11430	Formación superior técnica y de dirección.	Programas de formación profesional para trabajadores y formación de empleados.

Para el análisis de la ayuda bilateral se han tomado los datos de los listados de contribuciones en formato Excel para elaborar una base de datos con las intervenciones comprendidas entre los años 2006 y 2010. En esta base de datos, únicamente se han tenido en cuenta los campos cuya información resultaba suficiente para realizar un análisis riguroso, añadiendo algunos campos necesarios para la correcta consecución del análisis, en concreto los siguientes:

- Año de ejecución del proyecto o intervención de AOD.
- Tipo de cooperación: en este campo distinguimos entre cooperación centralizada y cooperación descentralizada.
- Entidad financiadora: hace referencia al tipo de institución pública que gestiona los fondos de la ayuda.
- Entidad canalizadora: se refiere al tipo de entidad que canaliza la ayuda. Se ha establecido una clasificación que diferencia como vías de canalización las ONGD, OMUDES, universidades, ejecución directa y otras vías.
- Identificación de la entidad canalizadora: se recoge el nombre de la entidad, si procede. Ha resultado complejo homogeneizar la información relativa a este campo debido a que prácticamente cada año aparece recogida en los listados de una manera diferente. Además se han detectado errores en la clasificación del tipo de entidad canalizadora.

Mostramos a continuación los campos de la base de datos que han sido utilizados para el análisis cuantitativo:

IDENTIFICACIÓN DEL CAMPO	OBSERVACIONES
Año de ejecución de la intervención	
Tipo de cooperación	Centralizada o descentralizada
Institución financiadora	Entidad pública que financia la acción: Ministerio, Comunidad Autónoma, Entidad Local (Diputación, Ayuntamiento), Universidad u otros
Título del proyecto o intervención	Denominación del proyecto o intervención
Descripción del proyecto o intervención	Breve descripción del proyecto
Sector CAD	Código de tres dígitos que identifica al sector del país beneficiario que se pretende potenciar con la intervención
Sector CRS	Código de cinco dígitos con el que se identifica cada área específica dentro del sector correspondiente
Desembolso	Importe total de euros desembolsados en el año de ejecución
Zona geográfica	Área geográfica o región a la que pertenece el país receptor de la ayuda
País socio	País al que se dirige la ayuda. Cuando son varios países figura la región
Nivel de renta del país socio	Según las directrices del CAD se distingue entre: países menos adelantados (PMA), países de renta baja (PRB), países de renta media-baja (PRMB) y países de renta media-alta (PRMA). También figura la denominación nivel no especificado (NE)
Entidad canalizadora	Vía a través de la cual se ejecuta o canaliza la contribución, distinguiendo entre: ejecución directa (si la ejecución la realiza el propio agente que aporta los fondos), ONGD española, Universidad, OMUDE, y otras vías (otra entidad o empresa)
Identificación de la entidad canalizadora	Nombre de la entidad que canaliza los fondos, si procede

Por otro lado, se ha tomado el presupuesto consolidado de gastos de las distintas Comunidades Autónomas para realizar el análisis del esfuerzo inversor de la cooperación descentralizada. Para ello, se han utilizado los “datos consolidados del capítulo de gastos” de

cada una de las Comunidades Autónomas, publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5.2. *Objeto de la investigación cualitativa y metodología*

El diseño de este estudio incluye la incorporación de una encuesta de percepción de los distintos actores involucrados en el proceso, con el fin de definir un acercamiento a la realidad de la cooperación andaluza, con un especial énfasis en el sector educación, examinando el fenómeno para caracterizarlo y diferenciarlo de otros.

Objeto de la investigación. Los elementos a considerar en el diseño de la encuesta han sido los siguientes:

- Conocimiento y valoración de la cooperación andaluza
- Coordinación de la cooperación andaluza
- Planificación de la cooperación andaluza
- Eficacia de la cooperación andaluza
- Mejora de la gestión de la cooperación andaluza
- El sector educación de la cooperación andaluza

Población y muestra. Se ha pretendido definir una muestra representativa de los actores involucrados o participantes en las actividades relacionadas con los proyectos de la cooperación descentralizada andaluza. Para ello se han establecido dos tipos de muestras:

- Las de instituciones financiadoras: personas representantes de la administración autonómica (AACID) y local (ayuntamientos y diputaciones)
- Las organizaciones ejecutantes de proyectos: coordinadora de ONGD de Andalucía, ONGD adjudicatarias de proyectos de cooperación centradas en el sector educación.

Debido a la identificación de los actores y a la disponibilidad de la información cuantitativa, se ha llevado a cabo un muestreo dirigido y aleatorio estratificado. En el primer caso, nos permite contar con la información procedente de los actores potencialmente más cualificados por su protagonismo; en el segundo, se pretende garantizar la representatividad del conjunto.

Para el establecimiento de la muestra, se han seleccionado de forma dirigida aquellos actores con mayor volumen de participación en proyectos, tanto de la cooperación andaluza en general como del sector de la educación. Este grupo de selección se corresponde con el 70% del total de la muestra. Para el segundo grupo de selección, correspondiente al restante 30% de la muestra, se han seleccionado de forma aleatoria estratificada aquellos actores re-

sultantes de la división por grupos homogéneos del total del universo de la muestra, siempre y cuando no hayan sido seleccionadas previamente en el grupo de muestra dirigida.

La muestra prevista se componía de 149 encuestas en su totalidad, correspondiente a un 63,46% del universo poblacional total. De ellas, 14 corresponden a las instituciones financieras y 135 a las organizaciones ejecutantes.

Instrumento de obtención de información. Como herramienta de recogida de información se ha utilizado un modelo de encuesta personal que ha sido enviado mediante e-mail previa concertación.

