

Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana



ORIENTACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Càtedra UNESCO
d'Estudis sobre el Desenvolupament
VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Autoras y autores: Trini Blanch (Asamblea de Cooperación por la Paz), Pere Climent (Responsable de la Oficina Técnica del Plan Norte-Sur del Ayuntamiento de Valencia), Anna Escrihuela (Área de Cooperación de la Fundació General Universitat de València), Iluminada Fuertes (IIDL-Universitat Jaume I), Juan José Iborra (Plataforma2015ymás), Luis Lillo (Jefe Área Bienestar Social Ayuntamiento de Quart de Poblet), Nieves Lillo (Jefa de Gestión de Juventud y Cooperación del Ayuntamiento de Elche), Adelaida Lorente (Jefa de Negociado de Cooperación Social y Solidaridad del Ayuntamiento de Castellón), Alfredo Marhuenda (Caritas), Juan José Morte (Área de Cooperación Internacional de la Diputación de Valencia), Elena Mut (Universitat de València), Salvador Penalba (Caritas), Maite Puertes (Fundación ISCOD), Cristina Ramón (ECOSOL), Ximo Revert (Jefe Técnico del Patronat Sud-Nord de la Universitat de Valencia), Manuel Salvador (Técnico del Centro de Apoyo a la Inmigración Ayuntamiento de Valencia), Cati Sanz (Fundació Pau i Solidaritat PV), Eva Solà (Consejo Interhospitalario de Cooperación).

Coordinación Grupo de diálogo: Juan José Iborra

Diseño y maquetación:

WEIMARK BRANDING (R. Galgo, J. Herrero, P. Martínez, J. San Antonio)

Editorial: 2015ymás

Depósito legal: M-20570-2014

Fecha de publicación: julio de 2014

Impresión: Unigráficas

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de:

la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable";

la Cátedra UNESCO de Estudios sobre el Desarrollo de la Universitat de València con cargo al convenio de colaboración suscrito entre la Universitat de València, el Patronat Sud-Nord y la profesora Elena Mut Montalvà para la ejecución del proyecto "Proceso de diálogo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana para el desarrollo".

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

GUÍA DE ORIENTACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

- Presentación 5
- Introducción 9
- Metodología11
- BLOQUE I. La importancia de la planificación en el sistema de cooperación de la CV 13
 - I. Necesidad y justificación de una planificación eficaz.....13
 - II. Contribuciones de una adecuada planificación a nuestro sistema de cooperación15
 - III. Los actores de la cooperación descentralizada ante la planificación de la ayuda17
- BLOQUE II. Principios básicos de la planificación: participación y diagnóstico 23
- BLOQUE III. Propuesta metodológica para la elaboración de una planificación participativa 27
 - Requisitos previos: voluntad política y espacios de participación27
 - Cinco pasos para elaborar un Plan de Cooperación para el Desarrollo27
- BLOQUE IV. Propuesta orientativa de contenidos de un Plan de Cooperación plurianual 33
 - I. Justificación y diagnóstico 33
 - II. Principios rectores..... 33
 - III. Objetivos del plan por ámbitos estratégicos de intervención..... 35
 - IV. Canalización de la ayuda, modalidades e instrumentos37
 - V. Agentes de cooperación 40
 - VI. Marco presupuestario y vigencia del plan..... 40
 - VII. Evaluación del plan de cooperación.....41

GLOSARIO45

ACRÓNIMOS49

ANEXOS50

I. Miembros del Grupo de diálogo.51

II. Cronograma de las sesiones de trabajo del Grupo de Dialogo y de las sesiones de socialización previas a la redacción definitiva de esta guía.....51

III. Guía de recursos en materia de cooperación para el desarrollo para EELL. 52

IV. Bibliografía en materia de Investigación-Acción Participativa..... 53

V. Matriz de distribución de la AOD en el II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014. 54

VI. Matriz de evaluación del II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014..... 55

VII. Documento de sistematización de las sesiones de socialización de la presente guía..... 56

PRESENTACIÓN

A lo largo de las tres últimas décadas numerosos municipios, provincias y comunidades autónomas han desarrollado una amplia labor de apoyo a los procesos de desarrollo de las comunidades, sociedades y autoridades locales en los países del Sur. Este desarrollo de la cooperación descentralizada ha sido, sin lugar a dudas, una de las principales señas de identidad de la cooperación española, además de una evidente expresión de la conexión entre la cultura municipalista y las aspiraciones de solidaridad internacional y justicia global de la sociedad española.

Paralelamente, fue en las décadas de expansión y consolidación de la cooperación descentralizada en las que tomó cuerpo el fenómeno de la globalización, y con él, la evidencia, cada vez más clara, de que el concurso de todos los actores –globales, regionales, nacionales y locales, gubernamentales y no gubernamentales– era necesario para dar respuesta a los desafíos comunes de desarrollo. En otras palabras, la permeabilidad de las fronteras y la multidimensionalidad del desarrollo hicieron más palpable las necesidades de gobernanza multinivel en un mundo hiperconectado, en el que lo local y lo global cada vez está sujeto a una relación más interdependiente. En este contexto, han sido en buena medida las políticas de cooperación de pueblos, ciudades y regiones las que han permitido a los gobiernos descentralizados “ocupar un lugar en el mundo” y contribuir a través de su acción a enfrentar los problemas del desarrollo y favorecer la gobernanza global.

En España, uno de los resultados más relevantes de la evolución de las políticas de cooperación descentralizada ha sido el grado de institucionalización y regulación normativa de la cooperación descentralizada en las estructuras municipales, provinciales y autonómicas. Una expresión de esta consolidación ha sido el esfuerzo que numerosos municipios, diputaciones y comunidades autónomas han realizado con la elaboración de planes de cooperación que pretendían orientar de manera estratégica las políticas de cooperación descentralizada y reafirmaban su compromiso con la ciudadanía del Norte y las sociedades y gobiernos del Sur sobre la hoja de ruta de su política de cooperación.

Planificación, sin embargo, que no siempre ha contribuido a orientar de la manera más estratégica y racional posible los recursos puestos al servicio de la cooperación, limitando, en alguna medida, su capacidad transformadora. En ocasiones la planificación respondía a una visión excesivamente normativa y poco ajustada a las capacidades reales para llevar a cabo la política de cooperación. En otras ocasiones los marcos de planificación se enfrentaban a la conocida desconexión entre un enfoque de planificación institucional poco participativa y un enfoque construido a partir de las demandas de las ONGD, conduciendo los esfuerzos de planificación a la irrelevancia. No ha sido extraño además, especialmente en los últimos años, que buena parte de los marcos de planificación, aun a pesar de responder a un ejercicio de capacidades reales, se vieran invalidados ante el escenario de debilitamiento de las políticas de cooperación y la disminución de los recursos como respuesta a la crisis. En cualquier caso, se trata de limitaciones que no se inscriben en la naturaleza de los marcos de planificación sino, en buena medida, en los procesos en los que estos han sido generados y en los resultados a los que han conducido.

Parece pertinente, por lo tanto, reivindicar la realización de ejercicios de planificación en una política, la de cooperación, que pretende tener un carácter público, estable, consolidado, transparente y consensuado. Parece pertinente, de igual manera, reflexionar colectivamente acerca del proceso de planificación así como de los resultados a los que este camino, necesariamente abierto, dialogado y apegado a la realidad, debe llevar.

Es precisamente en este objetivo en el que cobra sentido la iniciativa impulsada por la *Plataforma 2015 y más*, la *Universitat de València*, la *Universitat Politècnica de València* y la *Universitat Jaume I*, que pretende dar respuesta a algunos de los desafíos identificados por el estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*, publicado en 2012. La apuesta por un diálogo colectivo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana para el desarrollo es, pues, pertinente y relevante.

- Pertinente porque pretende fortalecer en un momento de debilidad. Debilidad generalizada del conjunto de la cooperación descentralizada española como resultado, por un lado, del descenso de los recursos dedicados a la cooperación y del giro discursivo generado al calor de la crisis que trata de cuestionar la pertinencia de la cooperación en un momento de retroceso de derechos y del bienestar dentro de nuestras propias fronteras. Y, por otro, debilidad generalizada como consecuencia de la propuesta de reforma de la administración local, que amenaza la sostenibilidad de buena parte de los servicios que prestan las entidades locales y plantea limitar severamente sus competencias. En el caso de la Comunitat Valenciana a los dos argumentos anteriores se suma un tercero, el desprestigio y la desconfianza generada por los presuntos casos de corrupción, conocidos como “Caso Blasco”, hacia las políticas y acciones institucionales de cooperación para el desarrollo.

- Relevante porque la apuesta por la planificación de manera abierta, dialogada y participativa constituye una adecuada manera para reconstruir el consenso social y político en torno a las políticas de cooperación descentralizada y contribuir a hacer de ésta una política democrática, transparente y previsible. Una política, además, que se revise y redefina en un contexto de crisis pero ajena a las urgencias generadas por ésta. Una cooperación, en definitiva, renovada, capaz de aportar todo su potencial a los procesos de desarrollo, a las comunidades y sociedades del Sur, y a las autoridades locales de los países socios. Y una cooperación impulsada por gobiernos locales que expresen, en todas sus áreas de gobierno, y no solo en las estructuras específicas de cooperación de cada entidad local, una visión integral y coherente del desarrollo, comprometida con el conjunto de la ciudadanía global.

Ésta es la propuesta que la *Plataforma 2015 y más*, la *Universitat de València*, la *Universitat Politècnica de València* y la *Universitat Jaume I* hacen junto a numerosos actores sociales y políticos valencianos. La apuesta de un diálogo para la construcción de una política de cooperación que esté a la altura de la herencia del pasado –de la corriente municipalista y solidaria que la impulsó– y de los retos del futuro que se desprenden de una compleja agenda de desarrollo que debe abordar aspectos tan relevantes como la sostenibilidad, la equidad y la gobernanza y demanda una participación decidida y estratégica de los gobiernos locales y la ciudadanía.



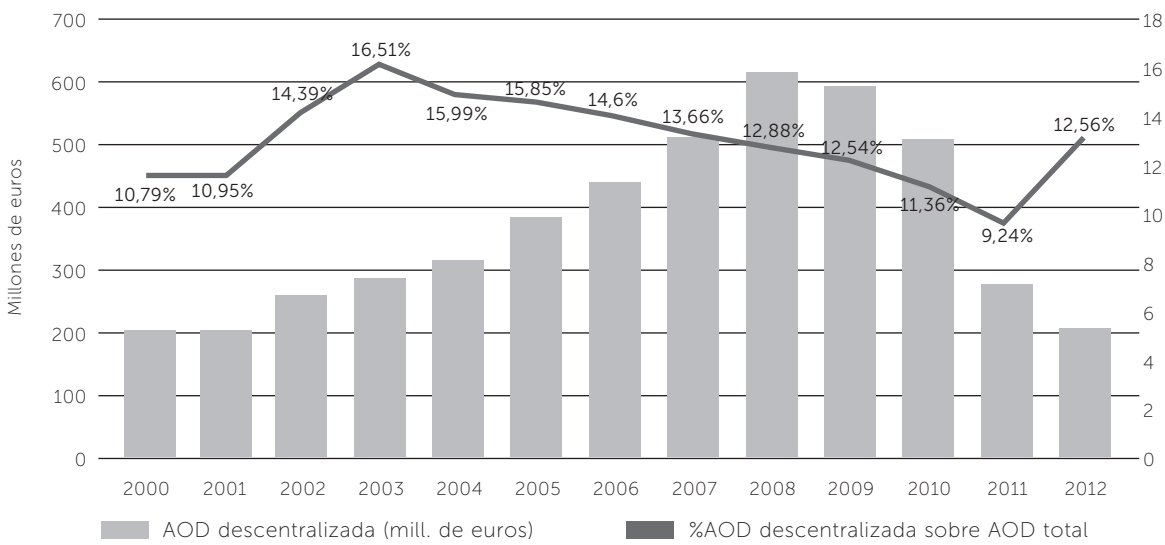
Càtedra UNESCO
d'Estudis sobre el Desenvolupament
VNIVERSITAT ID VALÈNCIA



Introducción

Tras casi tres décadas de crecimiento y consolidación de la cooperación descentralizada en España en la actualidad nos encontramos en un momento difícil donde, junto a la disminución de recursos provocados por los recortes presupuestarios, en gran medida concentrados sobre las políticas sociales (entre las que incluimos las políticas de cooperación para el desarrollo), se produce un cuestionamiento de las políticas de cooperación como espacio de acción de las entidades locales y autonómicas con el consiguiente dismantelamiento de las mismas por parte de muchos gobiernos que, hasta fechas recientes, manifestaban sin reservas su compromiso con los problemas globales y su determinación en apoyar desde la solidaridad las agendas de desarrollo impulsadas a nivel internacional.

Gráfico 1.
Evolución de la AOD descentralizada y % sobre la AOD total española



Fuente: PACI-Seguimiento

Es en este contexto de debilitamiento de las políticas de desarrollo en el que consideramos necesario asumir un nuevo compromiso con la solidaridad y la cooperación internacional. Compromiso que sigue vivo en la ciudadanía, verdadera impulsora de la puesta en marcha de lo que hoy conocemos como cooperación descentralizada. Por ello desde la Plataforma2015ymás, en colaboración con otros actores de la cooperación valenciana, se impulsó desde

febrero de 2013 una propuesta de trabajo para abordar la situación de la cooperación valenciana y promover el fortalecimiento de la misma.

Las acciones realizadas dentro de lo que hemos llamado *proceso de diálogo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana para el desarrollo* tienen por objetivo la apertura de procesos de trabajo colectivo a partir de los que se obtengan propuestas concretas y aplicables para la mejora de la AOD de las administraciones valencianas.

En este primer año hemos priorizado tres ámbitos de trabajo: la planificación, la rendición de cuentas y la comunicación social. Los dos primeros los hemos acotado, en este momento, y por dos razones fundamentales a las entidades locales y provinciales. La primera razón es la uniformidad en la gestión de estos actores: una misma legislación aplicable y una práctica similar en la mayor parte de ellas. La segunda, la existencia de unas relaciones previas entre los diferentes actores implicados (departamentos técnicos de las EELL y de las ONGD, y también, aunque en menor medida algunos departamentos universitarios) y una opinión compartida entre ellos hacia la necesidad de mejorar la gestión y la eficacia de las políticas de cooperación. Estas dos premisas de partida permitían impulsar con garantías un proceso de diálogo que ofreciese alternativas al conjunto de EELL para transformar el actual modelo de gestión de la cooperación.

En esta publicación reuniremos las conclusiones alcanzadas en materia de planificación en este espacio de diálogo con la intención de que pueda facilitar ese necesario tránsito de los modelos y las prácticas de gestión de la AOD de nuestras entidades locales hacia modelos que puedan aprovechar al máximo las importantes fortalezas y sobre todo las poderosas potencialidades que ofrece la cooperación descentralizada hacia la búsqueda de una sociedad global más justa.

Metodología

La metodología de trabajo aplicada para la elaboración de esta guía se ha basado en la participación y el análisis crítico y colectivo entre las partes implicadas en la AOD realizada desde ayuntamientos y diputaciones para, a partir del consenso, elaborar propuestas viables que permitan mejorar la calidad de nuestra cooperación para el desarrollo¹.

