

Título: Las relaciones intergubernamentales en la cooperación española: nuevos instrumentos para viejos dilemas.

Nombre autoras, institución de procedencia, email y breve nota biográfica:

Nieves Saniger Martínez. : Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada. nsaniger@ugr.es. Profesora Titular de Universidad. Secretaria de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Susana Ruiz Seisdedos. Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Jaén, suruiz@ujaen.es. Profesora Titular de Universidad. Vicedecana de Convergencia Europea y Calidad de la Facultad de Trabajo social.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales, cooperación al desarrollo, coordinación, política pública, administración pública

Resumen:

La conflictividad del modelo de vertebración territorial tiene sus consecuencias en el conjunto de políticas públicas y ello también aparece reflejado en la configuración de la política de cooperación al desarrollo en España. En esta acción pública la necesidad de coordinación se muestra como necesaria y para ello han sido varios los instrumentos propuestos desde la Ley de Cooperación (1998). Las últimas novedades aparecen recogidas en el Plan Director 2009-2012 que establece objetivos e indicadores para avanzar en dicha coordinación y plantea algunas reformas en el ámbito de la colaboración entre Administraciones Públicas. Cuando estamos a un año de la finalización del mismo parece oportuno realizar un análisis de los instrumentos propuestos analizando su idoneidad y valoración, así como plantear nuevas perspectivas desde una visión politológica del tema.

Introducción

El debate sobre las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) y su articulación es una cuestión, sin duda, ligada a las características del sistema político-administrativo de cada país, consecuencia a su vez del modelo vigente de distribución territorial del poder.

En España, una vez superada ya la etapa de configuración del Estado Autonómico, parece llegado el momento de establecer un nuevo planteamiento en las relaciones de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

El objeto de esta ponencia es incidir, una vez más, en la urgente necesidad que existe de una verdadera y eficaz articulación entre los poderes, semejante a la que existe en los modelos federales que hagan de nuestros tres niveles de gobierno y administración estructuras operativas que sirvan al interés general y que, con criterios de eficacia, permitan que la política de cooperación al desarrollo, al igual que cualquier otra política pública, se planifique, se decida, se ejecute y se evalúe bajo los principios de coordinación y complementariedad, pues la práctica institucional sigue poniendo de manifiesto deficiencias notables tanto en su organización como en su composición y funcionamiento.

El análisis se plantea desde un enfoque general y global y de carácter eminentemente descriptivo. Para ello, en primer lugar, se hará una breve mención a la definición y las principales características del concepto de RIG y se pondrá de manifiesto el desarrollo experimentado por algunos de los principales instrumentos de cooperación y las deficiencias y retos que tienen planteados. Todo ello para poder abordar y analizar de forma paralela el desarrollo experimentado por dichos instrumentos y su aplicación en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

A continuación, se pondrá de manifiesto el importante papel desarrollado en España por las entidades subestatales o lo que es lo mismo por la cooperación descentralizada ya que las políticas autonómicas y locales contribuyen al sistema de ayuda al desarrollo de nuestro país con alrededor del 12-16% de los fondos.

En la tercera parte se analizarán, detenidamente, los mecanismos e instrumentos, hasta el momento creados, que permiten, con mayor o menor éxito establecer redes de relaciones políticas y administrativas entre los tres niveles de gobierno que impulsen la colaboración y coordinación entre ellos en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Y ello se hará poniendo de manifiesto la debilidad desde el punto de vista de la representación institucional que sufren los actores subestatales y las disfunciones de los mecanismos e instrumentos de cooperación existentes entre éstos y el Estado y, por otro, los mecanismos que están creando las CC.AA. para relacionarse.

En la cuarta, y última parte, se defenderá la idea, como conclusión, que para conseguir una política pública eficaz de cooperación al desarrollo ha llegado el momento de darle un encaje político-institucional al sistema de RIG y que, por lo tanto, todos los actores públicos y privados implicados en la misma deben de participar como interlocutores en todos aquellos mecanismos e instrumentos de carácter tanto vertical como horizontal donde se traten cuestiones que les puedan afectar.