Proceso y resultado de la investigación. El proceso de recogida de la información ha encontrado una gran dificultad para lograr un número de encuestas lo suficientemente significativo que permitiera el análisis de datos deseado. Debido al bajo índice de respuesta por parte de las instituciones contactadas, se han incorporado algunos de los resultados más relevantes al epígrafe de conclusiones y recomendaciones, si bien se espera utilizar el diseño de esta herramienta para una futura investigación que de cuenta -de forma más cualitativa- de las diferentes opiniones de los actores de la cooperación andaluza.

5.3. Bases de datos

Los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España se han tomado de los listados de contribuciones bilaterales publicados anualmente por la DG POLDE. Estos listados pueden descargarse en la dirección:

http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

Los datos presupuestarios de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se han tomado de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Estos datos se encuentran disponibles en las siguientes direcciones:

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DatosPresupuestarios.aspx>

<http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/>

6. Listado de abreviaturas y acrónimos

AAA	Agenda de Acción de Accra
AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AME	Alianza Mundial por la Educación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CACID	Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAONGD	Coordinadora Andaluza de ONG para el Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CCDT	Código de Conducta sobre División del Trabajo
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CME	Campaña Mundial por la Educación
CONGDE	Coordinadora de ONG de Desarrollo- España
CPA	Country Programmable Assistance
CRS	Creditor Report System del CAD
DEP	Documento Estrategia País
DP	Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda
DT	División del trabajo
ECOSOC	Comité Económico y Social de las Naciones Unidas
EELL	Entidades Locales
EFA	Education for All
EPT	Educación para Todos
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FAMSI	Federación Andaluza de Municipios por la Solidaridad Internacional
FAN	Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda
FTI-EFA	Fast Track Initiative-Education for All
GPE	Global Partnership for Education
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IVR-EPT	Iniciativa por Vía Rápida-Educación para Todos
JAS	Joint Assistance Strategies
MAP	Marco de Asociación País
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODAI	Objetivos de desarrollo acordados internacionalmente
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación

6. Listado de abreviaturas y acrónimos

PACA	Plan Anual de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional del Gobierno de España
PACODE	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo
PAE	Plan de Actuación Especial
PIB	Producto Interior Bruto
PIU	Project Implementation Unit
PMA	País Menos Adelantado
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POAH	Programa Operativo de Acción Humanitaria
POPP	Programa Operativo País
PVD	País en vías de desarrollo
RADCA	Registro de Agentes de la Cooperación Andaluza
RNB	Renta Nacional Bruta
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SWAP	Sector Wide Approach
TT DoL	Task Team on Division of Labour and Complementarity del CAD de la OCDE
UE	Unión Europea
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness del CAD-OCD

7. Listado de mapas, figuras, cuadros, tablas y gráficos

Listado de mapas

- Mapa 1. Países prioritarios del PACODE
- Mapa 2. Principales países receptores de AOD en educación de la cooperación andaluza por volumen de fondos, 2006-2010
- Mapa 3. Peso relativo de la AOD en educación en relación a la AOD total andaluza por país receptor, 2006-2010
- Mapa 4. Número de proyectos en educación financiados por la cooperación andaluza por país, 2006-2010
- Mapa 5. Países prioritarios del PACODE y III Plan Director de la Cooperación Española (países grupo A). Representación de los 30 principales países receptores de ayuda andaluza por volumen de fondos recibidos

Listado de figuras

- Figura 1. Instrumentos de planificación de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía
- Figura 2. Actores de la cooperación al desarrollo de la Junta de Andalucía
- Figura 3. Otros actores de la cooperación andaluza al desarrollo

Listado de cuadros

- Cuadro 1. Hitos de la cooperación andaluza al desarrollo
- Cuadro 2. Criterios de la selectividad geográfica del PACODE
- Cuadro 3. Países prioritarios del PACODE según renta, índice de desarrollo humano y clasificación de la cooperación
- Cuadro 4. Objetivos específicos, líneas prioritarias y medidas del PACODE
- Cuadro 5. Líneas prioritarias sectoriales y medidas del objetivo específico 1 del PACODE
- Cuadro 6. Coordinación y complementariedad en los POPP
- Cuadro 7. Los problemas de coordinación, complementariedad y división del trabajo: algunos ejemplos
- Cuadro 8. Principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda
- Cuadro 9. El principio de armonización en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda
- Cuadro 10. Armonización de donantes en la Agenda de Acción de Accra
- Cuadro 11. Principios internacionales sobre buenas prácticas relativas a la división del trabajo y la complementariedad liderada por el país
- Cuadro 12. Principios rectores del Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo
- Cuadro 13. Los 6 objetivos de Dakar: 2000-2015
- Cuadro 14. Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación (revisados en 2007)
- Cuadro 15. Informes de seguimiento de la EPT en el Mundo e Índice de Desarrollo de la EPT (IDE)
- Cuadro 16. El papel de España en la Alianza Mundial por la Educación
- Cuadro 17. Principios de eficacia de la ayuda y principios de eficacia del desarrollo