El primer paso ha consistido en la constitución de un grupo de trabajo que asumiera la responsabilidad de elaborar un primer borrador de orientaciones para la planificación de la AOD. La creación de este grupo (en adelante **Grupo de diálogo**) ha sido impulsada desde la Plataforma2015ymás obedeciendo a cuatro criterios básicos:

- Pluralidad: en un grupo que reuniese a personas estrechamente relacionadas y con vinculaciones con cada uno de los tres principales agentes implicados; ayuntamientos/diputaciones, ONGD y comunidad universitaria.
- Experiencia y trayectoria en el sector. Personas que tuviesen un conocimiento directo y en profundidad sobre el contexto y la realidad de la cooperación descentralizada realizada desde las EELL de la Comunidad Valenciana.
- Disposición a la participación y experiencia en el trabajo colectivo: para ello se intentó integrar en el grupo a personas que hubiesen participado en procesos similares anteriores, incluso que tuviesen experiencias previas de trabajo conjunto.
- Operatividad: que el número de integrantes del grupo permitiese una relación fluida, con continuidad y con facilidad para poder celebrar reuniones presenciales a lo largo del proceso. Para ello se fijó en 15 el número de integrantes con representatividad aproximada de 1/3 para cada uno de los tres agentes implicados.

La selección e invitación a las personas para integrarse en el grupo fue responsabilidad del coordinador del proceso en representación de la Plataforma2015ymás. Se cursaron diferentes invitaciones con el fin de constituir el **Grupo de Diálogo** que finalmente fue convocado en primera sesión el 26 de febrero de 2013 (en anexo I listado miembros).

¹ Esta metodología ha replicado, en buena medida, la empleada entre 2005 y 2006 para la redacción del Plan de Acción Humanitaria de la CV. Una metodología que demostró que es posible alcanzar el consenso entre los distintos agentes de cooperación de nuestra Comunidad. A pesar de ello, en aquel caso, los resultados fueron desestimados por la propia Generalitat Valenciana, paradójicamente impulsora de aquel proceso de trabajo.

La dinámica de trabajo del **Grupo de diálogo** ha sido la siguiente²:

- Una conferencia inaugural, impartida por el profesor Koldo Unceta, para situar el contexto actual y los retos de la cooperación descentralizada.
- Un primer taller donde se definieron los aspectos centrales a debatir y consensuar. Para ello se seleccionó a una administración referente en materia de cooperación y con una experiencia positiva en la planificación de su AOD. Este taller fue dinamizado por Andrés Carbonero (Director del Servicio de Atención al Desarrollo e Inclusión de las Personas) máximo responsable del departamento de cooperación del Gobierno de Navarra.
- Una serie de reuniones presenciales en las que a través de diferentes dinámicas (trabajo en grupos, debates, exposiciones) y con el intercambio de información on-line se ha ido avanzando en el análisis crítico de la realidad, la reflexión, el debate de alternativas y la redacción consensuada del primer borrador de la guía de *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana*.
- Presentación y puesta en común del borrador de la Guía de Orientaciones para la Planificación en sesiones abiertas de trabajo con responsables de cooperación, tanto técnicos como políticos, de administraciones públicas, representantes y personal técnico de ONGD, representantes de la comunidad universitaria y representantes de diferentes organizaciones sociales y ciudadanas.
- Revisión y redacción definitiva, con las aportaciones realizadas en los diferentes espacios de socialización, del documento final: *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana*.

² En el anexo II se incluye el cronograma de trabajo seguido.

1 Importancia de la planificación en el sistema de cooperación de la Comunitat Valenciana

I. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE UNA PLANIFICACIÓN EFICAZ.

No cabe duda que la cooperación descentralizada ha arrastrado, desde su constitución y posterior crecimiento, importantes limitaciones que en buena medida han posibilitado o facilitado su actual desmantelamiento en muchos de nuestros municipios y comunidades autónomas. Entre los rasgos que pueden identificar las limitaciones de la cooperación realizada desde buena parte de ayuntamientos y diputaciones del Estado español destacamos las siguientes³:

- Ausencia en la mayor parte de gobiernos locales de un planteamiento político que vaya más allá de la concesión de fondos y las acciones puntuales, de un planteamiento donde la cooperación para el desarrollo se conciba como una política pública con objetivos a largo plazo fundamentada en una concepción solidaria y de justicia social.
- Escasa implicación municipal. La acción de las corporaciones locales y las diputaciones se ha limitado a la concesión de ayudas a terceros sin un compromiso e implicación en la ejecución de las acciones y los impactos generados. Esta escasa implicación municipal se traslada también al distanciamiento de la ciudadanía y la escasa información e implicación con las acciones de desarrollo subvencionadas desde su ayuntamiento o diputación.
- Las convocatorias anuales de ayudas como instrumento central en la gestión de la cooperación. Esto genera una falta de previsibilidad de la ayuda que impide a las organizaciones del Norte y del Sur planificar adecuadamente procesos a medio y largo plazo, horizontes temporales fundamentales en todo proceso de desarrollo. Por otro lado, la gestión por convocatorias ha llevado a lo que algunos autores denominan el “proyectorado⁴” que, entre otros aspectos negativos, lleva aparejados importantes esfuerzos de gestión –debido a procesos excesivamente burocratizados en relación a la cantidad de recursos disponibles– que colapsan la capacidad del escaso personal de los departamentos de cooperación impidiendo la puesta en marcha de acciones generadoras de conocimiento y aprendizaje (seguimiento, evaluación).

³ Numerosos autores han caracterizado este sistema (Gómez Gil, I. Martínez, Sanahuja, etc) En La Cooperación para el Desarrollo en la CV (P2015ymas) se describe con más detalle la situación en la CV.

⁴ Concepto utilizado por Rodríguez-Carmona (2008).

- El sistema de gestión vía convocatorias anuales ha generado una elevada fragmentación de la ayuda. Esta fragmentación, que produce atomización y dispersión de recursos, se agrava con la concesión, en muchos casos, de subvenciones a organizaciones con poca o nula implantación en el municipio, lo que contribuye también al distanciamiento de los espacios y las posibilidades de participación⁵. La fragmentación ha sido alimentada en muchos casos por la aplicación del conocido –café para todos– y, en algunos casos, la dificultad en muchas EELL en la aplicación de criterios técnicos de calidad.
- La escasa participación se manifiesta de forma evidente en la inexistencia en la mayor parte de las administraciones valencianas de consejos de participación, práctica que se extendió en los inicios de la cooperación descentralizada pero que ha ido desapareciendo de la mayor parte de municipios y diputaciones valencianos o quedando reducida a un espacio informativo entre ONGD y gobiernos locales que ha impedido una participación real. Prueba de la importancia de dichos órganos es el hecho que precisamente los escasos ejemplos de buenas prácticas en materia de cooperación descentralizada en nuestra comunidad se dan en aquellos municipios que cuentan con consejos de cooperación plurales y participativos.
- La incapacidad del modelo actual para articular la participación e implicación de los socios del Sur y la población destinataria en el diseño de nuestras políticas y acciones de cooperación dotándolas de una visión más global capaz de transformar las políticas de ayuda en políticas de desarrollo y abordar, más allá de la eficacia de la ayuda, la eficacia del actual modelo de desarrollo.
- Buena parte de los documentos de referencia de la cooperación descentralizada y, en especial, de los documentos de planificación, se han caracterizado por su falta de operatividad y sus escasos aportes para el análisis del impacto real de la AOD implementada.

Esta reflexión sobre las debilidades del modelo actual de gestión de la cooperación, unida a los más recientes recortes presupuestarios, nos sitúa ante la necesidad de promover un cambio que permita superar las visiones cortoplacistas e individualistas de un sistema anclado en la gestión anual, el distanciamiento con la ciudadanía y la excesiva burocratización.

Es en este contexto donde la planificación se nos muestra como una práctica más necesaria que nunca y como un instrumento eficaz para superar limitaciones anteriores y refundar la cooperación en base a una concepción solidaria, participativa, generadora de conocimiento y eficaz a medio y largo plazo en la lucha contra la pobreza y las desigualdades globales. Como seña-

⁵ En este aspecto sería necesario un estudio que permitiese valorar de forma objetiva el grado de dispersión real de la ayuda y en qué medida el papel de algunas ONGD y la práctica aplicada por algunas EELL ha mitigado los efectos negativos de la fragmentación en la concesión de las ayudas.

laba Andrés Carbonero “el contexto actual nos exige ser más eficientes que nunca para maximizar los impactos y hacer frente a unas necesidades cada vez mayores con menos recursos”⁶.

Del mismo modo para la FEMP la planificación “es la consecuencia de un amplio proceso de reflexión, de un diagnóstico detallado sobre el fondo y la forma: qué se quiere hacer (y con qué finalidad) y de qué modo se pretende llevarlo a cabo (y con qué medios). Es, en definitiva, un punto de llegada para dotar de coherencia y rigor al conjunto de la política de cooperación para el desarrollo impulsada desde un Gobierno Local”⁷.

Asumiendo estas reflexiones desde el **Grupo de diálogo** planteamos la necesidad de planificar para reafirmar la cooperación descentralizada como una política pública municipal, basada en el consenso y la participación, y dotarla de los instrumentos eficaces de los que hasta ahora, en la mayoría de los casos, no se ha dotado. La elaboración de esta guía se enmarca en este propósito de facilitar a las EELL el tránsito desde el modelo actual (centrado en el proyecto, sin implicación municipal y teniendo a la anualidad como base de su gestión) a un modelo planificado, participativo e incluyente.

II. CONTRIBUCIONES DE UNA ADECUADA PLANIFICACIÓN A NUESTRO SISTEMA DE COOPERACIÓN

El **Grupo de diálogo** ha analizado y debatido sobre los beneficios que una adecuada planificación de la cooperación puede aportar para la superación de las limitaciones o debilidades del modelo actual de cooperación descentralizada. El resultado de este análisis se sistematiza en la siguiente tabla:

DEBILIDADES DEL MODELO ACTUAL	APORTES DE LA PLANIFICACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE COOPERACIÓN
Atomización y fragmentación de las ayudas, provoca dispersión, imprevisibilidad y limita el impacto de las acciones generando costes mayores de gestión	Facilita la concentración de la ayuda en programas a medio plazo reduciendo la dispersión anterior. Incrementa la previsibilidad permitiendo a los ejecutores planificar procesos de desarrollo a medio y largo plazo. Permite obtener información del impacto de las acciones trabajando en un sistema orientado a resultados.

⁶ Intervención de Andrés Carbonero en el taller sobre planificación, Valencia, 26 de febrero de 2013.

⁷ FEMP.2011. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. pág. 33.

Falta de coordinación entre la diversidad de actores locales	Posibilita un mayor conocimiento de las previsiones de las diferentes administraciones facilitando así la coordinación, incrementando la eficiencia y pudiendo afrontar de forma colectiva acciones que individualmente resultan inviables (seguimiento, evaluación, estudios de impacto).
Falta de armonización con el consiguiente aumento de los costes de gestión	Permite establecer de forma colectiva modelos de gestión similares evitando la excesiva burocratización de la cooperación.
Escasa implicación y participación de la ciudadanía	Exige la implicación de las diferentes fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas en la definición de las políticas de cooperación para establecer una planificación basada en el consenso.
Verticalidad de la toma de decisiones, al reducir la participación a la gestión de fondos, sin generar políticas estables y compartidas de desarrollo	Permite establecer sistemas de participación en la definición de las políticas de cooperación y unas relaciones más horizontales entre los actores implicados (ONGD, municipios, socios del Sur, colectivos ciudadanos...)
Reducción de la acción de cooperación a la financiación de proyectos, sin una implicación real de las EELL en las acciones que apoyan	Facilita una implicación mayor y más directa de los municipios y los agentes locales en los procesos a medio y largo plazo que impulsan.
Mayor importancia de la visibilidad frente a la eficacia. Ausencia de procesos de evaluación y aprendizaje, limitación a la gestión administrativa y económica de las acciones.	La planificación resta peso a la gestión de convocatorias anuales y permite liberar recursos para una adecuada rendición de cuentas (evaluación, aprendizaje, generación de información y conocimiento).
Dificulta la participación de los socios del Sur y la población destinataria en la definición de las políticas de cooperación	Facilita la inclusión de las voces del Sur en la elaboración y diseño de nuestras políticas de ayudas y su transformación hacia un modelo más coherente y centrado en un concepto más amplio del desarrollo.
Inexistencia de indicadores de desarrollo en la planificación de las políticas públicas que garanticen la eficacia del desarrollo	El establecimiento de indicadores de desarrollo concretos supone la definición de la ruta común de viaje de todos los agentes que participan en la agenda de desarrollo, la valoración del aporte de cada uno de ellos a la misma y la posibilidad de medir el impacto de nuestras acciones y por tanto de generar aprendizaje y mejorar su eficacia.

Planificar solo tiene sentido si con ello aportamos insumos para mejorar el impacto y la calidad de nuestras políticas de cooperación. La finalidad de incorporar la planificación no debe ser otra que la de transformar la situación actual, por lo que debemos tener presente en todo momento que un Plan de Cooperación debe ser un instrumento operativo, cuya aplicación sea posible y cuya efectividad sea medible en el tiempo mediante indicadores objetivamente verificables.

Los planes de cooperación no pueden consistir, como por desgracia ha ocurrido con muchos de los documentos de planificación de la cooperación descentralizada, en declaraciones de intenciones o en meros instrumentos de visibilización. Por ello, teniendo en cuenta la diversidad y las diferentes situaciones en que se encuentra la cooperación en las EELL valencianas, cada una de ellas deberá, a partir de los diagnósticos participativos, definir los objetivos que pretenden alcanzar con la aplicación de su plan.

III. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ANTE LA PLANIFICACIÓN DE LA AYUDA

La cooperación descentralizada se define como una forma de cooperación que se desarrolla a través de entidades inferiores al ámbito estatal. Del total de cooperación descentralizada, alrededor del 30% corresponde a la cooperación que realizan las corporaciones locales. Aún con las limitaciones y debilidades antes señaladas no cabe duda que la cooperación descentralizada se ha formulado a nivel teórico y normativo bajo unos principios más alineados con las prioridades de lo que luego se concretó en la conocida como agenda internacional del desarrollo: mayor adecuación a las prioridades identificadas por los actores del Sur; más protagonismo de la población de los países del Sur, y unas asignaciones hacia las prioridades sectoriales y geográficas de la agenda internacional de desarrollo mayores a las que ofrece la cooperación realizada desde la administración general del Estado español.

Todo ello se explica en la propia génesis de la cooperación descentralizada donde las administraciones locales y autonómicas asumieron buena parte de las demandas emanadas de la sociedad civil y fundamentalmente los postulados del sector no gubernamental respecto al desarrollo. De este modo, el principal rasgo diferencial de la cooperación descentralizada –en contraposición con la cooperación centralizada– es su permeabilidad a las demandas de la sociedad civil. Este rasgo es el que ha motivado que durante los últimos años se venga demandando la necesidad de un proceso de participación ciudadana, de un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Una correcta participación social consiste en un proceso de comunicación multidireccional que proporcione un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los agentes con el equipo gestor, generando complicidad ciudadana entre la Administración –la representación política y las trabajadoras y los trabajadores–, la ciudadanía –y sus organizaciones asociativas– y los interlocutores del tejido social y productivo local. Esta participación supone, así mismo, optar por las ideas cívicas, por una utopía organizativa y solidaria en continuo aprendizaje, donde la Administración es la casa común en la que tomamos, conjunta, y diferenciadamente, las decisiones para una cooperación que apoye los procesos de desarrollo impulsados desde los ámbitos locales del Sur.