1. Relaciones intergubernamentales y cooperación al desarrollo

1.1.- El sistema de RIG en el Estado de las Autonomías

Como ya se avanzaba, la política de cooperación al desarrollo es relativamente joven en España y su evolución se ha visto condicionada por el proceso de configuración del nuevo modelo de organización territorial del Estado ya que ambos han caminado paralelos.

No se puede, por tanto, explicar ni analizar en profundidad esta política y las deficiencias y retos que en la actualidad tiene planteados sin conocer y valorar el papel que ha jugado el proceso de desarrollo autonómico y la nueva organización institucional, política y administrativa, que lleva aparejada.

Nuestro análisis parte de la consideración de que el Estado Autonómico, que surge tras la aprobación de la Constitución de 1978, se apoya en algunos principios de índole general y constitucional, a partir de los cuales se puede poner en marcha un verdadero sistema de RIG. En este sentido hay que recordar que el enfoque de las relaciones intergubernamentales y de la gestión intergubernamental (Agranoff, 1997: 145) estudia desde una perspectiva política el haz de interacciones que se producen entre los diversos poderes territoriales y otros actores en las acciones implícitas de las políticas públicas - proceso que ha sido calificado como *la gestión de la interdependencia* (Wallace, 1983) o *el gobierno de la fragmentación* (Dente, 1985)- y que las relaciones intergubernamentales se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de

interacciones entre unidades¹, mientras que la gestión intergubernamental hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones.

Como en tantas ocasiones se ha puesto de manifiesto, el objeto de las RIG consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, como en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos, detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que impiden o frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación, y éstos se van a encontrar condicionados, como en su día señaló Cameron (2001), tanto por una pluralidad de factores, como los demográficos y geográficos, los socio-culturales, los históricos, los constitucionales e institucionales, los políticos y los circunstanciales, como por otras dimensiones como el grado de institucionalización, el grado del carácter de la toma de decisiones y el grado de transparencia.

El modelo de RIG que se implanta en nuestro país se acerca al modelo superpuesto de Wright², ya que en España, como en los federalismos más modernos, las competencias más importantes no son las exclusivas, ni del Estado ni de las CC.AA., sino las compartidas y las concurrentes, e incluso en las que son exclusivas hay que tener en cuenta la interpretación del Tribunal Constitucional, lo que da lugar a un sistema de RIG variado, complejo y multidireccional. De hecho, nuestro modelo ha sido calificado como «federalismo concurrente» (Moreno, 1997: 79) o como «autonomismo cooperativo» (Corcuera, 1994: 87) aunque las escasas posibilidades de participación

¹Las cinco características distintivas de las RIG son, según Wright (1978: 9-24): la variedad de niveles de gobierno, tanto en lo que respecta al número como al tipo, el número y la variedad de funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes, la frecuencia y la regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos, las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por éstos y, por último, la orientación de la política sobre los recursos económicos, es decir, las relaciones económicas entre unidades de gobierno y administración son un aspecto necesario y fundamental para explicarse las RIG. Aunque estas características son establecidas para un entendimiento más claro de las RIG en Estados Unidos, éstas vienen siendo habitualmente trasladadas al entorno europeo continental.

²Recordemos que Wright (1978: 24 y ss.) establece tres modelos de RIG para la realidad político-administrativa americana: inclusivo, basado en relaciones de jerarquía y autoridad entre los niveles territoriales de gobierno y en el que el actor principal es el nivel nacional de gobierno siendo los niveles regional y local, meras extensiones administrativas del mismo; exclusivo, en el que cada gobierno cuenta con ámbitos de actuación propios, y donde se dan pocas ocasiones para la colaboración, y el interdependiente o superpuesto, en el que se ven interrelacionadas unidades nacionales, regionales y locales, al igual que cualquier otro tipo de organización no gubernamental, que trabajan en áreas parcialmente solapadas y que mantienen constantes relaciones de intercambio, siendo las notas fundamentales de relación la interdependencia y la negociación, ya que el poder de cada nivel de gobierno para actuar en solitario es muy limitado.

directa de las CC.AA. en la elaboración de las decisiones del Estado en su conjunto, en virtud, sobre todo, de un Senado atrofiado que no actúa como cámara de representación territorial, lleva a considerarlo desde un punto de vista formal cuasi-federal.