Listado de tablas

Tabla 1.	Evolución de la AOD andaluza por volumen y tipología de institución financiadora, período 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 2.	Volumen medio de AOD descentralizada española por comunidades en relación a la media del presupuesto consolidado de cada comunidad en 2006-2010 (importes en millones de euros). No incluye entidades locales
Tabla 3.	Principales Entidades Locales andaluzas según su esfuerzo inversor en ayuda al desarrollo durante el período 2006-2010
Tabla 4.	Evolución de la AOD andaluza por categorías CAD entre 2006 y 2010 (importes en millones de euros)
Tabla 5.	Evolución de la AOD andaluza por nivel de renta de los países receptores de la ayuda (importes en millones de euros)
Tabla 6.	Principales países receptores de la AOD andaluza en 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 7.	Volumen medio de AOD descentralizada española en educación por comunidades en relación a la media del presupuesto consolidado medio de cada comunidad en 2006-2010 (importes en millones de euros). No incluye entidades locales
Tabla 8.	Evolución de la AOD andaluza en educación por volumen y tipología de institución financiadora, período 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 9.	Modo de canalización de la ayuda andaluza destinada a la educación durante 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 10.	Principales ONGD por volumen de ayuda canalizada en el sector educación 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 11.	Distribución por sectores y subsectores de la AOD en educación: comparativa entre la ayuda española, descentralizada total y andaluza, 2006-2010. (Importes en millones de euros).
Tabla 12.	Evolución de la AOD andaluza en educación por nivel de renta de los países receptores de la ayuda, 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 13.	Ranking de países receptores de la AOD andaluza en educación, 2006-2010 (importes en millones de euros)
Tabla 14.	Listado de países receptores de la AOD andaluza en educación por tipo de entidad financiadora, 2006-2010
Tabla 15.	Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos y posición relativa y global y variación interanual, 2010-2011 (millones de euros)
Tabla 16.	AOD de las Comunidades Autónomas comprometida y desembolsada en 2011 y variación en porcentaje (millones de euros)
Tabla 17.	Esfuerzo inversor de las Comunidades Autónomas, 2010-2011
Tabla 18.	Esfuerzo inversor de la Junta de Andalucía con hipótesis de ejecución del 100% de AOD comprometida en 2011

Listado de gráficos

Gráfico 1.	Evolución comparada de la AOD bilateral neta española, centralizada y descentralizada, y la AOD andaluza por volumen de fondos (importes en millones de euros)
Gráfico 2.	Peso de la cooperación descentralizada y andaluza por volumen de fondos desembolsados, período 2006-2010
Gráfico 3.	Volumen total de los fondos de la AOD de la comunidad andaluza con respecto al resto de las CCAA españolas (importes en millones de euros)
Gráfico 4.	Evolución de la AOD de la comunidad andaluza en relación al presupuesto consolidado, 2006-2010
Gráfico 5.	Evolución de la distribución de AOD andaluza por instituciones regionales financiadoras

- Gráfico 6. Volumen de AOD, en términos absolutos y relativos, desembolsada por los ayuntamientos andaluces en el período 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 7. Evolución de la AOD desembolsada por los cinco ayuntamientos de Andalucía que más recursos destinan 2006-2010
- Gráfico 8. Volumen de AOD desembolsada por las diputaciones andaluzas en el período 2006-2010 (Millones de euros)
- Gráfico 9. Evolución de la AOD desembolsada por las cinco principales diputaciones de Andalucía, 2006-2010
- Gráfico 10. Top 10 de instituciones andaluzas según el peso relativo sobre la ayuda desembolsada por EELL de Andalucía en el período 2006-2010
- Gráfico 11. Distribución de la AOD andaluza por sectores de cooperación y resto de categorías CAD
- Gráfico 12. Evolución de los principales sectores receptores de la AOD andaluza (importes en millones de euros)
- Gráfico 13. Distribución de la AOD andaluza por nivel de renta de los países receptores de la ayuda en 2006-2010
- Gráfico 14. Distribución la ayuda de la comunidad andaluza y las entidades locales andaluzas, según el nivel de renta del país receptor, en 2006-2010
- Gráfico 15. Distribución por regiones geográficas de la AOD andaluza en 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 16. Evolución de la AOD de la Junta de Andalucía y EELL andaluzas en las principales zonas geográficas, en 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 17. Evolución comparada de la AOD española, centralizada y descentralizada, y andaluza en educación por volumen de fondos (importes en millones de euros)
- Gráfico 18. Evolución comparada del peso relativo de la AOD española en educación
- Gráfico 19. Evolución comparada del peso relativo de la AOD andaluza en educación
- Gráfico 20. Volumen total de los fondos de la AOD de la comunidad andaluza con respecto al resto de las CCAA españolas (importes en millones de euros)
- Gráfico 21. Evolución de la AOD en educación de la Junta de Andalucía en relación a su AOD global
- Gráfico 22. Evolución de la AOD andaluza en educación por instituciones regionales andaluzas, en 2006-2010 (Importes en millones de euros)
- Gráfico 23. Volumen de AOD en educación, en términos absolutos y relativos, desembolsada por los ayuntamientos andaluces entre 2006 y 2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 24. Evolución de la AOD en educación desembolsada por los cinco principales ayuntamientos de Andalucía, período 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 25. Volumen de AOD en educación desembolsada por las diputaciones andaluzas en el período 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 26. Evolución de la AOD desembolsada por las cinco principales diputaciones de Andalucía, 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 27. Top 10 de Entidades Locales andaluzas por volumen de ayuda en educación en el período 2006-2010
- Gráfico 28. Distribución sectorial comparada: AOD total española, descentralizada española y andaluza en educación, período 2006-2010
- Gráfico 29. Comparativa del peso de los subsectores de educación sobre AOD total: ayuda española, descentralizada española y andaluza, período 2006-2010
- Gráfico 30. Evolución sectorial AOD andaluza en educación, período 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 31. Evolución del peso sectorial de categorías de AOD andaluza en educación, período 2006-2010
- Gráfico 32. Distribución sectorial AOD andaluza en educación, vía Junta de Andalucía y Entidades Locales, período 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 33. Distribución de la AOD andaluza en educación por nivel de renta de los países receptores de la ayuda, período 2006-2010