Es esta característica y potencialidad de la cooperación descentralizada la que desde el **Grupo de Diálogo** consideramos necesario poner en valor. Sin duda la planificación de la ayuda y el propio ejercicio de planificación son espacios desde los que se debe aprovechar esta fortaleza. Para ello se deberá trabajar desde un sistema mucho más coordinado, más articulado, y que permita a los diferentes actores sociales del municipio aportar todo su potencial de desarrollo.

En este contexto de participación, el rol de los agentes de la cooperación debe ir más allá de la mera implementación de proyectos de cooperación y la ejecución de actividades de educación para el desarrollo. Nuestra misión debe dirigirse al fortalecimiento de redes de la sociedad civil tanto Sur-Norte, como Sur-Sur y Norte-Norte, para el pleno ejercicio de los derechos humanos a través de la transferencia de capacidades. Nuestra visión debe ir desde lo local hacia lo global, con especial incidencia en el pleno ejercicio del derecho a la participación, que garantice la modificación de las injustas relaciones de poder existentes actualmente.

En la tabla siguiente reflejamos las conclusiones a las que ha llegado el **Grupo de diálogo** sobre el papel y los beneficios para los diferentes actores y agentes de cooperación que puede aportar la instauración de un modelo planificado de gestión de la ayuda.

ACTORES		BENEFICIOS QUE OBTIENEN DE LA PLANIFICACIÓN	PAPEL QUE JUEGAN EN LA PLANIFICACIÓN
1	Grupos políticos con representación en la entidad local	Forman parte de la política de cooperación de la EELL al trasladar sus opiniones y planteamientos para el debate e incorporación en el Plan de Cooperación. Participan de los consensos que garantizarán unas políticas de desarrollo con horizontes en el medio y largo plazo. Facilita su función de control y seguimiento de las políticas desplegadas por el equipo de gobierno. Consiguen una mayor transparencia en la gestión pública de la EELL de la que forma parte.	Participan en el proceso de elaboración del Plan, enriqueciendo la reflexión, realizando propuestas y alcanzando los consensos necesarios para su apropiación. Asumen funciones de control, seguimiento y evaluación del Plan de Cooperación como parte de los órganos de participación.
2	Equipo de Gobierno y concejal/a o diputado/a responsable en materia de Cooperación para el Desarrollo en la entidad local	Incorporan y reconocen la Cooperación para el Desarrollo como una política pública de su entidad local. Asumen el liderazgo de unas políticas de cooperación, explicitadas en el Plan de Cooperación, cuyas bases cuentan con un amplio consenso y respaldo en la EELL. Ejecutar políticas debidamente planificadas permite concentrar y rentabilizar los recursos, medios y potencialidades disponibles dotando de efectividad y eficacia a las acciones del Plan. Contar con un instrumento efectivo ante otras AAPP (diputaciones, Generalitat, Fons Valencià, AECID, etc) que facilite el reconocimiento de la política de cooperación desplegada desde su entidad local y el logro de los apoyos necesarios para su implementación.	Impulsan y participan activamente en el proceso de elaboración del Plan, favoreciendo los consensos necesarios para su apropiación por los agentes sociales presentes en el municipio (o la provincia). Son los responsables finales de la aprobación del Plan de Cooperación incorporando, de esta manera, a la acción de gobierno las políticas de cooperación para el desarrollo. Ejecutan el Plan de Cooperación de acuerdo a las directrices políticas que deben regir las políticas locales de cooperación, asignando los recursos económicos y humanos necesarios para su implementación. Juegan un papel fundamental en el impulso de las políticas de cooperación incorporando en la planificación de la misma el trabajo en red con otras AAPP, agentes de cooperación y redes de cooperación existentes para coordinar las políticas de cooperación. En el caso específico de las Diputaciones, proporcionar asesoramiento y orientación sobre cooperación para el desarrollo a nivel local.

3 Equipo técnico adscrito al departamento de cooperación al desarrollo	Permite que el personal técnico tenga explicitadas las directrices políticas de la cooperación al desarrollo a ejecutar. Facilita la coherencia de su labor profesional. Permite la continuidad y la evaluación de las acciones realizadas. Posibilita la coordinación y complementariedad con otros departamentos y con otras AAPP.	Asume la coordinación técnica del Plan, tanto en su elaboración e implementación como en su seguimiento y evaluación, jugando un papel fundamental en todos estos procesos. Marca las directrices operativas y técnicas en materia de cooperación para el desarrollo en el Plan de Mandato municipal. Favorece la transversalidad de las actuaciones implicando a otros departamentos de la entidad local necesarios para este proceso.
4 ONGD	Les permite trabajar en el medio y largo plazo con escenarios de financiación y apoyos previsibles Facilita incorporar su visión y las demandas y prioridades de sus socios del Sur a la política de cooperación de la ciudad. Permite su participación en las propuestas de acción y en la toma de decisiones.	Participan activamente en el proceso de diseño, implementación y evaluación, aportando: las prioridades y necesidades identificadas desde el Sur su bagaje y experiencia en materia de cooperación y EpD. Ejecutan aquellas acciones contenidas en el Plan que les corresponda.
5 Socios en el Sur (Organizaciones sociales, administraciones públicas, ciudadanía)	Les permite trabajar en el medio y largo plazo con escenarios de financiación y apoyos previsibles. Permite su participación en las propuestas de acción y en la toma de decisiones e incorporar su visión y sus prioridades en las políticas de cooperación de los "donantes" contribuyendo así a mejorar la eficacia de la ayuda.	Como destinatarios de nuestras intervenciones desempeñan un papel fundamental por lo que, bien directa o indirectamente a través de las ONGD, participarán activamente en aquellos aspectos del Plan que incidan en su desarrollo. Ejecutan una parte substancial de las acciones de desarrollo planificadas mediante proyectos y programas que se realizan en el Sur. Deben ser un sujeto activo en nuestras políticas de cooperación por lo que deberá hacerse un esfuerzo para conseguir su paulatina incorporación en el debate sobre las políticas de desarrollo y de AOD.

6	Otros departamentos relacionados (ej. Educación, Juventud)	Facilita la transversalidad y complementariedad entre los diferentes ámbitos municipales. Permite la obtención de sinergias en las acciones, especialmente en aquellas relativas a educación para el desarrollo y sensibilización. Facilita su acceso a información en materia de políticas de desarrollo que puede ser relevante para el diseño y el enfoque de otras políticas municipales.	Participan en el proceso de elaboración del Plan, enriqueciendo la reflexión, realizando propuestas y alcanzando los consensos necesarios para su apropiación. Asumen la ejecución, o su participación, en aquellas acciones de cooperación y EpD donde su experiencia y conocimientos puedan resultar relevantes.
7	Dpto. de fiscalización / gestión económica	Obtienen información complementaria acerca de las actuaciones que en materia de cooperación desarrolla la entidad local, y por tanto, dota de un marco teórico y da sentido a la justificación económica de dichas actuaciones.	Participa en el proceso de elaboración del Plan, especialmente en aquellos aspectos que permitan adecuar los mecanismos de control a las exigencias normativas de la EELL y a las necesidades de las acciones de desarrollo. Coordina las actuaciones para la fiscalización y control del gasto realizado así como de los procesos de concesión de subvenciones. Asume la parte correspondiente en las acciones de evaluación y RdC del Plan de Cooperación y las acciones específicas que se fijan en el mismo.
8	Movimiento asociativo local	Pone en valor sus potencialidades como agentes de cooperación facilitando la transversalidad entre sus áreas de intervención y las acciones impulsadas desde la política de cooperación. Incorpora la solidaridad internacional como valor de la ciudadanía. Permite visibilizar la cooperación, mejorando su imagen pública, y obteniendo mayor compromiso de la ciudadanía.	Participa en el proceso de elaboración del Plan, enriqueciendo la reflexión, realizando propuestas y alcanzando los consensos necesarios para su apropiación. Juega un papel fundamental en los espacios de análisis, evaluación y valoración de impacto de las actuaciones del Plan, facilitando con ello, el conocimiento sobre la realidad del Sur, y la toma de conciencia y responsabilidad que le corresponde ante las desigualdades e injusticias sociales.

9 Representantes de redes/ plataformas de coordinación de entidades sociales	Rentabiliza los esfuerzos de las entidades que representan al establecer sinergias entre diferentes sectores de intervención. Pone en valor sus potencialidades como agentes de cooperación facilitando la transversalidad entre sus áreas de intervención y las acciones impulsadas desde la política de cooperación. Facilita su acceso a información en materia de políticas de desarrollo que puede ser relevante para sus objetivos.	Participan, en función de la realidad de cada EELL, en el proceso de elaboración del Plan, enriqueciendo la reflexión, realizando propuestas y alcanzando los consensos necesarios para su apropiación. Deben asumir un papel activo como interlocutor de la sociedad civil, facilitando la coordinación de actuaciones de diversas organizaciones.
10 Universidades	Ajustan sus iniciativas en materia de investigación, formación e incorporación de instrumentos técnicos de análisis, intervención y evaluación, a las necesidades de la cooperación en cada momento. Permite sistematizar conocimientos y favorecer espacios de reflexión y aprendizaje desde un análisis crítico.	Pueden aportar recursos técnicos, investigación, formación y personal cualificado necesario en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Cooperación. Aportan espacios de intercambio de experiencias. Aportan sensibilización y educación para el desarrollo para la comunidad universitaria.
11 Generalitat Valenciana	Facilita adecuar y armonizar sus políticas en materia de cooperación en coherencia con las políticas de cooperación de las EELL valencianas. Pone a su disposición un marco general de actuación de la cooperación para el desarrollo desplegada desde la CCAA que le permite programar adecuadamente las actuaciones en materia de coordinación (Comisión Interterritorial, CAHE...).	Marcar las líneas de actuación de la cooperación en la CCAA y atender las demandas que en materia de planificación que puedan realizar las EELL. Prestar asistencia, canalizando recursos técnicos y/o económicos, para la elaboración y/o ejecución de la planificación de las EELL. Mantiene y operativiza los cauces de participación y coordinación entre las administraciones valencianas en materia de cooperación para el desarrollo, en especial la Comisión Interterritorial y el CAHE.
12 Centros Educativos radicados en las EELL.	Facilita la vinculación de la comunidad educativa con las políticas de cooperación y su relación y colaboración con los agentes de cooperación. Pone al alcance de los centros y de toda la comunidad educativa recursos útiles para la educación en valores.	Participan en el proceso de elaboración y ejecución del Plan, especialmente en aquellos aspectos que afectan a la EpD y la concienciación de la comunidad educativa.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA PLANIFICACIÓN: PARTICIPACIÓN Y DIAGNÓSTICO

Como señala Andrés Carbonero *“tan importante como el plan resultante es la metodología aplicada para su elaboración”*⁸. Esta importancia de la metodología en la elaboración de la planificación la encontramos bien descrita en el manual de gestión de la cooperación de la FEMP cuando afirma:

*“La elaboración de un Plan Director o Plan Estratégico constituye una oportunidad para definir una política propia de cooperación para el desarrollo. El proceso de debate y redacción del texto sirve de punto de inflexión para valorar la trayectoria de la organización, incorporar las lecciones aprendidas y perfilar una estrategia que sirva de marco compartido a medio-largo plazo. Es, por tanto, un momento enriquecedor para repensar el rol del Ayuntamiento o la Diputación y romper, si es el caso, con inercias ineficaces”*⁹.

Desde el **Grupo de diálogo** coincidimos plenamente con las afirmaciones anteriores y consideramos que la planificación debe realizarse de acuerdo a una metodología que se fundamente necesariamente en dos pilares básicos: la participación y el diagnóstico de la realidad (conocimiento de la realidad municipal / provincial).

- **Participación:** *“La participación de los actores involucrados en la política de cooperación del Gobierno Local es un elemento esencial en el proceso de elaboración del Plan”*⁹. Disponer de espacios de participación se confirma así como un elemento básico e indispensable para que la cooperación descentralizada aproveche sus potencialidades. Los Consejos de Cooperación han sido el mecanismo de participación más extendido en el actual modelo de cooperación descentralizada y han permitido unos niveles de participación y de transparencia muy valiosos. Ello no ha sido obstáculo para que, en muchas ocasiones, éstos quedaran limitados y restringidos a espacios formales y poco operativos.

Además de los consejos sectoriales específicos en materia de cooperación en algunas EELL, debido a su propia experiencia y al contexto local, han funcionado otros espacios de participación, como los Consejos Municipales de Bienestar Social, donde se insertaron los temas de cooperación, o las Comisiones Municipales de Cooperación, con participación de grupos políticos municipales y agentes sociales, favoreciendo en ambos casos un alto grado de transparencia y unos espacios básicos para el diálogo entre actores de cooperación.

⁸ Intervención de Andrés Carbonero en el taller sobre planificación, Valencia, 26 de febrero 2013.

⁹ FEMP. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. Pág. 124

Resulta también necesario destacar que los espacios formales y/o colegiados de participación no agotan en ningún caso la necesaria y continua relación e intercambio que debe existir entre los agentes de cooperación. Ante la inexistencia o inoperancia, en bastantes EELL valencianas, de espacios formales de participación han sido los espacios no formales promovidos por los/as responsables técnicos/as municipales los que han permitido la reflexión, la evaluación de los instrumentos de cooperación, la generación de aprendizaje y la transformación de muchos aspectos de la gestión de la cooperación en nuestras entidades locales.

Sin restar importancia a todo lo anterior, desde el **Grupo de Diálogo**, en sintonía con las recomendaciones de la FEMP, se considera que los espacios formales de participación deben jugar un papel fundamental en el proceso de elaboración de la planificación.

Resulta por tanto necesario retomar la constitución y en algunos casos remodelación de los Consejos de Cooperación¹⁰ para que puedan ser este espacio fundamental de participación. Además desde el **Grupo de diálogo** se insiste en que los Consejos sean órganos realmente operativos y con funciones relevantes en el establecimiento de las políticas de cooperación.

– Composición: en consonancia también con las recomendaciones de la FEMP en la composición de los Consejos de Cooperación debe primar la representación de la pluralidad, evitando caer en la tendencia actual hacia la configuración de mayorías del propio equipo de gobierno. En función de la realidad municipal los Consejos de Cooperación deben incluir los siguientes representantes:

Concejalía con competencias de cooperación.	Grupos Políticos con representación municipal
Equipo técnico asignado al programa de cooperación	CVONGD y ONGD con presencia en el municipio.
Ciudadanos/as individuales con especial trayectoria en materia de cooperación.	Asociaciones del municipio (inmigrantes, culturales, juventud, mujeres, vecinos/as, etc.).
Universidades	Sindicatos
Colegios profesionales	Consejo Escolar Municipal
En el caso de las diputaciones deberían integrarse en el consejo de cooperación los municipios de la provincia que mantienen su compromiso con la cooperación para el desarrollo.	
La representación de ONGD / CVONGD puede ser: A nivel municipal las ONGD con presencia local e invitar a la CVONGD a sumarse. A nivel provincial (diputaciones) para ser operativos, la representación del sector puede ser de la CVONGD; de las Federaciones de Asociaciones de Vecinos y Vecinas; Asociaciones de Mujeres; del Consejo de la Juventud de la CV, etc.	