Ya hace más de una década los profesores Bañón, Ramos y Tamayo afirmaban que, en el caso español, la evolución hacia un sistema de RIG congruente con el modelo superpuesto de Wright estaba unida a la propia supervivencia del Estado de las Autonomías (1997: 217). Es decir, ha existido una necesidad «objetiva» de colaboración y cooperación para poder llevar a la práctica la distribución de competencias establecidas no sólo formalmente sino a través de los pactos políticos suscritos y el resultado ha sido la puesta en marcha y el desarrollo de instrumentos de cooperación intergubernamentales, propios del denominado federalismo cooperativo, y un incremento considerable en los últimos años de las actividades desarrolladas por éstos, eso sí centradas entre el Estado y las CC.AA. Por ello, para Bañón y Tamayo (1994) la principal característica del sistema español de RIG es su volatilidad. Es decir, un proceso que se institucionaliza progresivamente y que discurre por diferentes etapas.

En el momento actual, y con carácter general, se pueden señalar tres grandes etapas: la primera hasta 1992 basada en el bilateralismo y la heterogeneidad, la segunda, tras la firma de los Segundos Pactos Autonómicos, inicia un proceso de homogeneización competencial que conllevara la intensificación de los mecanismos sectoriales de participación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y, por último, la tercera, a partir de 2006 cuando algunas Comunidades (6) ponen en marcha procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía que permiten, con diferente intensidad, una definición exhaustiva de los diversos aspectos integrantes de las competencias autonómicas.

En el proceso de evolución de dichas etapas cambian los valores, los papeles y las estrategias de los actores que lo integran y se van desarrollando a partir de un comportamiento práctico y no como consecuencia de la aprobación de normas legales ya que, como a continuación se verá, primero se crean los mecanismos e instrumentos y una vez que éstos han alcanzado cierto desarrollo se incorporan al ordenamiento jurídico.

De hecho, las primeras Conferencias Sectoriales se crean en 1981 y el marco jurídico actual de las RIG se aprueba durante la década de los 90. No obstante, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico es la primera que introduce en el Derecho positivo español el concepto de Conferencia Sectorial, orientando la acción de los diferentes ministerios en un sentido favorable a la consideración de las relaciones de cooperación con las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, y ya en el inicio de la segunda etapa, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común sistematiza, por primera vez, instrumentos de negociación de carácter vertical y multilateral como son las Conferencias Sectoriales y los Convenios de Colaboración, produciéndose así la primera juridificación de las relaciones interadministrativas que será completada con motivo de la reforma de esta ley en 1999³ que ya precisa de forma taxativa cuáles son los denominados instrumentos de cooperación: Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación, Convenios de Colaboración y Planes y Programas Conjuntos.

Como acertadamente se ha señalado, por medio de estos instrumentos el nivel nacional consigue influencia en arenas en las que ha perdido buena parte de sus responsabilidades tradicionales y, a la vez, hace partícipes a los gobiernos subnacionales en arenas en las que mantiene prácticamente intactos sus papeles (Bañón y Tamayo, 1998: 128). Veamos, a continuación, el desarrollo experimentado por los principales instrumentos de cooperación, tanto a nivel vertical como horizontal, y las deficiencias y retos que tienen planteados en la actualidad, para poder valorar en su justa medida tanto la importancia de la creación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo como el escaso desarrollo que ésta ha tenido.

1.2.- Evolución y situación actual de los principales instrumentos de cooperación

En primer lugar, hay que señalar que las Conferencias Sectoriales (en adelante, CC.SS.) se han convertido en el instrumento multilateral de colaboración orgánica más

³Ley 4/1999, de 13 de enero.

importante entre el Gobierno y las CC.AA. por su grado de institucionalización⁴ y su carácter estable y permanente, actuando como lugares de encuentro y de discusión con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector. Su operatividad se basa en el mutuo acuerdo, ya que el ministro, presidente de cada Conferencia, carece de poder formal para imponer su postura sobre los consejeros autonómicos, a no ser por una vía exclusivamente política ajena al marco orgánico (Saniger, 2005: 434).