- Gráfico 34. Distribución por áreas geográficas de la AOD andaluza en educación, 2006-2010 (importes en millones de euros y peso relativo)
- Gráfico 35. Evolución de la AOD andaluza en educación en las principales zonas geográficas, en 2006-2010 (importes en millones de euros)
- Gráfico 36. Distribución comparada de la AOD global española y la AOD en educación (importes en millones de euros)
- Gráfico 37. Comparativa entre las principales Comunidades Autónomas según su AOD total, AOD en educación y esfuerzo inversor en el sector educación (importes en millones de euros)
- Gráfico 38. Evolución de la AOD total y de la AOD en educación de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales (importes en millones de euros)
- Gráfico 39. Distribución comparada de la AOD global española y la AOD en educación (importes en millones de euros)
- Gráfico 40. Comparativa entre las principales Comunidades Autónomas según su AOD total, AOD en educación y esfuerzo inversor en el sector educación (importes en millones de euros)
- Gráfico 41. Evolución de la AOD total y de la AOD en educación de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales (importes en millones de euros)
- Gráfico 42. Evolución de la AOD total española, AOD de la Administración General del Estado y AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros)
- Gráfico 43. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (miles de euros)
- Gráfico 44. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros)
- Gráfico 45. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas por volumen de fondos, 2010-2011
- Gráfico 46. Evolución de la AOD de las principales Comunidades Autónomas y Junta de Andalucía por volumen de fondos, 2006-2011 (millones de euros)
- Gráfico 47. Peso relativo en porcentaje de la AOD de las CCAA sobre la AOD española y de la AOD de la Junta de Andalucía sobre la AOD de las CCAA y la AOD española, 2010-2011

8. Webgrafía, marco legislativo en Andalucía y bibliografía

Webgrafía

www.andaluciasolidaria.org: página web de la FAMSÍ.

www.ayudaeficaz.es: centro de recursos sobre la eficacia de la ayuda orientado a facilitar la interacción y el acceso la información actualizada sobre la eficacia de la ayuda.

www.betteraid.org: espacio web de la Plataforma Better Aid donde podrás encontrar nuevas, recursos, etc., sobre el proceso consultivo global sobre eficacia del desarrollo de las OSC.

www.caongd.org: página web de la Coordinadora Andaluza de ONGD.

www.cme-espana.org: página web de la Campaña Mundial por la Educación en España.

www.cso-effectiveness.org: página web del Open Forum on CSO Development Effectiveness (Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC), donde podrás encontrar nuevas, recursos, etc., sobre el proceso consultivo global sobre eficacia del desarrollo de las OSC.

www.fride.org: página web de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), *think tank* europeo, con sede en Madrid. Dinamiza el FORO AOD (www.foroaod.org), un espacio de debate sobre cooperación internacional, con una especial atención a la calidad y eficacia de la ayuda, con una especial atención a la cooperación internacional al desarrollo española.

www.globalpartnership.org: página web de la *Global Partnership for Education*.

www.juntadeandalucia.es/organismos/presidencia/areas/accion-exterior/agencia-cooperacion.html: página web de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo.

www.musol.org: página web de la ONG Municipalistas por la Solidaridad (MUSOL).

www.observ-oed.org: página web del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.

www.odi.org.uk: página web del *Overseas Development Institute*, *think tank* independiente en materia de desarrollo y acción humanitaria localizado en Londres, con análisis y estudios muy relevantes en el terreno de la eficacia de la ayuda.

www.oecd.org: en la página web de la OCDE podrás encontrar información sobre el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) e información, documentación y recursos sobre la agenda de la eficacia de la ayuda.

www.realityofaid.org: página web de la Red *Reality of Aid*, la mayor iniciativa internacional de ONG del Sur y del Norte centrada en el análisis e incidencia de las políticas y prácticas de erradicación de la pobreza. Un aspecto central de su trabajo es el análisis crítica de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Marco normativa e institucional en Andalucía

- Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Decreto 374/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia. Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional como centro directivo de la citada Consejería, encargado de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo. Su titular tiene el rango de Director General.

- Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo como entidad de derecho público.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Decreto 283/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE).
- Decreto 1/2008, de 8 de enero, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Decreto 276/2009, de 16 de junio, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza (PACA 2009).
- Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos.
- Orden de 7 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2010.
- Decreto 353/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza (PACA 2010).
- Decreto 354/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria (POAH 2010-2012).
- Decreto 355/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010-2012.
- Orden de 17 de septiembre de 2010, por la que se regula el procedimiento de calificación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para acceder a la realización de programas de generación de procesos de desarrollo, de acción humanitaria, excepto emergencia, de educación para el desarrollo y de formación y/o investigación para el desarrollo.
- Decreto 262/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Andaluza 2011.
- Orden de 20 de febrero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Fuentes electrónicas

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Volcado AOD Bilateral, Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*. <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/071105%20Seg-2006%20-%20Listado%20de%20proyectos.zip>> [Consulta: 27 febrero 2012].
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Volcado AOD Bilateral, Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/AODbilateralInetao7.zip> [Consulta: 27 febrero 2012]

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Volcado AOD Bilateral, *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/AOD-Bilateral08.zip> [Consulta: 27 febrero 2012]
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Volcado AOD Bilateral, *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/AOD%20Bilateral%20SEG%20PACI%202009.zip> [Consulta: 27 febrero 2012]
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Volcado AOD Bilateral, *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*.
http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/111006_Volcado_AOD_Bilateral_SEG_PACI_2010-simplificado.zip [Consulta: 27 febrero 2012]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local
<http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/> [Consulta: 7 mayo 2012]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DatosPresupuestarios.aspx> [Consulta: 7 mayo 2012]