¹⁰ Hemos mantenido la denominación “Consejo de Cooperación” por ser la de más amplia utilización entre las administraciones, si bien, tanto desde el Grupo de Diálogo como desde otras entidades, se valora positivamente una denominación más amplia como “Consejos de Solidaridad y Cooperación Internacional” que refleje mejor el alcance del trabajo que pueden y deben desempeñar estos órganos de participación.

– Funciones: entre otras, desde el **Grupo de Diálogo** se propone al menos las siguientes:

Asesorar a la concejalía en políticas de cooperación.	Ser un cauce de coordinación y generación de sinergias.
Coparticipar en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de los planes de cooperación, lo que implica aspectos como: Análisis, debate y propuesta de los modelos e instrumentos de cooperación más adecuados. Puesta en común y consenso respecto a los conceptos básicos de la cooperación, la EpD y la AH. Participar activamente en el seguimiento y evaluación de la aplicación de las políticas de desarrollo.	Participar en el establecimiento de los criterios, prioridades y líneas generales a tener en cuenta, tanto en la política de cooperación del municipio y el ayuntamiento en general, como en la financiación de los proyectos de cooperación, EpD y AH, y en la asignación de los porcentajes de las distintas partidas presupuestarias
Aprobación del Plan de Cooperación, dictaminando al respecto, así como de las memorias e informes de evaluación del Plan, de las programaciones anuales y de las actividades que contiene.	Ser cauce de difusión y efecto multiplicador de la política de cooperación desarrollada en el municipio, informando a la ciudadanía y entidades ciudadanas y motivando a la misma a su participación.
Promover estudios e investigaciones en materia de cooperación, dotándose de conocimiento útil para una planificación de calidad.	Plantear todas aquellas iniciativas y propuestas que estime oportuno en aras a la mejora de la política local de cooperación.
Canalización de las quejas y sugerencias existentes en esta materia (Manual de la FEMP).	

– Estructura: El Consejo constará de un Plenario y, si fuera necesario, de una Secretaría Permanente, pero sobre todo se constituirán Comisiones o Grupos de trabajo específicos, que permitan una mayor operatividad en el trabajo, devolviendo al consejo sus acuerdos para el dictamen correspondiente. La estructura del Consejo de Cooperación deberá responder y adaptarse, lógicamente, a las necesidades de cada entidad local.

- **Diagnóstico:** *“La base para un adecuado proceso de planificación debe ser un buen diagnóstico y análisis de las potencialidades de las organizaciones que asumen la planificación, solo así podremos disponer de una planificación que responda a nuestras propias características”¹¹.*

Tal como señala la FEMP *“es el momento de elaborar un diagnóstico detallado y, a partir de sus conclusiones, perfilar un proyecto de actividad*

¹¹ Intervención de Andrés Carbonero en el taller sobre planificación, Valencia, 26 de febrero de 2013.

con objetivos definidos y resultados evaluables¹²". En este sentido desde el **Grupo de diálogo** se propone como metodología para la elaboración del diagnóstico: la Investigación-Acción Participativa (IAP). La IAP es un *"método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, que se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social"*.

*"La IAP es un proceso que combina la teoría y la praxis, y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, el refuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora"*¹³. En la IAP el equipo investigador juega el papel de facilitador del proceso siendo la propia población destinataria la que analiza y sistematiza la información y la socializa entre todos sus integrantes (instituciones, asociaciones, colectivos, ciudadanos/as individuales) para así comprender mejor la realidad (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), y les facilita planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla.

La realización del diagnóstico, como se explicará más adelante en el apartado metodológico, se llevará a cabo en el marco del proceso de elaboración del Plan de Cooperación municipal y de acuerdo a las especificidades que desde el Consejo de Cooperación o el órgano de participación correspondiente se definan.

A partir de estos dos pilares (la participación y el diagnóstico de la realidad) debemos diseñar una planificación *"concebida como un punto de llegada o, si se prefiere, como un punto de inflexión para definir o redefinir la política de cooperación de un Ayuntamiento o Diputación a la luz de un proceso participativo"*¹⁴.

Como recomendaciones finales que debemos tener presente en todo el proceso de planificación queremos destacar las consideraciones realizadas por A. Carbonero en las que nos conmina de manera *"imprescindible a actuar de forma que:*

- *No mimeticemos ni copiemos otras planificaciones. Ha sido un error clásico y recurrente.*
- *La simplicidad debe ser una condición propia del Plan. Debe ser pragmático y operativo.*
- *Debe ser realista, de acuerdo con los recursos y los plazos de que disponemos.*
- *Debe ser medible, con indicadores significativos y de fácil obtención*¹⁵.

¹² FEMP. 2011. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. pág. 124.

¹³ Marlen Eizagirre y Néstor Zabala. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo*. HEGOA.

¹⁴ FEMP. 2011. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. pág. 123.

¹⁵ Intervención de Andrés Carbonero en el taller sobre planificación, Valencia, 26 de febrero de 2013.

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Condiciones previas

“Planificar sólo tiene sentido si, en efecto, estamos hablando de la cooperación entendida como una política pública de amplio calado¹⁶”. Tal como señala la FEMP un requisito previo debe ser la clara voluntad política del equipo de gobierno, compartida y consensuada con el conjunto de grupos municipales, en impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo basada en la eficacia, la participación, la rendición de cuentas y la coherencia de las políticas públicas. Este nuevo compromiso con la política de cooperación para el desarrollo tiene en la planificación uno de los instrumentos más potentes para su adecuado diseño y ejecución. Esta planificación debe establecer nuevos contextos de trabajo desde una aspiración de vigencia y continuidad donde el seguimiento y la evaluación continua respecto al logro de los resultados planificados sean, más allá de los procesos electorales y alternancias políticas, los que marquen la revisión y actualización del plan.

Un segundo requisito previo debe ser la existencia de espacios que garanticen un proceso de participación plena. Para ello deben constituirse o reforzarse los espacios de participación, siendo el espacio más apropiado el Consejo de Cooperación. En el apartado anterior hemos señalado la importancia de contar con espacios formales que garanticen los principios de participación democrática, reflejando la pluralidad política municipal y la participación del tejido social y asociativo del municipio. El Consejo de Cooperación debe disponer de un reglamento que detalle su composición, sus funciones y competencias, y su funcionamiento. Para la elaboración de dicho reglamento se pueden adaptar a cada realidad municipal reglamentos, entre otros, como los de los ayuntamientos de Quart de Poblet y Elche¹⁷.

Cinco pasos para la elaboración de un Plan de Cooperación

Primer paso: constitución de un equipo de coordinación.

Para la conducción de todo el proceso es necesario que se constituya un equipo que asuma la coordinación y el cumplimiento del plan de trabajo para la elaboración del Plan de Cooperación. La composición y funciones de dicho equipo, así como la legitimidad para el desempeño de su labor, se

¹⁶ FEMP. 2011. *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. pág. 126.

¹⁷ En *La Cooperación para el Desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Plataforma2015ymás) hay un capítulo específico dedicado a los Consejos de Participación de la Comunitat Valenciana.

obtendrá mediante su correspondiente aprobación en el órgano de gobierno competente.

La composición del equipo de coordinación se definirá de acuerdo a la carga de trabajo y las acciones a realizar, que serán diferentes en función de la realidad de cada entidad local. Por ello el número de personas que lo integren y sus perfiles serán en cada EELL los que se determinen. En cualquier caso desde el **Grupo de diálogo** se recomienda que el equipo de coordinación esté compuesto por varias personas en representación de los diferentes agentes de cooperación implicados, entre ellos debe estar personal técnico del área responsable de cooperación en el ayuntamiento o diputación y personal representante de la sociedad civil (ONGD, asociaciones locales, etc.). En aquellos casos que, por el volumen de la cooperación municipal, se considere necesario se deberá contar con la participación de otros departamentos de la corporación y/o apoyos externos de personas con perfil especializado en materia de cooperación internacional, intervención y participación social.

Segundo paso: Elaboración del Protocolo de actuación.

El Consejo de Cooperación debe consensuar y aprobar un *Protocolo de actuación* para la elaboración del Plan de Cooperación municipal. Como señala la FEMP, “en condiciones ideales, la elaboración del Plan debería permitir:

- Incorporar en los debates las perspectivas del conjunto de los actores.
- Propiciar procesos de confianza mutua que faciliten la generación de consensos.
- Definir los roles complementarios que pueden desempeñar los distintos actores”¹⁸.

El *Protocolo de actuación* detallará las acciones a realizar (elaboración de diagnóstico participativo, espacios de reflexión y socialización, sesiones de trabajo, etc.); las personas y colectivos implicados y su papel en el proceso; los plazos y ritmos para la elaboración y aprobación del plan. Resulta fundamental contar con un proceso que permita elaborar un buen Plan de Cooperación. Por esta razón desde el **Grupo de diálogo** se quiere insistir en la necesidad de contemplar los tiempos y espacios necesarios para ello, de lo contrario se puede acabar restando legitimidad al documento final si el proceso ha coartado, de la forma que fuera, la libre y plena participación de los agentes sociales y políticos.

El proceso de elaboración del Plan de Cooperación, definido en el *Protocolo de actuación*, debe asegurar la apropiación del mismo por parte de los diferentes agentes de cooperación, facilitar la transversalidad y la coherencia de políticas.

¹⁸ FEMP. 2011. Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales. pág. 124.

Tercer paso: Elaboración del diagnóstico participativo

Hemos señalado la importancia de contar con un buen diagnóstico para poder llevar a cabo un adecuado proceso de planificación. El diagnóstico debe incluir toda la información necesaria para facilitar el proceso posterior de análisis, reflexión y toma de decisiones. El proceso necesariamente participativo de elaboración del diagnóstico debe aprovecharse para fortalecer las capacidades de las organizaciones implicadas, incrementando el conocimiento y la confianza mutua y mejorando la formación y los conocimientos sobre cooperación para el desarrollo. La metodología Investigación-Acción participativa (IAP) resulta especialmente apropiada para lograr este objetivo, tal y como hemos señalado en el apartado del boque anterior dedicado al diagnóstico. Para conocer esta metodología y consultar ejemplos prácticos para su aplicación en el anexo IV incluimos bibliografía específica en materia de Investigación-Acción Participativa.

Para la realización del diagnóstico puede ser enriquecedor complementar las capacidades del equipo técnico municipal del departamento de cooperación y del tejido asociativo local con el apoyo de personal de otros departamentos municipales, de personas con experiencia, departamentos e institutos universitarios, organismos especializados, etc.

Los siguientes contenidos han sido valorados por el **Grupo de diálogo** como indispensables para la realización de un buen diagnóstico:

1. Antecedentes: análisis y estudio retrospectivo de carácter cualitativo y cuantitativo de las acciones de cooperación para el desarrollo impulsadas desde la EELL.
2. Identificación y descripción de los recursos y capacidades con los que se cuenta, tanto en la propia administración como en el municipio o la provincia (en el caso de las diputaciones).
3. Identificación y descripción de los agentes de cooperación presentes en el municipio, así como de su experiencia y trayectoria en materia de cooperación.
4. Estudio e identificación de las capacidades y potencialidades del tejido social presente en nuestro municipio (provincia en el caso de diputaciones) en materia de cooperación. En este estudio se considera importante tener un buen diagnóstico del tejido asociativo municipal, así como de personas y/o instituciones con experiencia y trayectoria en los ámbitos especialmente relacionados con las políticas de desarrollo. Análisis de los datos demográficos de interés en materia de cooperación.
5. Política municipal. ¿Qué caracteriza a nuestra ciudad? ¿Qué modelo de ciudad queremos? ¿Cómo nos posicionamos, o nos queremos posicionar, como ciudad ante los problemas globales del desarrollo?
6. Existencia o no de coherencia de políticas, colaboración y coordinación, en tres ámbitos diferenciados:

- Al interno del municipio, entre la política de cooperación y otras políticas públicas (otros departamentos municipales).
- Con otras administraciones.
- Existencia o no de espacios de coordinación supramunicipales y nivel de participación de nuestro municipio en ellos.

Cuarto paso: redacción del primer borrador y proceso de debate y socialización.

Para la redacción del Plan de Cooperación, tal como señala la FEMP, suelen darse dos modelos diferentes:

Un primer modelo donde el Gobierno Local redacta un primer borrador que somete posteriormente a la reflexión y debate previos a su redacción definitiva.

Un segundo modelo donde: *“El Consejo de Cooperación es el foro clave desde el primer momento en la elaboración del documento. Dentro del Consejo se crea un grupo ad hoc que coordina su elaboración. La celebración de jornadas ciudadanas permite incorporar al debate al Tercer Sector, a la sociedad organizada y, en definitiva, al conjunto de los agentes vinculados a la cooperación. El proceso de elaboración del Plan se convierte así en un elemento clave para el fortalecimiento del tejido asociativo¹⁹”*.

Desde el **Grupo de diálogo** se considera esta segunda opción como la más acorde con los valores y potencialidades de la cooperación descentralizada y por tanto como el modelo a seguir por las EELL para la elaboración de su Plan de Cooperación. En cualquier caso la elección del modelo corresponde a cada entidad de acuerdo a sus capacidades y su realidad municipal sin que ello deba suponer un menoscabo de los adecuados procesos de participación activa de la ciudadanía, así como la socialización, reflexión, debate y consenso previos a la redacción definitiva del plan.

Independientemente del modelo elegido para la elaboración del Plan de Cooperación deben establecerse espacios de socialización del borrador tanto al seno del Consejo de Cooperación como en sesiones abiertas a la participación ciudadana, de los agentes de cooperación y de otras administraciones públicas, especialmente aquellas que por proximidad geográfica, capacidades específicas o su carácter facilitador de la coordinación y la complementariedad puedan incidir en nuestras políticas de cooperación (Fons Valencià per la Solidaritat, diputaciones, Generalitat, etc..).

Una vez elaborado el borrador del Plan de Cooperación debe procederse de forma ordenada a un amplio proceso de socialización, reflexión y debate del contenido del mismo. El objetivo de este proceso no debe ser, como ocurre en muchas ocasiones, un simple trámite de información y consulta, sino que

¹⁹ FEMP. 2011. Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales. pág. 126.

debe constituir un verdadero proceso de participación donde puedan conocerse y manifestarse las diferentes opiniones y perspectivas, donde pueda reflexionarse sobre ellas e incorporar todas aquellas que resulten acertadas para, de esta manera, alcanzar el máximo grado de consenso posible. Sólo de esta manera se conseguirá un Plan de Cooperación que permita su apropiación por el conjunto de actores implicados y se convierta en una herramienta útil para alcanzar los objetivos previstos.