En la actualidad el número de CC.SS. asciende ya a 37⁵, aunque estando una de ellas pendiente de constituirse, concretamente la Conferencia Sectorial del Agua, cuya creación fue propuesta en la III Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada en enero de 2007, y autorizada por el Gobierno unos meses más tarde⁶. La última creada ha sido, precisamente, la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el 28 de octubre de 2009 y cuya primera reunión se celebró el 4 de febrero de 2010 (Saniger y Escribano, 2010).

Los ámbitos principales de cooperación que se desarrollan a partir de las CC.SS. son la adopción de criterios comunes para la ejecución de políticas propias, la utilización de recursos financieros del Estado y de las CC.AA. para actividades similares o complementarias y la distribución de subvenciones estatales que han de territorializarse y, por último, la participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea y en la ejecución del derecho comunitario, cuando sus competencias se ven afectadas.

⁴La institucionalización formal se produce en los Pactos Autonómicos de 1992 firmados por el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista y el Partido Popular y, posteriormente, la Ley 30/92 establece el régimen general aplicable a éstas en el art. 5, ya que Ley del Proceso Autonómico de 1983 solamente las menciona.

⁵Los datos referentes a las CC.SS. se toman de la documentación existente en la página web del Ministerio de Política Territorial (<http://www.mpt.es>) y de la comparecencia del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial en la Comisión de Política Territorial del Senado el 15 de marzo de 2010.

⁶El Consejo de Ministros, en sesión de 2 de marzo de 2007, aprueba el acuerdo por el que autoriza al Ministerio de Medio Ambiente a constituir la Conferencia Sectorial del Agua para que en ella se analicen y debatan los proyectos de ley relativos a política del agua, planes hidrológicos de demarcación y el Plan Hidrológico Nacional.

Respecto al funcionamiento de las CC.SS. hay que señalar que se detectan disfunciones orgánicas y funcionales que habría que mejorar para conseguir mayor agilidad y estabilidad en su actividad y, así, lograr una eficaz implementación y ejecución de las principales políticas públicas, pero lo que también queremos plantear es que quizás para conseguir esto habría que modificar la composición de las mismas. Es decir, creemos que es necesaria la presencia de los Entes Locales (en adelante, EE.LL.) en las materias de interés compartido. ¿Por qué éstos no pueden estar representados en dichos instrumentos para defender igualmente su postura en asuntos y decisiones que les vayan a afectar y hacer posible que sus intereses sean tenidos en cuenta? No obstante, hay que señalar que esta deficiencia en la composición se va corrigiendo y el papel de los EE.LL. en éstas va tomando forma, sobre todo, en las conferencias de más reciente creación, como se verá en la de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Creemos que es necesario impulsar una participación mucho más activa de éstos en las Conferencias Sectoriales de forma que se conviertan también en un instrumento para articular las relaciones de colaboración no sólo entre el Estado y las CC.AA. sino también las relaciones de estos dos niveles con los EE.LL.

A continuación, queremos poner de manifiesto, como gran novedad en nuestro modelo de RIG y por su influencia y paralelismo en la política de cooperación al desarrollo, el impulso que la cooperación horizontal autonómica, tanto bilateral como multilateral, está recibiendo en los últimos años. Hay que recordar que, en reiteradas ocasiones, se ha señalado por los especialistas la necesidad de creación en España de instrumentos formales, ágiles, flexibles y eficaces que permitieran la colaboración entre CC.AA. en asuntos que sólo a ellas interesan, o en los que se ven especialmente afectadas, tal y como sucede en otros modelos de carácter federal, debido a que el nivel de relaciones interautonómico se consideraba insuficiente porque los Acuerdos y Convenios entre CC.AA. han sido bastante escasos⁷, tratándose, mayoritariamente, de acuerdos bilaterales.