Bibliografía

- ACTION AID INTERNATIONAL (2005), *Real Aid. An Agenda for Making Aid Work*, Johannesburg: Action Aid International.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK, AFRICAN UNION y NEPAD (2010), *Tunis Consensus: Targeting Effective Development. From Aid Effectiveness to Development Effectiveness*, Túnez, 4-5 de noviembre de 2010.
- ALBOAN, ENTRECULTURAS y FUNDACIÓN ETEA (2005), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 1999-2004*, Madrid: Alboan, Entreculturas, Fundación ETEA.
- ALBOAN, ENTRECULTURAS y FUNDACIÓN ETEA (2007), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Madrid: Alboan, Entreculturas, Fundación ETEA.
- ALEMÁN ARRASTIO, A. y GOÑI ESPARZA, J. (2010), *En caída libre. El 0,7% de las CCAA en 2010*, Alboan.
- ALONSO, J.A. (2005), 'El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria', *Revista Escuela Diplomática*, nº 10, pp. 23-44.
- ALONSO, J.A. (2006), 'Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 17-39.
- ALONSO, J.A. y FRERES, Ch. (2010), 'When Volume is not Enough. The Rise of Spanish Aid' en *The Broker*, issue 20-21, July 2010.
- ARMON, J. (2007), 'Aid, Politics and Development: A Donor Perspective', *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 653-656.
- BANDEIRA, P., (2010), *Informe sobre la calidad de la ayuda del Gobierno de España*, Madrid: DeCiDe.
- BETTER AID (2009), *Mejor ayuda: una valoración de la Agenda de Acción de Accra desde la perspectiva de la sociedad civil*, Better Aid Policy Paper, november 2009.

- BETTER AID (2011), *OSC de camino a Busán: Mensajes y propuestas clave*, Better Aid en colaboración con Open Forum for CSO Development Effectiveness.
- BIRDSALL, N. (2005), *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*, Working Paper nº 50, Washington, DC: Center for Global Development.
- CAONGD, (2006), *Informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía (2003-2005)*, Sevilla: Coordinadora Andaluza de ONGD.
- CAONGD, (2010a), *Informe de la acción humanitaria en Andalucía. Administraciones públicas (2006-2008)*, Sevilla: Coordinadora Andaluza de ONGD.
- CAONGD, (2010b), *Informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo descentralizada de la Junta de Andalucía y entidades locales andaluzas (2006-2008)*, Sevilla: Coordinadora Andaluza de ONGDD.
- CALDERISI, R. (2007), *The Trouble with Africa*, Palgrave-McMillan.
- CARLSSON, B.T., BUHIGAS SCHUBERT, C., y ROBINSON, S., (2009), *The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, Herts: HTSPE Limited.
- CGLU (2009), *Documento de Posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales. Entender el enlace entre la gobernanza y el desarrollo*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- CGONGD (2010), *Eficacia de la ayuda y sociedad civil. Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Agenda de Acción de Accra*, Santiago de Compostela: Coordinadora Galega de ONGD.
- COLLIER, P. (2008), *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Barcelona: Turner.
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (CME) (2011), *Construyamos el futuro: financiar una educación de calidad*, Madrid: Campaña Mundial por la Educación. Coalición Española.
- COMISIÓN EUROPEA (2008), *Communication Local Authorities: Actors for Development*, Brussels, 8.10.2008, COM (2008) 626.
- CONGDE (2006), *AOD hoy. Discurso y realidad*, Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONGDE (2008), *Mejor ayuda: una condición necesaria para el desarrollo*, Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONGDE (2009a), *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONGDE (2009b), *La financiación europea del desarrollo. Retos y oportunidades para las ONGD españolas*, Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONGDE (2010), *Sumamos, restamos, multiplicamos. Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo*, Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA (2007), *Memoria de actividades 1997-2007. Oficina de Cooperación Internacional*, Córdoba: Diputación de Córdoba.
- DREHER, A., MÖLDERS, F. y NUNNENKAMP, P. (2007), *Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden*, Kiel Institute for the World Economy Working Paper No. 1383, Kiel: Kiel Institute for the World Economy, October.
- EGUIZÁBAL, I. (2010) *La cooperación descentralizada en un contexto de crisis. Un enfoque desde las ONGD*, Alboan.