La elaboración del diagnóstico mediante la metodología IAP permitirá identificar a los sujetos relevantes y planificar, con tiempos suficientes y espacios adecuados, un proceso de socialización que garantice su plena participación. De acuerdo a la realidad de cada EELL, donde la amplitud y complejidad de su política de cooperación puede ser muy diferente, este proceso requerirá de procesos de socialización y plazos muy diferentes. En cualquier caso desde el **Grupo de Diálogo** se considera necesario que los plazos para la elaboración de un Plan de Cooperación, cuya vigencia no debe ser inferior a cuatro años, deberían prolongarse entre cuatro y seis meses. En dicho periodo debe realizarse la socialización del borrador del Plan de Cooperación entre los miembros del Consejo de Cooperación y los diferentes actores implicados, la celebración de diferentes sesiones de trabajo donde puedan realizarse aportaciones al Plan de Cooperación y reflexionar sobre las mismas, así como sesiones abiertas a la ciudadanía cuyo formato permita la participación y el intercambio de opiniones.²⁰

Quinto Paso: Redacción del documento definitivo y aprobación del Plan de Cooperación

Tras el proceso de discusión y reflexión colectiva, se elaborará la versión definitiva del Plan de Cooperación en la que se incorporarán todas aquellas cuestiones que hayan sido debatidas y valoradas positivamente. El equipo de redacción del Plan de Cooperación podrá ser el mismo equipo coordinador del proceso de elaboración del Plan o uno nombrado ad-hoc a propuesta del Consejo de Cooperación. Este equipo, estará integrado, en cada caso, por el número de personas y representantes que la realidad municipal recomiende.

La aprobación de la planificación es competencia del gobierno municipal o de la diputación. Aunque su elaboración responda a un proceso participativo debe quedar claro desde el principio que esta última responsabilidad compete al equipo de gobierno. La decisión final sobre los contenidos, y por tanto la toma de decisión en aspectos sobre los que no se haya llegado al consenso entre el conjunto de agentes implicados, corresponde al pleno municipal o de la diputación. La concreción de las políticas de cooperación puede suponer la elección entre opciones que pueden afectar positiva o negativamente los intereses, a veces enfrentados y muchas veces diferentes, de los participantes en el proceso de discusión.

²⁰ El *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, de la FEMP recoge varios casos prácticos de procesos de elaboración de planes de cooperación en entidades locales y provinciales.

El Consejo de Cooperación informará y elaborará un dictamen sobre el Plan de Cooperación previamente a su tramitación, debate y aprobación en el pleno municipal (o de la diputación).

En cualquier caso, como señala Andrés Carbonero, además de realizarse un proceso plenamente participativo, la planificación debe realizarse sin violentar los intereses de nuestros socios (ONGD del Norte y del Sur) y debe conseguir regular y asumir las presiones, necesidades y peticiones del sector de la cooperación²¹.

Cuadro 2. Pasos para la elaboración del Plan de Cooperación



²¹ Intervención de Andrés Carbonero en el taller sobre planificación, Valencia, 26 de febrero de 2013.

PROPUESTA ORIENTATIVA DE CONTENIDOS DEL PLAN DE COOPERACIÓN

Para analizar los contenidos básicos de la planificación el **Grupo de diálogo** utilizó como referencia, dada su calidad y solidez demostrada, el índice de contenidos del *II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014*. El **Grupo de diálogo** considera válido el índice y la estructura general de la planificación plurianual de la cooperación navarra para su adopción en la planificación a nivel local.

Una de las conclusiones ha sido la de considerar que los principios rectores deberían ser comunes para el conjunto de entidades valencianas y por tanto asumir un modelo similar de cooperación descentralizada, mientras los contenidos operativos deben responder a las características, capacidades y potencialidades propias de cada ayuntamiento o diputación.

La propuesta de contenidos que debe incluir el Plan de Cooperación son los siguientes:

CAPÍTULO I: JUSTIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO

La necesidad y voluntad de planificar deben reflejarse en el Plan de Cooperación de forma que se razone y justifique el esfuerzo realizado en la elaboración y adopción del plan. La justificación teórica puede fundamentarse en las conclusiones de los bloques I y II de este documento y parece lógico que sea similar para el conjunto de entidades locales.

El diagnóstico (punto de partida) debe incluirse en todas las planificaciones, pues en buena medida justificará las opciones (especialmente en los contenidos operativos) adoptadas por el plan. El diagnóstico, lógicamente, debe corresponder a cada entidad y por tanto deberá realizarse para cada una de ellas y servir de punto de arranque para el proceso participativo de elaboración del plan.

CAPÍTULO II: PRINCIPIOS RECTORES

Desde su nacimiento la cooperación descentralizada se ha alineado, sin excepción, bajo el paradigma del desarrollo humano sostenible con equidad de género. La planificación de la cooperación debe realizarse por tanto sin perder de vista la centralidad de las personas, sus necesidades básicas y la promoción de sus capacidades, la sostenibilidad ambiental y la equidad entre géneros. Partiendo de esta concepción, desde el **Grupo de diálogo** se con-

sidera que los principios rectores deberían ser comunes para el conjunto de las administraciones valencianas de forma que las bases que sustentan las políticas de cooperación sean compartidas y sea posible la articulación de las mismas entre diferentes administraciones públicas. Estos principios deben orientar y reflejarse en las políticas municipales y no enunciarse o mencionarse a modo teórico y testimonial como suele ocurrir en muchos marcos de planificación.

Los principios rectores que el **Grupo de diálogo** considera básicos para nuestro modelo de cooperación descentralizada son los siguientes:

- **Solidaridad:** la política de cooperación es expresión de la solidaridad de nuestra sociedad con los pueblos empobrecidos y refleja nuestro compromiso para combatir las desigualdades promoviendo un desarrollo más justo y equitativo. Esta política de cooperación emana de la solidaridad y no puede resultar mediatizada ni condicionada por intereses de otra índole. La ausencia de ánimo de lucro, la desvinculación de intereses comerciales y económicos y de cualquier tipo o mecanismo de ayuda ligada es consustancial a nuestro modelo de cooperación.
- La participación de la ciudadanía debe considerarse como un principio consustancial a las acciones de cooperación y desarrollo impulsadas por las administraciones locales. Para ello deben crearse los espacios que permitan ejercer a la ciudadanía el derecho a la participación (desde marcos metodológicos apropiados que aseguren la participación de los diferentes colectivos) y conseguir de este modo involucrar al conjunto de la sociedad en las políticas de desarrollo.
- La transversalidad: la política de cooperación para el desarrollo no debe ser una acción aislada dentro de la política municipal. Por su propia naturaleza esta política debe desarrollarse de manera transversal dotando de contenidos al resto de políticas municipales y nutriéndose al mismo tiempo de ellas.
- La coherencia: debemos profundizar en la coherencia de políticas municipales. A nivel interno no debe existir contradicciones entre las políticas de cooperación para el desarrollo y el resto de políticas municipales, si no que unas deben reforzar a las otras dotando de unidad nuestra acción municipal. Del mismo modo y en clave externa debemos promover la coherencia entre las políticas de cooperación de nuestro municipio y las políticas de cooperación desplegadas por otras AAPP y especialmente por las emanadas de los acuerdos y la agenda internacional del desarrollo. La planificación debe orientar y facilitar esta coherencia de políticas.
- La coordinación: las entidades locales deben actuar de forma coordinada de manera que exista un intercambio de información entre ellas y pueda incrementarse el impacto y la eficacia de las acciones. Esta coordinación debe realizarse tanto con otras EELL como con otras administraciones públicas y agentes de cooperación.

- La complementariedad como base para realizar un uso eficiente de los recursos, evitar la duplicidad y poder asumir aspectos de la gestión que individualmente resulta inviable (especialmente en aspectos relativos a la rendición de cuentas).
- La transparencia: las políticas de cooperación, como el conjunto de las políticas municipales, deben realizarse en un marco de confianza que debe favorecerse desde espacios virtuales y físicos de acceso a la información en materia de cooperación para el desarrollo adaptados a la realidad y dimensión municipal.
- La evaluación, generación de conocimiento y aprendizaje: el despliegue de las acciones de desarrollo debe realizarse tanto desde el rigor y control en la gestión de fondos como desde la importancia y la adecuada valoración de los impactos que obtenemos²².

CAPÍTULO III. OBJETIVOS DEL PLAN POR ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN

Los Objetivos del Plan de Cooperación y la definición de nuestras líneas estratégicas de intervención constituyen el núcleo duro de todo documento de planificación. En este capítulo fijamos qué queremos lograr con la aplicación del Plan de Cooperación. La formulación de los objetivos del Plan de Cooperación se realizará orientando el mismo a una gestión por resultados y fijando para cada uno de ellos los indicadores necesarios para medir el logro de los mismos.

Cada administración debe concretar los objetivos que pretende alcanzar en materia de cooperación en función de su trayectoria, capacidades y de las propias líneas estratégicas de su política municipal. Todo ello se realizará en la lógica de participación y corresponsabilidad que debe potenciar la cooperación descentralizada de modo que los objetivos y resultados de desarrollo establecidos por el Plan de Cooperación se convierten en la hoja de ruta común de los diferentes agentes de cooperación presentes en la EELL.

Para la redacción de los objetivos se propone aplicar la categorización utilizada en materia de cooperación por la mayoría de administraciones públicas y que permite, por un lado, articular los contenidos en ámbitos diferenciados de actuación y por otra distribuir el presupuesto de forma unívoca (cuanta inversión al Sur, cuánta al Norte, cuántos costes de gestión, y en qué rubros). Además de esta manera se mantiene un grado necesario de unificación y homogeneización en la gestión y el tratamiento de la información por el conjunto de las AAPP.

²² En las sesiones de socialización de esta guía se señaló la necesidad de incluir la Eficiencia como un principio rector de la cooperación descentralizada, así como la incorporación de los principios de la Declaración de París. En el anexo VII argumentamos sobre estos principios que consideramos implícitamente presentes en la propuesta realizada.

- Eje I: Apoyo a los procesos de Desarrollo y erradicación de la pobreza = Acciones en el Sur: Acciones de Desarrollo / Acción Humanitaria
- Eje II: Fomento de una ciudadanía comprometida por el Desarrollo = Acciones en el Norte: Educación para el Desarrollo y Sensibilización
- Eje III: Mejora de las capacidades y mecanismos de gestión de la ayuda.

Como hemos señalado los objetivos deberán fijarse por cada EELL en función del punto de partida, trayectoria y capacidades en materia de cooperación. Esta información se obtendrá tanto del diagnóstico realizado y/o la evaluación del anterior Plan de Cooperación como de los procesos de diálogo y consulta con los agentes sociales.

De esta manera, a modo de ejemplo, una EELL con una estrategia definida y una trayectoria consolidada de cooperación en una determinada localidad del Sur puede fijar dentro de sus objetivos estratégicos en el Eje I, "Alcanzar una tasa de escolarización del 80% en el municipio X"; mientras que otras EELL, con menos trayectoria puede fijar como objetivos del Plan "Establecimiento de x áreas geográficas como destinatarias de la cooperación" o la "puesta en marcha de x programas plurianuales de cooperación en los sectores de x y z".

Del mismo modo en el Eje II mientras unas EELL pueden fijar entre sus objetivos "fortalecer las estrategias de EpD en centros escolares" (pues ya disponen de estrategias y programas estables de sensibilización y EpD en su municipio) otras entidades pueden tener como objetivo "elaborar una estrategia de EpD a nivel municipal" precisamente para dotarse de ella.

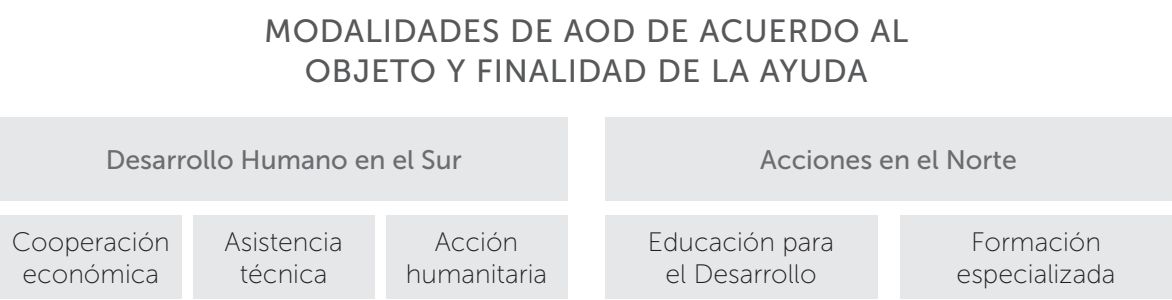
En el Eje III se incluirían todas aquellas acciones que no suponen una intervención o canalización de recursos directamente en acciones de desarrollo pero que resultan fundamentales para la gestión técnica y administrativa de la política de cooperación. En este eje se incluyen los objetivos relacionados con la mejora de las capacidades y formación del personal municipal adscrito al área de cooperación, de los agentes sociales implicados, etc la realización de estudios y la implementación de nuevas formas de gestión, la puesta en marcha de procedimientos de evaluación, herramientas de baremación, la armonización de procedimientos, etc.

La información de este capítulo se completa a nivel operativo con el capítulo siguiente dedicado a las modalidades e instrumentos donde detallamos los mecanismos técnicos y de gestión que vamos a utilizar para alcanzar los objetivos previstos. En esta lógica de Gestión por Resultados los instrumentos y modalidades de gestión quedan supeditados al logro de los objetivos previstos y por tanto deberán aplicarse aquellos que mejor se adapten a los objetivos perseguidos.

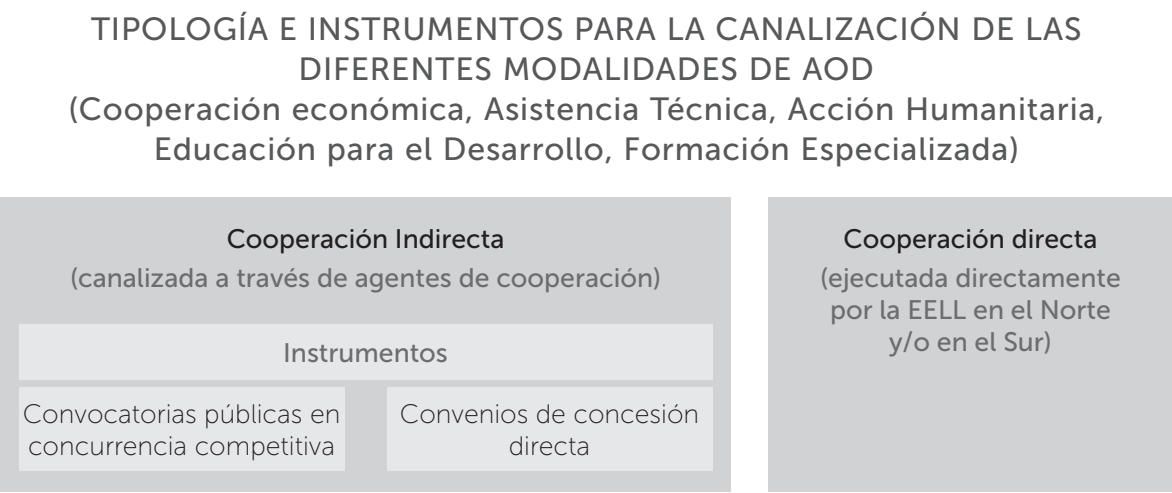
CAPÍTULO IV. CANALIZACIÓN DE LA AYUDA, MODALIDADES E INSTRUMENTOS

Se considera necesario, para fortalecer la homogeneización y las posibilidades de coordinación y rendición de cuentas, seguir el esquema generalmente aceptado y utilizado por el conjunto de AAPP²³ para describir las modalidades e instrumentos que aplicaremos desde cada entidad local. En los cuadros siguientes se refleja de forma esquemática esta doble categorización. En el anexo V, a modo de ejemplo, se refleja la matriz resultante de la aplicación de la categorización expuesta en el caso de la cooperación navarra en su II Plan Director 2011-2014.