No obstante, si es cierto que, en los últimos años la colaboración bilateral entre CC.AA. se está incrementando tanto de manera formal, en 2008 se firman 10 convenios, como de manera informal (Saniger y Escribano, 2010).

⁷No hay que olvidar que la articulación jurídica de este nivel de colaboración es bastante compleja al regularse de manera muy rígida en el art. 145.2 de la CE el acuerdo de convenios entre CC.AA. estableciendo que necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

El gran cambio, sin duda, se produce en 2008 cuando se impulsa la colaboración horizontal de carácter multilateral, y, su causa está, entre otras, en la aprobación de los seis nuevos Estatutos de Autonomía, hasta el punto que las reuniones que se han venido celebrando se hacen bajo la denominación *Encuentros de Comunidades Autónomas para el Desarrollo de sus Estatutos*. No obstante, e independientemente de este hecho, si parece que lo que está moviendo a esta cooperación es la percepción de que este tipo de mecanismo puede mejorar su capacidad de autogobierno y, en ningún caso, es una vía para perder poder, como en etapas anteriores se llegó a pensar, sino para incrementarlo.

Sin duda, para que funcione cualquier instrumento de cooperación se requiere de la colaboración de los actores que en él se encuentren implicados y en el caso de las relaciones entre CC.AA. esa predisposición es absolutamente esencial. Desde este punto de vista hay que explicarse el interés y la voluntad política demostrada desde el año 2008 por las CC.AA. que habían aprobado los nuevos Estatutos (Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Castilla-León y Aragón) con el fin de impulsar el desarrollo y la coordinación de sus competencias y como este movimiento, en menos de tres años, ha ido evolucionando y sumando, a medida que lo iban solicitando, al resto de CC.AA. Hasta tal punto hemos avanzado que en el último Encuentro celebrado en octubre de 2010 en Santiago de Compostela⁸ se constituye la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas que celebra su I Conferencia el 21 de marzo de 2011 en Santander con el objeto de potenciar la colaboración y la coordinación de todas las Comunidades Autónomas y la cooperación de éstas con el Gobierno de la Nación para una mejor prestación de los servicios públicos.

Creemos, por lo tanto, que se está corrigiendo uno de los déficits de nuestro sistema de RIG ya que si su celebración se consolida, puede constituirse en un órgano semejante a las Conferencias Sectoriales integradas sólo por consejeros regionales que funcionan en Alemania o en Suiza donde abordar de manera independiente cuestiones comunes y sobre las que formalmente tienen competencia exclusiva. En este sentido, y como se

⁸En total se celebran 8 Encuentros, el I en Zaragoza, el 9 de julio de 2008, los siguientes se celebraron, respectivamente, en Sevilla, el 29 de octubre de 2008; en Valladolid, el 23 de febrero de 2009; en Valencia, el 29 de junio de 2009, en Barcelona, el 16 de noviembre de 2009, en Palma de Mallorca, el 8 de marzo de 2010, Logroño, 5 de julio de 2010 y, el último, en Santiago de Compostela, el 10 de octubre de 2010.

verá más adelante, se están llevando a cabo algunas experiencias en materia, precisamente, de cooperación internacional al desarrollo, ya que también desde 2008 se vienen manteniendo encuentros anuales entre los responsables de esta actividad en cada comunidad para coordinar posturas y actuaciones en la política de cooperación al desarrollo descentralizada.

Por todo ello, creemos que podríamos estar a las puertas tanto de la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, de carácter horizontal, como de Conferencias Sectoriales horizontales y, en este sentido, coincidimos con García Morales cuando señala que «este tipo de cooperación horizontal fortalece la autonomía y la posición de las instancias territoriales. Por lo tanto, puede contrarrestar procesos de recentralización sobre todo en el caso de problemas de alcance supraautonómico, (...) podrían servir también para fortalecer su posición negociadora frente al Estado y, así, conseguir una mayor participación en los procesos de adopción de decisiones estatales (...), en particular en orden a fijar la posición común de las CC.AA. que el proceso de integración europea exige en múltiples casos» (2006: 33).