- EASTERLY, W. (2007), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, London: Oxford university Press.
- EDWARDS, M. Y HULME, D. (1996), 'Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations' *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 961-973.
- EURODAD (2008). *Cambiando las tornas: ayuda y responsabilidad en el marco de París*, Bruselas: Red Europea sobre Deuda y Desarrollo.
- FALK, A., y RUEDA, R., (2011), "La génesis de una cooperación municipal activa y responsable" en FAMSÍ (2011), *Crisis global, solidaridad y poder local. Memoria FAMSÍ 2007-2011*, Sevilla: Andalucía Solidaria-FAMSÍ, pp. 74-84.
- FAMP (2007), *Memoria de gestión. 7ª Asamblea General de la FAMP*.
- FAMP (2011), *Memoria de gestión. 8ª Asamblea General de la FAMP*.
- FAMP, FAMSÍ y JUNTA DE ANDALUCÍA (2008), *Inventario evaluación de la cooperación internacional de las entidades locales andaluzas 1999-2007*.
- FAMP, FAMSÍ Y JUNTA DE ANDALUCÍA (2008), *Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza 2004-2007*.
- FAMSÍ (2010), *Dossier presentación de FAMSÍ. Cooperación para el desarrollo humano local*, Córdoba: Federación Andaluza de Municipios por la Solidaridad Internacional.
- FAMSÍ (2011), *Crisis global, solidaridad y poder local. Memoria FAMSÍ 2007-2011*, Sevilla: Andalucía Solidaria-FAMSÍ.
- FEMP (2011a), *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FEMP (2011b), *Informe de recomendaciones para la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de Cooperación al Desarrollo otorgadas por las Entidades Locales*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FRUTTERO, A. y GAURI, V. (2005), 'The Strategic Choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh', *Journal of Development Studies*, Vol. 41 n. 5, pp. 759-787.
- FUNDACIÓN ENTRECULTURAS y ALBOAN (2005), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española 1999-2004*, Madrid: Entreculturas-Alboan.
- FUNDACIÓN ENTRECULTURAS, ALBOAN y FUNDACIÓN ETEA (2008), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Madrid: Entreculturas-Alboan-ETEA.
- FUNDACIÓN ENTRECULTURAS, ALBOAN y FUNDACIÓN ETEA (2012), *La ayuda en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2006-2011*, Madrid: Entreculturas-Alboan-ETEA.
- HARDT, M., y NEGRI, A., (2000), *Empire*, Cambridge: Harvard University Press.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2005), *II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2018*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009a), *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009b), *2009-2012 Plan Director de la Cooperación Española. Documento marco de resultados*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2010a), *Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Mayo 2010. Para uso de los países que inicien este ejercicio en 2010*, Madrid: DGPOLDE-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2010b), *Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento*, Madrid: DGPOLDE-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011a), *Seguimiento del PACI 2010*, Madrid- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011b), *Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*, Madrid: DGPOLDE-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- GÓMEZ-GALÁN, M. (2008), 'La cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿Hacia dónde nos dirigimos?' en Gómez-Galán, M. y Cámara López, L. (eds.), *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*, Madrid: CIDEAL, pp. 15-35.
- GONZÁLEZ MARTÍN, M. (2008), ¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada? Algunas reflexiones desde una ONGD de "provincias", FRIDE, Comentario, julio de 2008.
- GRIMM, S. & SCHULZ, N-S. and HORKY, O., (2009), *International Division of Labour. Towards a Criteria-led Process*, Discussion Paper 19/2009, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik with FRIDE.
- GPE-GLOBAL PARTNERSHIP FOR EDUCATION (2011a), *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in Implementing the Paris Declaration. Including Preliminary Findings from the 2011 Monitoring Exercise on Aid Effectiveness in the Education Sector by the Global Partnership for Education*, Washington, D.C: Global Partnership for Education.
- GPE-GLOBAL PARTNERSHIP FOR EDUCATION (2011b), *Effective Education Aid for Better Results*, Washington, D.C: Global Partnership for Education.
- GTZ (2008), *Division of Labour and the implementation of the EU Code of Conduct: A rapid review of country-level experience*.
- GÓMEZ GIL, C (2008), *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*, Cuadernos Bakeaz nº 89, Bilbao: Bakeaz.
- GUZMÁN, M.T. (2011), *La cooperación descentralizada que proponemos las ONGD*, Alboan.
- GUZMÁN, M.T., y GONZÁLEZ, M. (2007), "La cooperación descentralizada en educación: el reto de la coordinación", en ALBOAN, ENTRECULTURAS y FUNDACIÓN ETEA, *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Madrid: Alboan, Entreculturas, Fundación ETEA, pp.108-131.
- HARDT, M. y NEGRI, A., (2000), *Empire*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- HARTMANN, S., (2011), *Political Constraints on Division of Labor in Development Policy across Countries. A proposal for a more viable coordination procedure at the EU level*, Working Paper 28, Vienna: Austrian Research Foundation for International Development / Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung – ÖFSE.
- HOMBRADOS MARTOS, A. (2008), *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, Documento de trabajo 20/2008, Madrid: Fundación Alternativas.
- HOMBRADOS MARTOS, A y HERNÁNDEZ FERREIRO, C (2010), *Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos*, Documento de trabajo 53/2010, Madrid: Fundación Alternativas.
- HOWELL, J. y PEARCE, J. (2002), *Civil Society and Development: a Critical Exploration*, London: Lynne Rienner Publishers.

- HYDEN, G. (2008), 'After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power', *Development Policy Review*, 26 (3), pp. 259-274.
- IBON International (2007), *Primer on Development and Aid Effectiveness*, Quezon City: IBON International.
- ILLÁN SAILER, C. (2008), 'La cooperación para el desarrollo autonómica y local: balance y tendencias' en *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº. 21, págs. 27-44.
- ISHKANIAN, A. (2007), 'Democracy Promotion and Civil Society' en *Global Civil Society Yearbook 2007/08*, London: Sage Publications.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006), *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2005*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007), *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2006*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2008a), *Programa de cooperación internacional para el desarrollo. Balance 2007*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2008b), *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2009), *Memoria anual de la cooperación andaluza 2008*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2010), *Informe anual de la cooperación andaluza 2009*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2011), *Informe anual de la cooperación andaluza 2010*, Sevilla: Consejería de la Presidencia-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2012a), *Informe anual de la cooperación andaluza 2011*, Sevilla: Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2012b), *Evaluación intermedia del Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2011*, Sevilla: Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales-Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.
- KENNY, Ch. (2006), *What is Effective Aid? How Would Donors Allocate It?* World Bank Policy Research Working Paper 4005, September.
- KOCH, D-J. (2007), *Blind Spots on the Map of Aid Allocation. Concentration and Complementary of International NGO Aid*, UNU-WIDER Research Paper 2007/45, Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- KOCH, D-K., DREHER, A., NUNNENKAMP P. y THIELE R. (2008), *Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations*, Kiel Institute for the World Economy Working Paper No. 1406, Kiel: Kiel Institute for the World Economy, March.
- LAGARES, N. (coord.) (2011), *Cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado y Cooperación Oficial Descentralizada Autonómica: transparencia para la coordinación*, Serie Avances de Investigación nº 59, Madrid: Fundación Carolina- CeAlci.
- LARRÚ, J.M. (2011a), *Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo español*, Documento de Trabajo del CECOD 12, Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- LARRÚ, J.M. (2011b), *Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad. Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*, Madrid: CIECODE.