Cuadro 3.



Cuadro 4.



²³ La distribución por tipo de gestión, modalidades e instrumentos sigue los criterios de la FEMP y AECID y son los utilizados por la mayor parte de AAPP y agencias internacionales de cooperación.

Modalidades de la AOD²⁴

En el Plan de Cooperación deberán definirse las modalidades de AOD a utilizar y la distribución y asignación presupuestaria para cada una de ellas. Para ello se propone seguir las categorías por modalidades generalmente utilizadas en materia de cooperación.

- Desarrollo Humano en el Sur:
 - Cooperación económica: Financiación de proyectos y programas de desarrollo ejecutados en el Sur.
 - Cooperación técnica: Financiación de acciones específicas realizadas en el Sur de formación, investigación, el intercambio profesional y la transmisión de conocimiento Norte-Sur y Sur-Sur.
 - Acción Humanitaria: Ayuda de emergencia, ayuda alimentaria, etc..
- Intervenciones en el Norte: concienciación e implicación ciudadana.
 - Educación para el Desarrollo y sensibilización: financiación de proyectos de formación, información, sensibilización, incidencia política, comercio justo, etc. dirigidos a la ciudadanía del Norte en materia de desarrollo y relaciones Norte-Sur.
 - Formación especializada y fortalecimiento institucional: financiación de acciones específicas realizadas en el Norte para la formación e investigación en materia de cooperación para el desarrollo.

Tipología según la forma de canalización de la ayuda

Siguiendo esta lógica cada entidad local, en función de su experiencia, capacidades y potencialidades deberá decidir en primer lugar que tipo de cooperación quiere realizar, o asignar el peso presupuestario que destinará cada una de ellas pues no se trata de tipologías excluyentes y cada una puede adaptarse mejor a un tipo de intervención y a un contexto municipal determinado.

- Cooperación directa: ejecutada directamente por la EELL, y
- Cooperación indirecta: realizada mediante la financiación a agentes de cooperación que asumen la ejecución de las acciones.

Tradicionalmente las EELL han canalizado su AOD a través de ONGD siendo el peso de la cooperación indirecta a nivel municipal en la CV en el periodo 2005-2010 de un 94'49%²⁵. Esta ha sido sin duda una de las mayores fortale-

²⁴ Algunas administraciones valencianas y del Estado español han dado al codesarrollo la consideración de modalidad propia dentro sus acciones de desarrollo. En la medida que sobre el concepto y la práctica del codesarrollo persiste un importante nivel de debate y no existe un consenso sobre el mismo no hemos estimado su tratamiento diferencial en esta guía. Ello no implica un posicionamiento determinado respecto al codesarrollo, cuestión que cada entidad local deberá, si lo considera, plantearse y debatir en su proceso de planificación de la ayuda.

²⁵ Datos extraídos del estudio *La Cooperación para el Desarrollo en la CV*. Plataforma201ymás,

zas del sistema de cooperación descentralizado permitiendo la implicación y participación de la sociedad civil y ajustándose en mayor medida a las necesidades identificadas por los socios del Sur, si bien, como se ha señalado en el capítulo I, la forma en que se ha llevado a cabo ha sido responsable también de algunas de sus debilidades.

Desde el **Grupo de diálogo** hay consenso en considerar que independientemente del modelo de cooperación que cada entidad local asuma, ésta debe contar con un alto grado de participación e implicación ciudadana. De esta manera la cooperación indirecta, que hasta ahora ha sido la utilizada de forma mayoritaria, no debe impedir la implicación de la EELL y la ciudadanía para acabar convirtiendo las acciones de desarrollo en competencia exclusiva de las ONGD. Tampoco la elección de un modelo indirecto puede servir a las EELL para eludir su responsabilidad y necesaria implicación en las acciones de desarrollo que apoya.

En este mismo sentido, un modelo de cooperación directa, donde la EELL apoya directamente la ejecución de acciones de desarrollo en el Sur y lleva a cabo acciones de EpD, no debe limitar ni excluir la participación en las mismas por parte de los agentes sociales ni realizarse sin un alto grado de participación y transparencia.

Instrumentos para la concesión de ayudas

En tercer lugar se trata de determinar los diferentes instrumentos para la concesión de ayudas en el caso de acciones de cooperación indirecta. Los instrumentos utilizados son básicamente dos:

- Las convocatorias públicas o
- Los convenios de colaboración.

Desde el **Grupo de Diálogo** se considera necesario, especialmente en los municipios, pasar de las convocatorias anuales a las convocatorias o convenios de carácter plurianual por ser un sistema menos burocratizado, más eficiente y que permite un enfoque a medio y largo plazo más adecuado a las políticas de desarrollo. La firma de convenios plurianuales debe realizarse siempre en base a unos criterios técnicos objetivos y dentro de los consensos y la transparencia de un modelo basado en la participación que debe evitar cualquier tipo de discrecionalidad.

En el caso de optar por las convocatorias públicas, además de los principios básicos de libre concurrencia, deben establecerse unos criterios y baremos claros para su aplicación de forma que respondan a las prioridades y objetivos fijados por el Plan de Cooperación. En opinión del **Grupo de Diálogo** debe evitarse el recurso a las convocatorias anuales y procederse mediante convocatorias plurianuales que eviten la sobrecarga administrativa, la dispersión y la falta de previsibilidad.

2012. En el periodo 2005-2010 el 83'58% de la AOD de EELL de la CV fue canalizado a través de ONGD, el 6'51% ejecutado de forma directa y el 9'91% por otros agentes de cooperación.

Este sistema, con mayor peso de las concesiones a acciones de carácter plurianual sobre las convocatorias anuales, debería aplicarse también a las diputaciones, si bien tras un proceso de discusión que permita establecer un mayor grado de participación en la toma de decisiones así como el establecimiento de unos criterios técnicos claros y una valoración de la experiencia de cooperación acumulada en cada diputación.

La categorización (convenios/convocatorias) deberá aplicarse para cada uno de los dos ámbitos estratégicos de intervención: Acciones en el Sur / Acciones en el Norte. Esto no quiere decir que deba gestionarse de ambas formas o únicamente con una de las dos, sino que cada administración local deberá decidir (siempre de forma participativa) que modalidades e instrumentos se adaptan mejor a sus posibilidades para hacer una cooperación eficaz y de calidad.

CAPÍTULO V. AGENTES DE COOPERACIÓN

El Plan debe identificar y describir los agentes de cooperación presentes en nuestra realidad municipal o provincial. Debe evitarse la descripción general de agentes que se incluye en muchos planes de cooperación que refleja un marco teórico pero no necesariamente real (AAPP, ONGD, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, etc..) y describir, con base en el diagnóstico municipal realizado, los agentes presentes, activos y su papel dentro de nuestra cooperación.

En este apartado se reflejará la participación de los agentes de cooperación en los diferentes aspectos que se concretan en el Plan de Cooperación.

CAPÍTULO VI. MARCO PRESUPUESTARIO Y VIGENCIA DEL PLAN

Necesariamente los planes de cooperación deben incorporar un marco presupuestario que refleje las prioridades de cada entidad local. El modelo seguido por la cooperación navarra (se adjunta en el anexo V) para la distribución presupuestaria es en opinión del **Grupo de Diálogo** un modelo adecuado.

Otro aspecto importante es fijar la distribución presupuestaria de forma porcentual de manera que el peso y proporción entre las distintas modalidades quede fijada con independencia del presupuesto anual. Ello no es obstáculo para que se asuma el 0'7% (u otro porcentaje) y que tal previsión se incorpore como marco de referencia de la disponibilidad presupuestaria para los ejercicios presupuestarios incluidos en el plan.

En relación a la vigencia del Plan de Cooperación esta debe ser de al menos cuatro años y su ejecución anual debe reflejarse en los respectivos planes anuales o planes operativos de carácter anual o bien quedar definida en el propio Pla de Cooperación. En cualquier caso desde el **Grupo de Diálogo** se

valora que la vigencia de un Plan de Cooperación, elaborado con un adecuado grado de participación y consenso tanto por las diferentes fuerzas políticas como por la ciudadanía, no debe quedar condicionada, en sus aspectos centrales, a las alternancias políticas.

Los Planes o Programaciones Anuales tendrán un formato y una extensión en función de las necesidades del Plan de Cooperación de cada EELL. Estos documentos anuales tendrán un carácter eminentemente práctico y consistirán en la programación temporal de las actividades previstas para cada anualidad. Los Planes o Programaciones Anuales serán debatidos e informados por el Consejo de Cooperación. Las programaciones anuales no deben convertirse en una exigencia administrativa y burocrática sino que deben responder a una necesidad operativa, por lo que su elaboración y contenidos deberán valorarse en cada EELL.

CAPÍTULO VII. EVALUACIÓN DEL PLAN DE COOPERACIÓN

El Plan de Cooperación debe incluir el diseño de evaluación del mismo. Esta evaluación final de todos los elementos que conforman el Plan es indispensable para una adecuada rendición de cuentas en la medida que ofrece información relevante para incorporar las lecciones aprendidas a partir de los logros obtenidos y de las debilidades o limitaciones observadas.

Para dar cumplimiento a lo anterior en este capítulo del plan se elaborará una matriz de evaluación²⁶ que incluya indicadores, cualitativos y cuantitativos, vinculados a los objetivos y resultados del Plan que permitan medir su logro. También se incluirá en dicha matriz las asignaciones presupuestarias previstas por ejes de intervención, modalidades, criterios e instrumentos así como las acciones que se realizarán durante el periodo de vigencia del plan de forma que pueda evaluarse el cumplimiento de las mismas.

Una evaluación participativa

La evaluación del Plan de Cooperación, de mismo modo que lo ha sido su elaboración e implementación, debe realizarse siguiendo un proceso participativo. Por ello el Consejo de Cooperación debe ser quien lidere todo el proceso de evaluación, y así debe quedar reflejado en el propio Plan de Cooperación.

Adecuada a la realidad, necesidades y capacidades de cada EELL.

Dada la diversidad de la cooperación descentralizada los mecanismos que se utilizarán para la evaluación del Plan de Cooperación se adaptarán a la realidad de cada EELL. La creación de una comisión de trabajo ad-hoc del Consejo de Cooperación, el recurso a apoyos externos o la asunción del trabajo por el equipo técnico municipal son opciones que deben valorarse en cada caso y decidirse en el seno del Consejo de Cooperación.

²⁶ En el anexo VI, a modo de ejemplo, se incluye parte de la matriz de evaluación del II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-14.

Desde el **Grupo de diálogo** se valora que, independientemente de que pueda realizarse una evaluación externa del Plan de Cooperación, siempre deben llevarse a cabo procesos de reflexión y evaluación participativa en el seno del Consejo de Cooperación y abiertos a la ciudadanía. Las evaluaciones externas constituyen así un insumo más en el proceso de aprendizaje y mejora continua que supone la evaluación del impacto de nuestras acciones en materia de cooperación.

Aspectos básicos a tener en cuenta

Teniendo en cuenta la diversidad de realidades que existen en la cooperación descentralizada desde el **Grupo de Diálogo** se señalan algunos aspectos que deberán tenerse en cuenta por el conjunto de EELL para lograr una evaluación que responda a las necesidades de la cooperación descentralizada y permita obtener una información relevante tanto para la EELL como para el resto de agentes de cooperación municipal y otras AAPP y agentes valencianos de cooperación.

- La evaluación debe ofrecer información sobre el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos en el Plan de Cooperación. Este grado de cumplimiento se medirá de acuerdo a los indicadores de desarrollo establecidos en la matriz de evaluación mencionada anteriormente.
- La evaluación debe informar sobre el logro de resultados de desarrollo (impacto de nuestra ayuda en los procesos de desarrollo) y no limitarse a comprobar la mera realización o no de las acciones previstas. En este sentido es fundamental analizar la contribución de nuestras acciones a la creación de capital social, fortaleciendo el tejido social y organizativo local.
- Del mismo modo se debe incorporar el análisis de género en todas las evaluaciones de políticas, programas y proyectos en materia de cooperación que se lleven a cabo en las administraciones locales.
- El proceso de evaluación debe quedar definido en el Plan de Cooperación de forma que puedan llevarse a cabo aquellas acciones previas necesarias para su adecuada realización: formación del personal técnico municipal y miembros del Consejo de Cooperación; contratación y/o selección de apoyos externos, etc.
- Debe detallarse aquella documentación que será generada durante la ejecución del plan y que estará a disposición del equipo evaluador: informes y memorias anuales, informes económicos de gestión, informes de evaluación de proyectos y programas de cooperación y educación para el desarrollo.
- Un aspecto indispensable en la ejecución del Plan de Cooperación es el seguimiento del mismo. Aunque no se ha descrito de forma explícita en esta guía entendemos que el seguimiento es consustancial a la ejecución de las acciones y políticas de desarrollo y debe llevarse a cabo por el conjunto de participantes en las políticas de cooperación de acuerdo al papel que

desempeñen en las mismas. El seguimiento, o monitoreo, es un proceso continuo y permanente en el tiempo cuyos resultados deben ser sistematizados y socializados entre los agentes de cooperación y ofrecer información relevante para medir el adecuado avance en la implementación del Plan de Cooperación y facilitar su adaptación o modificación en aquellos aspectos que resulte necesario para el logro de los objetivos previstos.

- El proceso de evaluación debe garantizar la participación de los agentes sociales presentes en la EELL así como, en la medida de lo posible, de los actores del Sur con los que se han desarrollado acciones de cooperación.
- La evaluación será pública, socializándose los resultados de la misma entre la ciudadanía y siendo accesible para el conjunto de agentes de la cooperación valenciana mediante publicaciones en la página web de la EELL, ediciones en cd, etc.

GLOSARIO

Acción Humanitaria: "Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales". Joana Abrisketa y Karlos Pérez de Armiño. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. HEGOA.

Agentes de cooperación: Aquellos sujetos colectivos que juegan o pueden jugar un papel activo en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Generalmente se consideran agentes de cooperación a: las administraciones públicas; las ONGD; las universidades; sindicatos; organizaciones empresariales, así como a los socios de los países del Sur, sean organismos gubernamentales o no gubernamentales. En la cooperación descentralizada, y especialmente en el ámbito local, esta consideración debería tener un sentido más amplio e incorporar como tales a asociaciones y colectivos de ciudadanos y ciudadanas (asociaciones de mujeres, ecologistas, de vecinos y vecinas, comunidad educativa, inmigrantes, etc...).