En definitiva, el papel y el protagonismo de las CC.AA. en el sistema general de RIG en España se va consolidando y los instrumentos de carácter horizontal han cobrado una importante relevancia y ello, sin duda, contribuirá a un cambio en el modelo de articulación de los diferentes niveles de gobierno.

2. La cooperación descentralizada

Una vez analizado el entramado político-administrativo en el que se desarrollan las relaciones entre distintos niveles de gobiernos, pasamos a estudiar cómo se configura una política pública concreta: la cooperación al desarrollo planificada e implementada por los entes subestatales, la conocida como cooperación descentralizada que tiene tan larga historia como la cooperación gubernamental. A pesar de que sus orígenes se establecen la década de los ochenta no será hasta mediados de la década de los noventa cuando la cooperación descentralizada alcance unas cuotas realmente destacables en lo referente a la cantidad y la calidad de los recursos aportados⁹.

Así, y a pesar de las insuficiencias de este enfoque producto de acciones escasamente planificadas y articuladas, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el “Examen

⁹ Para una información más detallada sobre el origen de la cooperación autonómica y local en España, véase: Ruiz Seisdedos, Susana (2008).

sobre la cooperación española de 1998” establece respecto a este tipo de cooperación que *“se ha incrementado de manera significativa la “ayuda descentralizada”, de las comunidades autónomas y municipios españoles y canalizada principalmente a través de ONGD, lo cual constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes”* (1998: 15).

La ejecución de la cooperación descentralizada y los recursos utilizados tiene caracteres muy dispares en cada institución por lo que en las siguientes líneas de manera breve pondremos de manifiesto las principales características en los ámbitos local y autonómico.

En el ámbito local los caracteres más destacados son el **mayor ámbito de libertad** en sus actuaciones, al margen de intereses políticos y/o diplomáticos, con que actúan los entes subestatales. Buen ejemplo de ello es el alto nivel de cooperación que existe con el pueblo saharauí. Es destacable la **ausencia de unidades gestoras**, técnicamente dotadas, sobre todo en los municipios más pequeños. La limitada experiencia y la falta de recursos humanos es una constante en estos entes aunque en gran medida todo ello depende del interés de los responsables políticos. **La mayor parte de los fondos destinados a cooperación son gestionados de forma indirecta a través de ONGDs.** En la actualidad las Diputaciones y Ayuntamientos grandes tienen un mecanismo más o menos complejo y elaborado de subvención a ONGDs, destinando a tal partida el grueso de la partida presupuestaria de cooperación. **La sensibilización y la educación para el desarrollo**, son sectores a los que se destinan importantes recursos. Este tipo de cooperación al partir de las instancias políticas más cercanas al ciudadano puede lograr una mayor implicación de la ciudadanía en las acciones de cooperación. Las entidades locales parecen estar en mejor posición para motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias, propiciar un mayor conocimiento de sus acciones y respaldar campañas de sensibilización e información. **La especialización de la ayuda** es muy destacada. Tanto la distribución geográfica como la sectorial han permanecido constantes en el tiempo, lo que permite definir el perfil tipo como una intervención destinada a crear pequeñas infraestructuras sociales o de servicios en un país centroamericano o del área andina de América Latina.

En el ámbito autonómico aún siendo conscientes de las diferencias podemos establecer que todas ellas cuentan con una planificación en el medio y corto plazo (Planes

cuatrianuales y anuales, por sectores y países), una ley en la materia, una dirección general o una agencia (siete de ellas) como encargada de la gestión de la cooperación. Sus prioridades van a venir marcadas por su historia, el idioma o la cercanía a ciertos territorios. En relación con las prioridades geográficas, el destino de la AOD de las CC.AA. se centra, con carácter general, en los países de América Latina, especialmente en la zona Andina y Centroamérica, distribuyéndose el resto de la ayuda, principalmente, en África Subsahariana. Por sectores de actuación, se observa un alto grado de diversificación de la AOD autonómica, siendo los servicios e infraestructuras sociales el área que más recursos recibe y dentro de ella, los sectores de salud y educación. El modo de gestión de la cooperación descentralizada es fundamentalmente de manera indirecta y en menor medida la gestión directa¹⁰, aunque en los últimos años también se han utilizado otros instrumentos de cooperación como, a nivel autonómico, el apoyo presupuestario y los convenios a organizaciones internacionales o las redes de colaboración¹¹.