- LEWIS, D. (2007), *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, London: Routledge.
- LÓPEZ-DÓRIGA, J. (2008), *De la agenda de la eficacia de la ayuda a una agenda integrada –e inclusiva- de eficacia en el desarrollo: las personas primero*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- MANNING, R. (2006), 'Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?', *Development Policy Review*, 24(4), pp. 371-385.
- MANZANEDO, C. (2005), "La educación básica en el contexto internacional" en ALBOAN, y ENTRECULTURAS, *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 1999-2004*, Madrid: Alboan y Entreculturas, pp.44-74.
- MARTÍNEZ, I. (2007), *La Cooperación de las ONGD Españolas en Perú: Hacia una Acción más Estratégica*, PP 01/07, Madrid: ICEI.
- MARTÍNEZ, I. (2011), *Por una cooperación descentralizada de calidad: reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia*, Valencia: Universitat Jaume I.
- MARTÍNEZ, I., y SANAHUJA, J.A. (2009), *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Documento de trabajo nº 38, Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J.A. (2010), *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*, ICEI Paper 18, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J.A. (coords.) (2012), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- MAXWELL, S. (2003), 'Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda'', *Development Policy Review*, 21 (1) pp. 5-25.
- MOYO, D. (2009), *Dead Aid. Why Aid Makes Things Worse and How There is Another Way for Africa*, London: Penguin Books.
- MÜRLE, H., (2007), *Towards a division of labour in European development co-operation: Operational options*, Discussion Paper 6/2007, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik-German Development Institute.
- MUSOL (2011), *Análisis, tendencias y orientaciones de la cooperación municipalista en los países de nueva actuación de la cooperación española*, Valencia: Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional.
- NACIONES UNIDAS (2011), *The Millennium Development Goals Report 2011*, Nueva York: Naciones Unidas.
- NANCY, G. y YONTCHEVA, B. (2006), *Does NGO Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe*, IMF Working Paper WP 06/39, Washington, DC: International Monetary Fund.
- NEETHERLANDS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (2008), *Ahead of the Crowd? The process of implementing the Paris Declaration Case study: the Netherlands Agency-level evaluation conducted during the first phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration*, Amsterdam: Policy and Operations Evaluation Department (IOB) Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- NORDIC PLUS (2005), *Nordic+ Complementarity Principles (as agreed by the Nordic+ Director General's at their meeting in Copenhagen on 21-22 November 2005)*, Copenhagen: Danida.
- NORDIC PLUS (2008), *Practical Guide to Delegated Cooperation*, Oslo: Norad.
- OCDE (2003), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Paris: OCDE
- OCDE (2004), *Spain. Peer Review*, Paris: OCDE.

- OCDE (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal, vol. 6, núm. 4, Paris: CAD-OCDE.
- OCDE (2006), *Aid Effectiveness. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*, Paris: OCDE.
- OCDE (2007), *Spain. Peer Review 2007*, Paris: OCDE.
- OCDE (2008a), *Better Aid. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010*, Paris: OCDE.
- OCDE (2008b), *Round Table 3: Harmonization. 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*, Paris: OCDE.
- OCDE (2009a), *International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity*, Paris: Working Party on Aid Effectiveness-OCDE, Paris: OCDE.
- OCDE (2009b), *A Framework on: Broadening the International Dialogue on Cross-Country Division of Labour. Updated version of Room Document 4, WP-EFF, 31 March/1 April 2009. Updated by the Co-Chairs of the Task Team Division of Labour and Complementarity, Uganda and Germany*, Paris: OCDE.
- OCDE (2009c), *2009 OECD Report on Division of Labour. Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*, Paris: OCDE.
- OCDE (2011a), *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*, Paris: OCDE.
- OCDE (2011b), *Development Co-operation Report 2011*, Paris: OCDE.
- OCDE (2011c), *Annex 7. Concept and Experiences of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour, Task Team Division of Labour and Complementarity (TT DoL)*, April 2011.
- OCDE (2012), *Spain. Peer Review 2011*, Paris: OCDE.
- OLIVIE, I. (coord.) (2011), *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*, Informes Elcano nº 13, Madrid: Real Instituto Elcano.
- PALACIO BLASCO, E., (2008), *Cooperación delegada. Algunas experiencias prácticas*, Documento de trabajo nº 22, Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- PASTORIZA ROZAS, J.L., (2010), “La agenda de la eficacia de la ayuda: el análisis crítico de las organizaciones de la sociedad civil” en CGONGD, *Eficacia de la ayuda y sociedad civil. Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Agenda de Acción de Accra*, Santiago de Compostela: Coordinadora Galega de ONGD, pp. 9-38.
- PASTORIZA ROZAS, J.L. (2011), “Dereitos humanos e cooperación ao desenvolvemento: perspectivas para a análise crítica do rol das ONGD no eido da incidencia” en BAAMONDE FERREIRO, X. (dir.), *Dereitos humanos e países empobrecidos: contradicións nas políticas de cooperación ao desenvolvemento*, A Coruña: Universidade de A Coruña, pp. 17-43.
- PASTORIZA ROZAS, J.L. (2012), *AOD en educación en Galicia: la cooperación gallega en el período 2006-2010*, Santiago de Compostela: Campaña Mundial pola Educación.
- PASTORIZA ROZAS, J.L., y TEIJO GARCÍA, C. (2012), “Crisis en la cooperación descentralizada española: ¿oportunidad o negra sombra?” en *Tiempo de Paz*, nº 105, verano 2012.
- PÉREZ, A, (2011), *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*, ARI 98/2011, Madrid: Real Instituto Elcano.
- PLATAFORMA 2015 y más (2011), *Resumen de las Jornadas sobre eficacia del desarrollo: una mirada autocrítica al papel de las ONGD*, Madrid: Plataforma 2015 y más.
- PNUD (1990), *Informe sobre desarrollo humano 1990*, Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Tercer Mundo Editores.