El primer Plan Director de la Cooperación Navarra caracteriza a los agentes de cooperación por su capacidad para poner en contacto e involucrar a la sociedad del Norte y del Sur; para promover la concienciación ciudadana, la movilización social y/o la educación para el desarrollo; para aportar su valor agregado a la cooperación; y dar legitimidad y apoyo social a las políticas públicas de cooperación.

Coherencia de políticas: *"Debe entenderse como la integración de la visión del desarrollo en el diseño, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas de un país"* (Natalia Millán, Plataforma2015ymás). En esta definición se incluyen dos dimensiones fundamentales: la primera sería la necesaria consideración del objetivo del desarrollo humano por el conjunto de políticas de una misma organización/AAPP de manera que ninguna de sus políticas dificulte o limite el logro de este objetivo; la segunda ampliaría este concepto al conjunto de administraciones o entidades cuyas acciones afecten al desarrollo de los países del Sur y que por tanto deben evitar contradicciones entre ellas o acciones que perjudiquen el objetivo común que persiguen.

Convenio: En el presente manual por "convenio" nos referimos a un instrumento administrativo a través del cual una AAPP establece acuerdos de colaboración que permiten la concesión de subvenciones de una manera directa, sin necesidad de realizar un concurso público (convocatoria pública de subvenciones). Los convenios establecen en su articulado el objeto, plazos de ejecución, cuantía y proceso de justificación de las ayudas.

Convocatorias públicas: Instrumento administrativo para la concesión de subvenciones y ayudas a terceros mediante un sistema de libre concurrencia competitiva. En estos instrumentos las bases de convocatoria, que rigen y

regulan la concesión y en ocasiones la justificación de las ayudas, establecen los requisitos para el concurso en la misma y los criterios para la evaluación previa de las solicitudes tendentes a garantizar la calidad de las acciones subvencionadas.

Cooperación económica: Aquella modalidad de ayuda que consiste en la concesión de recursos económicos para su inversión en acciones de desarrollo ejecutados en los países del Sur. Por lo general se suele citar como “cooperación económica y financiera”, si bien podría diferenciarse en que la cooperación financiera consiste en la utilización de modalidades de crédito y otras operaciones económicas que no son utilizadas en la cooperación descentralizada donde la totalidad de los fondos son entregados en concepto de donación.

Cooperación técnica: *“Cooperación centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. La cooperación técnica abarca una amplia gama de actividades: asesoría, programas de becas, apoyo institucional, apoyo al diseño de políticas, capacitación, formación, etc. (...) Los principales objetivos de la cooperación técnica son dos (Alonso, 1999:329-30). En primer lugar, contribuir a crear las bases para un desarrollo sostenido y endógeno. Frente a la antigua visión limitada al capital físico, la teoría del crecimiento económico insiste actualmente en la importancia que, para promover el desarrollo, tienen factores endógenos como son el capital humano y el marco institucional. En segundo lugar, incrementar la eficacia de la ayuda exterior, la cual depende en gran medida de la capacidad de absorción de tal ayuda que tenga el país beneficiario, esto es, de su capacidad institucional y de gestión. Por tal razón, la cooperación técnica se orienta hacia el refuerzo de éstas”.* Jorge Gutiérrez: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. HEGOA.

Cooperación directa: Aquella que es canalizada directamente por un Gobierno hacia sus socios del Sur, tanto sean estos organismos públicos como privados, o bien ejecuta directamente fondos destinados a EpD u otras acciones computables como AOD en su propio territorio. En esta modalidad el donante, una administración pública, asume la gestión de la AOD.

Cooperación indirecta: Aquella que es canalizada a través de agentes de cooperación (ONGD, universidades, etc.) distintos del donante para que sean éstos quienes asuman su gestión, bien sea mediante acciones de cooperación a desarrollar en los países del Sur o en acciones en el Norte computables como AOD.

Educación para el Desarrollo: *“Enfoque que considera la educación como un proceso dinámico, interactivo y participativo, orientado a: la formación integral de las personas; su concienciación y comprensión de las causas locales y globales de los problemas del desarrollo y las desigualdades Norte-Sur, y su compromiso para la acción participativa y transformadora”.* La educación para el desarrollo se lleva a cabo en diferentes ámbitos, como la educación formal y la no-formal e incluye una importante diversidad de acciones y ám-

bitos especializados de trabajo. Marlen Eizagirre. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. HEGOA.

Enfoque de género: Explicita el compromiso de una acción (un proyecto, una acción de educación para el desarrollo, etc.) en la promoción de una mayor equidad de género, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y considerando los efectos concretos que sobre la situación de las mujeres tiene cualquier intervención de desarrollo.

Enfoque en derechos: Concepción desde la cual el desarrollo, sus políticas y acciones concretas, debe *“centrarse en la extensión de derechos, de ampliación del concepto de ciudadanía y de promoción de comunidades integradas y cohesionadas, ya que los derechos sociales son inseparables de los derechos civiles y políticos. El enfoque de derechos es una herramienta política útil que permite no sólo luchar contra la pobreza y aminorar sus consecuencias, sino también analizar los orígenes de las desigualdades y promover las transformaciones necesarias. () El enfoque de derechos convierte a los antiguos beneficiarios en sujetos de plenos derechos superando el tradicional modelo de intervención asistencialista, hacia la extensión de derechos de carácter universal que deben tender a garantizar la justicia social desde criterios de inclusividad y sostenibilidad”*. Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo. Gobierno Vasco.

Evaluación externa/interna/mixta: Tipología de las evaluaciones fijada en función de la adscripción del equipo evaluador. Las evaluaciones externas son aquellas llevadas a cabo por personal ajeno a las instituciones, organizaciones y la población participante en una acción de desarrollo. Por el contrario las evaluaciones internas son aquellas en las que la evaluación es realizada por personal perteneciente a las organizaciones responsables de la ejecución del proyecto. Las evaluaciones mixtas son aquellas que cuentan en su equipo evaluador tanto con personas ajenas como pertenecientes a las organizaciones responsables de la ejecución de un proyecto. Generalmente a las evaluaciones externas se les confiere un valor agregado por la mayor independencia respecto al objeto evaluado, mientras en las internas es su mayor conocimiento de la realidad a evaluar lo que confiere ventajas respecto a las evaluaciones externas.

Fragmentación de la ayuda: Es una de las principales críticas hacia la cooperación descentralizada que se justifica por una excesiva atomización (distribución de la ayuda en un número elevado de proyectos o acciones de poco presupuesto) y dispersión en el destino de los recursos (hacia un número elevado de países y regiones sin conexión entre ellas). Se considera así que esta atomización y dispersión limita el impacto del conjunto de la AOD y reduce el logro de resultados de desarrollo, al tiempo que eleva los costes de gestión (tanto en el Norte como en el Sur) y dificulta el seguimiento y la evaluación de las acciones.

Gestión orientada a resultados: Un modelo de gestión que implica trabajar en pro de objetivos y resultados concretos y mensurables. Esto permite realizar

un seguimiento y evaluación de las acciones realizadas y medir su eficacia en el logro del objetivo previamente definido. La *Gestión Orientada a Resultados* es, por tanto, un proceso continuo: significa que hay una retroalimentación, aprendizaje y un marco de actuación donde la rendición de cuentas es un principio básico para su aplicación. (A partir del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados del desarrollo. PNUD 2009).

Indicadores de desarrollo: Un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que permite fijar objetivamente los logros esperados en una intervención y poder medir y evaluar los resultados obtenidos. Por indicadores de desarrollo se entiende el establecimiento de criterios de medición del impacto vinculados directamente con la mejora de condiciones de vida de las personas, el incremento de sus capacidades y derechos y la creación de capital social. Se trata de ir más allá de la medición de los logros puntuales o materiales de un conjunto de acciones para poder valorar la contribución de éstas a la generación de procesos de desarrollo.

Investigación-Acción Participativa: Método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, que se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social. El método de la Investigación-Acción Participativa (IAP) combina dos procesos, el de conocer y el de actuar, implicando en ambos a la población cuya realidad se aborda. Al igual que otros enfoques participativos, la IAP proporciona a las comunidades y a las agencias de desarrollo un método para analizar y comprender mejor la realidad de la población (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), y les permite planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla. Es un proceso que combina la teoría y la praxis, y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, el refuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora. Marlen Eizagirre y Néstor Zabala. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. HEGOA.

Matriz de evaluación: Presentación sistematizada y ordenada - de acuerdo a la formulación de un proyecto, programa o plan- que reúne el conjunto de indicadores y fuentes de verificación previstos para la medición del logro de los resultados y objetivos esperados.

Plan Director: o Plan General de Cooperación, son las denominaciones que se utilizan para aquellos documentos que definen y explicitan la programación y las previsiones de gestión y aplicación de las políticas de cooperación de una entidad –administración pública, ONGD, universidad– durante un periodo determinado, por lo general cuatro años.

Plan Anual: Establece la programación y aplicación de las políticas de cooperación de una determinada entidad durante un año. Los planes directores/ generales suelen articularse anualmente a través de planes anuales.

Rendición de cuentas: Procesos y mecanismos mediante los cuales un sujeto ofrece información para justificar y demostrar la adecuación y corrección de

sus actuaciones ante un tercero. En materia de cooperación internacional la rendición de cuentas se vincula con la necesidad, para mejorar la eficacia de la ayuda, de posibilitar la participación y la apropiación del conjunto de actores implicados en la definición de las políticas de cooperación; en la transparencia respecto a los procesos de toma de decisiones y en la evaluación y el aprendizaje colectivo respecto a los logros e impactos de nuestras acciones de cooperación.

Transversalidad: Concepción que promueve el abordaje de cuestiones o temáticas específicas, no como unidades diferenciadas y aisladas del conjunto sino como parte de un todo y por tanto susceptible de estudio y análisis desde diferentes disciplinas o áreas de trabajo. La transversalidad, tal como se ha utilizado en este manual, supone la ruptura con sistemas de gestión que tienden a funcionar como compartimentos estancos y aislados unos de otros para promover una mayor participación e interconexión entre ellos que permita aumentar la coherencia de políticas incrementando el impacto y la eficiencia de nuestras acciones y políticas.

ACRÓNIMOS

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AAPP: Administraciones Públicas

AT: Asistencia Técnica

CAHE: Comité de Acción Humanitaria y Emergencia de la Comunitat Valenciana

CV: Comunitat Valenciana

CVONGD: Coordinadora Valenciana de ONGD

EELL: Entidades Locales

EpD: Educación para el Desarrollo

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

ONGD: Organización No Gubernamental de Desarrollo

RdC: Rendición de cuentas

ANEXOS

- I. Miembros del **Grupo de diálogo**
- II. Cronograma de sesiones de trabajo del **Grupo de Dialogo** y de las sesiones de socialización previas a la redacción definitiva de esta guía.
- III. Guía de recursos en materia de cooperación para el desarrollo para EELL
- IV. Bibliografía en materia de Investigación-Acción Participativa
- V. Matriz de distribución de AOD en el II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-14
- VI. Matriz de evaluación del II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-14
- VII. Documento de sistematización de las sesiones de socialización de la presente guía.

ANEXO I. MIEMBROS DEL GRUPO DE DIÁLOGO.

Nombre	Sector
Trini Blanch	ONGD
Pere Climent	Administración local
Anna Escrihuela	Universidad
Iluminada Fuertes	Universidad
Juan José Iborra	ONGD
Luis Lillo	Administración local
Nieves Lillo	Administración local
Adelaida Lorente	Administración local
Alfredo Marhuenda	ONGD
Juan José Morte	Administración local
Elena Mut	Universidad
Salvador Penalba	ONGD
Maite Puertes	ONGD
Cristina Ramón	ONGD
Ximo Revert	Universidad
Manuel Salvador	Administración local
Cati Sanz	ONGD
Eva Solà	ONGD

ANEXO II. CRONOGRAMA DE LAS SESIONES PRESENCIALES CELEBRADAS POR EL GRUPO DE DIÁLOGO Y DE LAS SESIONES DE SOCIALIZACIÓN PREVIAS A LA REDACCIÓN DEFINITIVA DE LA PRESENTE GUÍA.

Actividad	Fecha	
Conferencia <i>La cooperación descentralizada: contexto actual y retos de futuro</i> a cargo del profesor Koldo Unceta (UPV-EHB)	20 febrero	
Conferencia-taller <i>La planificación de la AOD</i> impartida por Andrés Carbonero (Dep. Cooperación Gobierno de Navarra)	26 febrero	
Reunión de trabajo <i>Grupo de diálogo</i>	8 marzo	
Taller <i>Rendición de Cuentas en materia de cooperación para el desarrollo (I)</i> impartido por Alejandra Boni (UPV)	17 abril	
Taller <i>Rendición de Cuentas en materia de cooperación para el desarrollo (II)</i> impartido por Alejandra Boni (UPV)	23 de mayo	
Reunión de trabajo <i>Grupo de diálogo</i>	11 julio	
Reunión de trabajo <i>Grupo de diálogo</i>	29 julio	
Reunión de trabajo <i>Grupo de diálogo</i>	20 septiembre	

Socialización del primer borrador en la provincia de Valencia	14/01/2014	Valencia
Socialización del primer borrador en la provincia de Alicante	22/01/2014	Elche
Socialización del primer borrador en la provincia de Castellón	28/01/2014	Castellón

ANEXO III GUÍA DE RECURSOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA ENTIDADES LOCALES

En las reuniones de trabajo del **Grupo de Diálogo**, como en las sesiones de socialización del borrador de esta guía, se constató la existencia de un vacío en la Comunitat Valenciana en relación a espacios e instituciones capaces de ofrecer asistencia técnica, promover la formación y el fomento de buenas prácticas en materia de cooperación entre los agentes de cooperación.

Consideramos que un espacio privilegiado para generar este intercambio de experiencias y fomentar el conocimiento es la Comisión Interterritorial de Cooperación²⁷ creada por la Generalitat Valenciana. Una Comisión que debería dotarse de una composición adecuada y un plan de trabajo que responda a las demandas de los agentes de cooperación de la Comunitat Valenciana y especialmente de sus entidades locales.

A continuación ofrecemos la referencia de algunas instituciones que pueden ofrecer información relevante en materia de cooperación descentralizada. Entre ellas merece la pena destacar la Comisión de Cooperación de la FEMP²⁸ y las páginas web de algunas administraciones públicas que ofrecen información sobre la gestión de su AOD y que las convierten en una referencia interesante para otros agentes de cooperación.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana:

Coordinadora Valenciana de ONGD www.cvongd.org

Fons Valencià per la Solidaritat www.fons.org

Centros de cooperación y solidaridad de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana:

- Centro de Cooperación para el Desarrollo de la UPV (www.ccd.org);
- Patronat Sud-Nord de la UV (www.uv.es/psudnord);
- Oficina de Cooperación para el Desarrollo y Solidaridad de la UJI (www.uji.es/serveis/ocds/);
- Centro de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado UMH (<http://cooperacion.umh.es/>);
- Subdirección de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Alicante (<http://www.ua.es/es/internacional/prog07/cooperacion/cooperacion.html>).

²⁷ En *La Cooperación para el Desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Plataforma2015ymás) hay un apartado dedicado al estudio de la Comisión Interterritorial de Cooperación de la Generalitat Valenciana.