Junto a todo ello, en las regiones se suelen establecer unos **órganos consultivos** en la materia donde participan tanto los agentes sociales comprometidos con la solidaridad (ONGDs, Universidades, Sindicatos, Entidades Locales, etc.) como el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Por último es preciso aludir a los **órganos de coordinación** establecidos para dar coherencia a la política de cooperación desarrollada desde el ámbito de la Comunidad Autónoma y que pueden ser de dos tipos. Unos permiten la colaboración entre las diversas Consejerías que pueden realizar acciones de cooperación. Otros son órganos de coordinación entre el gobierno autonómico y las entidades locales de su ámbito territorial.

¹⁰ La cooperación directa es la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y gestionando ella misma el proyecto de cooperación. Desde las entidades descentralizadas españolas se podría optar de manera más decidida por la cooperación directa como base para un verdadero desarrollo municipal/regional, ya que implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, contribuyendo así mismo a la formación del personal.

¹¹ Estas redes, de carácter multilateral, agrupan a ciudades de todo el mundo (CGLU), bien por regiones (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o a personas (Unión Iberoamericana de Municipalistas). Su acción puede consistir en acciones generales donde cada participante puede presentar sus propias ideas e iniciativas o apostar por el fortalecimiento de la gobernabilidad local orientando sus programas a construir dichas capacidades. Como denominador común, los Municipios, Provincias, Federaciones y Fondos insertos en estas redes persiguen la descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en aquellos países altamente centralizados, así como el dialogo y el intercambio de experiencias como enriquecimiento mutuo.

En cuanto al presupuesto de la cooperación¹² como se puede observar en el cuadro adjunto, la cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales ha crecido de manera espectacular en los años 1994 a 1996. Desde ese momento los recursos han seguido aumentando aunque de manera menos destacada. Especialmente importante ha sido el aumento en las regiones mientras que por parte de las Entidades Locales el ritmo parece haberse estancado, aunque los datos sobre los mismos son aproximaciones realizadas tras analizar a un conjunto significativo de municipios y diputaciones pero no engloba al total.

Tabla nº 1: Evolución presupuestaria de la cooperación descentralizada

	1989	1993	1995	1996	1998	2000	2003	2005	2007
CCAA	-	15,9	45,4	64,1	91,71	117,4	197	266,2	389,7
EELL	8,39	9,16	42,5	53,7	77,14	90,46	88,9	118,8	118,8
COD	8,39	25,1	88	116	168,8	207,9	286	385	508,5
AOD	392	995	1008	960	1250	1319	1735	2428	3754
% COD/ AOD	2,1	2,5	8,7	12	13,5	15,7	16,4	15,8	13,5

Datos en AOD neta.

Fuente: Elaboración propia a partir de PACIS Seguimiento

3. La coordinación. Viejos problemas, nuevos instrumentos.

Las novedades en las relaciones intergubernamentales en materia de cooperación descentralizada giran, especialmente, sobre uno de los grandes déficits de la misma desde sus inicios: la necesidad de coordinación¹³, es decir, la necesidad de colaboración

¹² Para una información más detallada sobre la cooperación local y autonómica, puede leerse Gómez Gil (2008), Martínez y Sanahuja (2010) y Saniger Martínez y Ruiz Seisdedos (2010).

¹³ Para más información sobre las relaciones intergubernamentales y la coordinación entre las Comunidades autónomas y el Estado central puede leerse Hernández Ferreiro y Hombrado Martos (2010), Hombrado Martos (2008), Ruiz Seisdedos (2007).

entre la pluralidad de actores públicos que participan en la gestión de nuestra cooperación. La coordinación ha pasado por varias fases, en unos primeros momentos, se limitaba al traspaso de información y con el paso del tiempo se ha creado todo un entramado que busca propiciar auténticas políticas públicas multinivel. Antes de comenzar con el análisis de los últimos avances, ponemos de manifiesto los pasos dados hasta este momento.