- PNUD (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*, New York: United Nations Development Programme.
- PNUD (2011), *Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local*, Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PUERTO GÓMEZ, M. y SCHULZ, N-S, (2009), *Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia*, Madrid: FRIDE.
- RADELET, S. (2006), *A Primer on Foreign Aid*, Center for Global Development Working Paper 92, Washington, DC: Center for Global Development, July.
- REALITY OF AID (2007), *RealityCheck. The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness*, January, Quezon City: IBON International.
- ROCHA, A., y ROGERSON, A., (2006), *Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System*, ODI Working Paper 259, January 2006, London: ODI.
- RODRÍGUEZ CARMONA, A. (2008), *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, Barcelona: Intermón-Oxfam.
- ROGERSON, A. Y STEENSEN, S. (2009), *Aid Orphans: Whose Responsibility?*, OECD Development Brief, Issue 1, Paris: OECD, October.
- ROODMAN, D., WALZ, J. y VELAYUDHAN, T., (2011), *Commitment to Development Index 2011 Spain*, Washington D.C.: Center for Global Development.
- RUIZ SEISDEDOS, S., (2008), *La teoría y praxis de la cooperación descentralizada. Análisis de tres estudios de casos*, Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- SANAHUJA, J.A. (2008), '¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo', *Anuario CEIPAZ nº 1 2007-2008*, Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz, pp. 71-101.
- SANDVAND, H. (2008), *Friends and Interests. A Comparison of Chinese and Nordic Aid to Tanzania*, Oslo: Norwegian University of Life Sciences.
- SANZ CORELLA, B., (2008) *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada América Latina- Unión Europea. Volumen 2. Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Diputación de Barcelona: Barcelona.
- SEVERINO, J-M., & RAY, O., (2009), *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, CDG Working Paper 167, Washington D.D: Center for Global Development.
- SCHULZ, N-S. (2007a), *Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo*, Memorado OPEX 52, Madrid: Fundación Alternativas.
- SCHULZ, N-S. (2007b), *La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?*, Desarrollo "En Contexto" 09, Madrid: FRIDE.
- SCHULZ, N-S. (2010a), "Pastel para todos, del Norte al Sur", en COORDINADORA DE ONGD-ESPAÑA, *Sumamos, restamos, multiplicamos. Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo*, Madrid: CONGDE, pp. 19-50.
- SCHULZ, N-S. (2010b), *Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso*, Policy Brief nº 29, enero 2010, Madrid: FRIDE.
- TANDON, Y. (2008), *Ending Aid Dependence*, Genève: Fahamu y South Centre.

- TEIJO GARCÍA, C. (2009), 'Caracteres generales y tendencias básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo' en Rodríguez Manzano, I. e Teijo García, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid: Libros de la Catarata, pp. 57-81.
- TENDLER, J. (1982), *Turning private voluntary organizations into development agencies: questions for evaluation*, Program Evaluation Discussion Paper 12, Washington, DC: USAID.
- TOLEDANO NIETO, J.M., ECHART MUÑOS, E., y GARCÍA BURGOS, J., (2010), "La situación de la división del trabajo en Perú y Senegal. Aproximaciones a partir del Código de Conducta europeo", en COORDINADORA DE ONGD-ESPAÑA, *Sumamos, restamos, multiplicamos. Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo*, Madrid: CONGDE, pp. 51-101.
- TOMLINSON, B. (2007), 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques', *Reality Check*, January 2007, pp. 12-19.
- UNCETA, K. (Dir.), *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Bilbao: Universidad del País Vasco-Hegoa.
- UNESCO (2000), *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial de la Educación. Dakar, 26-29 de abril de 2000*, París: UNESCO.
- UNESCO (2010), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010. Llegar a los marginados*, París: UNESCO.
- UNESCO (2011), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*, París: Unesco.
- UNIÓN EUROPEA (2005), *The European Consensus on Development*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2007), *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, Brussels.
- Unión Europea (2007a), *Commission Staff Working Paper: Proposal for a EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, (11.08.2011).
- UNIÓN EUROPEA (2009a), *Monitoring Report. EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity. Monitoring of the Status Quo (November 2008), A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity 30.1.2009*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2009b), *Council Conclusions on an Operational Framework on Aid Effectiveness (18 November 2009)*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2009c), *EU Toolkit for the Implementation of Complementarity and Division of Labour in Development Policy*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2010a), *Draft. Council Conclusions on Cross-Country Division of Labour (18 May 2010)*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2010b), *2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour A Product of the EU-Technical Seminar on Aid Effectiveness 30 November 2009*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2011a), *Operational Framework on Aid Effectiveness - Consolidated Text*, Brussels.
- UNIÓN EUROPEA (2011b), *Third Monitoring Report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour*, Brussels/Paris.
- VV.AA. (2006), *Riesgos y oportunidades de la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*, PTM-Mundubat: Bilbao.
- VV.AA. (2010), *Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative*, February 2010, Washington: Cambridge Education, Mokoro & Oxford Policy Management.

- VÉLAZ DE MEDRANO URETA, C., (2005), “Más allá de la universalización del acceso a la educación básica: una educación de calidad para el desarrollo humano” en ALBOAN, y ENTRECULTURAS, *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 1999-2004*, Madrid: Alboan y Entreculturas, pp.20-42.
- WALZ, J. y RAMACHANDRAN, V., (2010), *Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*, Working Paper 273, November 2010, Washington: Center for Global Development.
- WENTZEL, Sondra (2011), *Division of Labour among Donors: Progress, Results and Challenges on the Road to HLF 4. Review of the Country Studies Conducted for the Evaluation of the Paris Declaration (Phase 2)*, Task Team Division of Labour and Complementarity (TT DoL) WP-EFF, Cluster C “Transparent & Responsible Aid”, 25 April 2011.
- WOOD, B., et al., (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, May 2011.
- WORLD BANK (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford: Oxford University Press.
- WORLD BANK, (2008), *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, Washington, DC: World Bank.
- WORLD BANK (2011), *Trust Fund for Development. An Evaluation of the World Bank's Trust Portfolio*, Washington, DC: World Bank.
- ZAPATA GARESCHE, E.D., (2007), *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina Volumen 1*, Barcelona: Diputación de Barcelona.