²⁸ La Comisión de Cooperación de la FEMP ha elaborado diferentes manuales para la gestión de la cooperación y publica memorias anuales de la cooperación para el desarrollo realizada desde las entidades locales del Estado español.

En el ámbito estatal:

Comisión de Cooperación de la FEMP www.femp.es

Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad www.confederacionfondos.org

Coordinadoras Autonómicas de ONGD http://www.congde.org/index.php/contenido/enlace_a_coordinadoras_autonomicas

HEGOA Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (<http://www.hegoa.ehu.es/>)

Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación (<http://www.fundacionetea.org/>)

ICEI Instituto Complutense de Estudios Internacionales (<https://www.ucm.es/icei>)

Ámbito europeo e internacional

Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina www.observ-ocd.org

Comité de las Regiones http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_es.htm

Council of European Municipalities and Regions <http://www.ccre.org/>

CGLU Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales <http://www.uclg.org/es>

ANEXO IV. BIBLIOGRAFÍA EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPATIVA

- ALBERICH T. (2000): *"Perspectivas de la investigación social"* en Villasante, T.R.; Montañés, M.; Martí, J. (coordinadores) (2000): *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. El Viejo Topo: Barcelona.
- ANDER-EGG, Ezequiel (1990) *Repensando la investigación-Acción-Participativa*. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria.
- COLECTIVO IOE (2003) *Investigación Acción Participativa: propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía*. On Line: <http://www.nodo50.org/ioe>
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. (1993) *"La IAP y la investigación dialéctica"*, Documentación Social, nº 92, Jul-Sep 1993, Págs. 79-90.
- LÓPEZ DE CEBALLOS, P (1989): *Un método para la Investigación-Acción Participativa*. Popular: Madrid.
- MARTÍ, Joel. (2000). *"La Investigación-acción participativa: estructura y fases"*, en Villasante, Montañés y Martí, *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. Barcelona: El Viejo Topo (pp. 73-118).

ANEXO V. MATRIZ DISTRIBUCIÓN DE AOD EN LA COOPERACIÓN NAVARRA. PLAN DIRECTOR 2011-2014

Territorialidad EJE I y II ¹³	Modalidades	Instrumentos					%
		Acción directa y concertada, incluidos los costes indirectos de la Administración (4,70%)	Acción indirecta (95,30%)				
			Micro-acciones	Proyectos	Programas	Estrategias - convenios	
Países socios (90%) Eje I	Cooperación económica		A.1.1 Convocatoria Eje I	A.1.2 Convocatoria Eje I	A.1.3 Convocatoria Eje I	A.1.4 Estrategias-convenio (Acciones en países socios)	83,70%
	Acción humanitaria	A.2.4 Acción humanitaria oficial	A.2.1 Convocatoria oficial	A.2.2.1 Convocatoria Sahara A.2.2.2 Convocatoria Centros Navarros		A.2.3 Acción humanitaria con convenio	5,00%
	Cooperación técnica (Asistencia técnica)	A.3.3 Asistencia técnica oficial		A.3.1 Convocatoria Eje I A.3.2 Convocatoria otros actores			1,30%
Navarra (10%) Eje II	Cooperación técnica (AT+F+I)	B.2.2 Becas			B.2.1 Convocatoria Eje II (fortalecimiento institucional)	B.2.2 Convenio UPNA B.2.2 Convenio ONGD	1,70%
	EpD	B.1.3 PPVS, exposiciones y ediciones de sensibilización en el seno de la admón. Y campañas concertadas con ONGD	B.1.1 Convocatoria Eje II B.1.3 Convocatoria de jóvenes		B.1.2 Convocatoria Eje II	B.1.3 Convenio ONGD A.1.4 Estrategias-convenio (Acciones de EpD)	6,30%
	Gastos admón.	Gastos admón.					2,00%
Porcentajes orientativos		Corto plazo (anual) 42,00%			Largo plazo (plurianual) 58,00%		100.00%

ANEXO VI. MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN NAVARRA 2011-2014

A modo de ejemplo se reproducen únicamente los indicadores de los dos primero ejes estratégicos, si bien el propio plan navarro remite a la planificación operativa anual para concretar mayor número de indicadores y fuentes de verificación.

EJE I: Mejora del impacto de los procesos de desarrollo humano y de erradicación de la pobreza en los países socios.	
Línea I.1: Concentración geográfica de la cooperación navarra	I.1.1 Al menos el 80% de la AOD distribuida en países socios se concentra en los 17 países prioritarios de este Plan Director. I.1.2 El 20% de AOD distribuida en países socios se concentra en PMA. I.1.3 Antes de finalizar el periodo de ejecución del Plan Director, el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo ha dictaminado positivamente la participación de la Cooperación Foral en los Marcos de Asociación País aprobados por la Cooperación Española y referidos a los países prioritarios de este Plan, y los documentos de preferencia de actuación para los países prioritarios restantes.
Línea I.2: Prioridades sectoriales: • Necesidades humanas básicas • Gobernanza democrática • Capacidades económicas y productivas • Empoderamiento de la mujer	I.2.1 El 80% de las intervenciones realizadas se han centrado en las prioridades sectoriales (sector y sub-sector) establecidas en el mismo. I.2.2 Más del 50% de redes y alianzas entre el sector público y organizaciones de la sociedad civil a nivel local manifiestan estar más fortalecidos al final de la ejecución del presente Plan. I.2.3 Al menos un 20% de los fondos aportados se habrán destinado a acciones que tengan como objetivo el empoderamiento de las mujeres o de organizaciones de mujeres.
Línea I.3: Acción Humanitaria	I.3.1 La Acción Humanitaria directa o concertada habrá intervenido en al menos el 50% de las situaciones de emergencia en que haya colaborado la cooperación navarra. I.3.2 En 2014 se ha consolidado el sistema de acción humanitaria de Navarra, alcanzando al finalizar el periodo el 5% de la AOD total. I.3.3 Al menos el 50% de las actuaciones humanitarias han incorporado correctamente los principios, objetivos y compromisos de la GHD (Good Humanitarian Donorship).

EJE II. Promoción de una ciudadanía sensible y comprometida con el desarrollo humano.	
Línea II.1: Promover la capacidad de análisis de la sociedad navarra y las actitudes y valores de ciudadanía global	II.1.1 El 20% de la población Navarra ha recibido información sobre Cooperación al Desarrollo. II.1.2 Al final del periodo, el 80% de las intervenciones de Educación para el Desarrollo en el ámbito formal se han realizado bajo los criterios y principios de la Red de Escuelas Solidarias. III.1.3 Al menos 150 profesionales de los agentes de la cooperación navarra y de los medios de comunicación de Navarra han recibido formación específica relacionada con la Cooperación al Desarrollo.
Línea II.2: Promover el compromiso social en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo humano y sostenible	II.2.1 Al final del periodo se ha aumentado la participación de la ciudadanía navarra en acciones de EpD y de sensibilización. II.2.2 Al final del periodo se ha incrementado las ventas de productos procedentes de Comercio Justo. II.2.3 Al final del periodo se ha incrementado el número de personas que participan en calidad de voluntarios/as en el sector de la Cooperación al Desarrollo.

ANEXO VII. SISTEMATIZACIÓN DE LAS SESIONES DE SOCIALIZACIÓN DE LA PRESENTE GUÍA.

Durante el mes de enero de 2014 se procedió a la socialización del borrador de la guía de *“Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana”*. De acuerdo a la metodología establecida para la elaboración de esta guía se programaron tres sesiones de socialización en las que poder conocer la opinión sobre el borrador de documento propuesto y poder incorporar aquellas aportaciones que contribuyesen a mejorar la eficacia del mismo. Las sesiones se realizaron en la ciudad de Valencia (el 14 de enero), la ciudad de Elche (el 22 de enero) y la ciudad de Castellón (el 28 de enero).

El documento, previamente a las sesiones de socialización, fue distribuido entre un total de 44 administraciones públicas de la Comunitat (40 municipios, las tres diputaciones y la Generalitat), así como entre partidos políticos, los centros de cooperación de las universidades valencianas, ONGD y el Fons Valencià per la Solidaritat (las sesiones contaron con un total de 60 participantes).

La guía de orientaciones presentada ha sido modificada y corregida en aspectos de redacción, aclaración de conceptos y ampliación de información en algunos apartados de acuerdo a las aportaciones realizadas en dichas sesiones de socialización.

A continuación incluimos las principales aportaciones realizadas así como las reflexiones y propuestas de mayor relevancia que se realizaron en el transcurso de las tres sesiones de trabajo, muchas de las cuales van más allá de los propios contenidos de la guía presentada pero que consideramos de interés reproducir.

Consideraciones sobre el proceso de diálogo llevado a cabo y los contenidos generales de la guía de orientaciones para la planificación.

En las tres sesiones de socialización realizadas ha habido un amplio consenso en considerar la guía de orientaciones para la planificación como un instrumento útil para que las entidades locales puedan mejorar la gestión de su cooperación para el desarrollo. En este sentido se ha felicitado a los miembros del **Grupo de Diálogo** por su esfuerzo y por la dinámica de participación y diálogo entre diferentes agentes de cooperación que ha supuesto el proceso de trabajo realizado.

También se ha considerado que el documento viene a suplir, en cierta medida, la ausencia de documentos de referencia y de manuales orientativos que faciliten a las entidades locales enfrentar el reto que supone la puesta en marcha de políticas de desarrollo. En esa línea se ha manifestado la necesidad de proponer modelos que permitan superar las limitaciones actuales en la gestión de la AOD realizada desde las entidades locales y precisamente la propuesta de planificación realizada puede contribuir positivamente a ello.

Las tres sesiones de socialización han sido valoradas muy positivamente para el encuentro entre agentes de cooperación y posibilitar el debate y el conocimiento sobre las buenas prácticas existentes en la cooperación descentralizada. Una de las propuestas ha sido precisamente la de fomentar este tipo de sesiones de trabajo que sirvan como espacio de intercambio y de generación de conocimiento. Para ello se señalaron diversas opciones entre las que destacan:

- La reactivación de la Comisión Interterritorial de Cooperación de la Generalitat Valenciana, donde estén presentes las entidades locales que mantienen sus compromisos con la cooperación internacional dotándola de un plan de trabajo que permita abordar las necesidades y satisfacer las demandas de información y formación del conjunto de administraciones públicas valencianas comprometidas con la solidaridad internacional.
- La necesidad de celebrar unas jornadas anuales de trabajo de carácter provincial que permitan el intercambio de información entre municipios y avanzar colectivamente en la mejora de la cooperación desplegada. Para ello las diputaciones y otros agentes de cooperación (CVONGD y departamentos de universidades) son fundamentales. Es necesaria la dedicación de esfuerzos colectivos y públicos para convocar anualmente unas sesiones de trabajo (jornadas, talleres, módulos formativos) donde compartir experiencias, herramientas para el seguimiento y la gestión de la cooperación, poner en común buenas prácticas, etc
- La asunción por parte de la FVMP, con el apoyo de la Comisión de Cooperación de la FEMP, de un papel más activo en materia de cooperación para el desarrollo.
- La participación del Fons Valencià de Cooperació como entidad especializada en materia de cooperación y que integra a un número importante de municipios de la Comunitat.

En las sesiones también se ha señalado la dificultad en aplicar las propuestas incluidas en la guía de orientaciones para la planificación en un contexto desfavorable, tanto por el cambio de discurso en relación a la solidaridad internacional, como por la reducción de recursos destinados a cooperación internacional y por la amenaza que supone la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Por ello se ha señalado la necesidad de una acción más decidida de las ONGD y de la sociedad civil para reivindicar y exigir a las entidades locales el mantenimiento de las políticas de cooperación para el desarrollo.

Aportaciones y consideraciones sobre el borrador presentado.

En cuanto a los contenidos del borrador socializado de *"Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana"* a partir de las aportaciones realizadas se ha procedido a mejorar la redacción del mismo de forma que su lectura resulte más clara y no dé lugar a dudas respecto a que:

- La propuesta de planificación realizada desde el *Grupo de Diálogo* supone necesariamente un compromiso municipal, y no solo del equipo de Gobierno de la entidad local. En este compromiso deben implicarse y corresponsabilizarse los diferentes grupos políticos con representación local, las asociaciones y colectivos sociales con presencia en la entidad local y la ciudadanía en general.
- La guía se dirige a las entidades locales (ayuntamientos y diputaciones) que realizan cooperación internacional para el desarrollo independientemente de su tamaño y capacidad presupuestaria, lo que incluye una gran diversidad de entidades. Por esta razón la guía ofrece orientaciones y unos principios generales de actuación pero se insiste en que debe ser cada entidad local la que adapte su puesta en práctica a su propia realidad y experiencia acumulada.
- La guía intenta ser lo más clara y concreta posible, utilizando una terminología generalmente aceptada y ampliamente utilizada en el sector de la cooperación. A pesar de que algunos términos puedan y deban ser objeto de debate (como lo han sido en las sesiones de socialización) no ha sido finalidad de esta guía abordarlos, aunque sí esperamos que esta publicación fomente el debate y la reflexión.
- La guía no pretende ofrecer orientaciones ni tomar partido respecto a las diferentes modalidades o instrumentos de la cooperación para el desarrollo (cooperación directa/indirecta, Desarrollo/Acción Humanitaria/EpD, participación del sector privado empresarial, pertinencia o no del codesarrollo, etc). Las recomendaciones y orientaciones de la guía se centran en aquellos aspectos considerados fundamentales para reformar nuestro modelo de cooperación y en los que se ha alcanzado un amplio consenso entre los integrantes del ***Grupo de diálogo***.

En el propio texto de la guía de orientaciones para la planificación, como en los anexos, hemos ampliado la información respecto a los recursos disponibles para que todos los actores implicados en el municipio en esta materia puedan ampliar información o recibir asistencia técnica en materia de cooperación (anexo III).

Una de las conclusiones a las que llegamos tras elaborar el estudio *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana* (Plataforma2015ymás, 2012) fue la necesidad de generar espacios que permitieran impulsar las políticas de cooperación realizadas desde la Comunitat y que lo hicieran desde una visión dialogada y participativa.

Para ello promovimos la generación de lo que llamamos *espacios de diálogo para el fortalecimiento de la cooperación valenciana para el desarrollo*, donde mediante el intercambio de experiencias y el diálogo colectivo entre los principales agentes valencianos de cooperación, se ofrecieran alternativas y propuestas realistas para mejorar la eficacia de estas políticas. A lo largo de 2013 abordamos tres temas concretos: la comunicación sobre el desarrollo, la planificación de la ayuda y la rendición de cuentas.

La presente guía de *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana* es uno de los productos generados desde ese trabajo colectivo. Esta guía pretende ser un instrumento útil para los agentes valencianos de cooperación, no sólo para mejorar la calidad de nuestra ayuda, sino también para facilitar la construcción de una política de cooperación descentralizada a la altura de la corriente solidaria que la impulsó. Una política que dé respuesta a los retos que actualmente plantea el desarrollo, tan relevantes como la sostenibilidad, la equidad, la coherencia de políticas y la gobernanza, y que demanda, para ello, una participación decidida y estratégica de los gobiernos locales y la ciudadanía.