3.1. Instrumentos y acciones existentes

La coexistencia de los principios de unidad y autonomía en nuestro sistema constitucional obligan desde el primer momento a formular un modelo de funcionamiento nuevo. No obstante, en materia de cooperación al desarrollo en la década de los 80 no existe un modelo intergubernamental y, como, en tantas ocasiones, se ha puesto de manifiesto, el balance de estos años es relativamente pobre por la dispersión de instituciones e instrumentos, la inexistencia de procesos de planificación y evaluación y los escasos recursos humanos, todo ello fruto, entre otras causas, de la inexistencia de un marco legal propio.

No obstante, es ahora cuando se aprueban las primeras medidas a nivel orgánico, entre las que cabe destacar la creación en 1985 de la Secretaria de Estado para la Cooperación IN y para Iberoamérica (SECIPI), en 1986 de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁴ y en 1989 la Oficina de Planificación y Evaluación cuya principal función era la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional., que permiten ir desarrollando las primeras líneas directrices de la política española de cooperación al desarrollo, que se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros en diciembre de 1987.

Así, en un inicio, las primeras relaciones con algunas CCAA (Andalucía, Madrid) se produjeron a partir de la firma de convenios de colaboración con la AECI que les permitía realizar acciones de cooperación a pesar de que aún no estaba formalmente definido el ámbito competencial de cada nivel de gobierno en esta materia (la STC de

¹⁴Respectivamente por Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero y Real Decreto 1527/1988, de 11 noviembre.

1994 marcará definitivamente la legalidad de dicha actuaciones). Además la Administración General del Estado (AGE) comenzó a contar con los entes descentralizados en las Comisiones Mixtas¹⁵, algo que fue una realidad especialmente a partir de 2001. También en esos primeros años, la AECID firmó convenios de colaboración para el traspaso de información con la FEMP como representante de los Entes Locales (en los últimos años, estos acuerdos se han extendido a los Fondos de Cooperación).

En la década de los 90 se produce un importante proceso de institucionalización y consolidación progresiva de las actuaciones en materia de cooperación (ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, puesta en marcha de los Planes Anuales de Cooperación Internacional) que hizo también necesario la creación de órganos de coordinación, aunque, y como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento del 0,7%, los primeros que se crearon estaban vinculados a la coordinación no con los actores públicos sino con los privados, y así en 1995 se crea el Consejo de Cooperación para el Desarrollo¹⁶, como órgano de participación de los diversos agentes sociales y la AGE.

Habrà que esperar por tanto a la Ley 23/1998, que al reconocer definitivamente la actuación de las CC.AA. y de los EE.LL. en su art. 20.2 garantiza e impulsa la cooperación descentralizada e institucionaliza la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de cooperación con la creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo como un foro de colaboración y de concertación entre las Administraciones Públicas que destinan recursos a la cooperación al desarrollo para lograr la más eficaz y adecuada utilización de los fondos. Recordemos que en estas fechas, el modelo de RIG en otras políticas públicas ya se encontraba muy avanzado (se habían creado ya 20 Conferencias Sectoriales) pero que no será hasta 1999 cuando se definan y se enumeren formalmente los principales instrumentos y mecanismos de cooperación.

La creación de esta Comisión en la Ley se inserta dentro de un proceso de sistematización de la estructura organizativa de la cooperación al desarrollo distinguiéndose en la misma tres tipos de órganos: rectores (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y la SECIPD); consultivos

¹⁵ Se celebran para acordar y hacer seguimiento a los programas de cooperación con cada país receptor de fondos de la cooperación bilateral.

¹⁶ Real Decreto 795/1995, de 19 mayo.

y de coordinación (Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Consejo de Cooperación para el Desarrollo y Comisión Interterritorial de Cooperación) y ejecutivos (AECI y Oficinas Técnicas de Cooperación).

A continuación, vamos a hacer referencia brevemente a la evolución y al papel desarrollado por los órganos consultivos y de coordinación.

La Comisión Interministerial, órgano creado en 1986, se mantiene como órgano de coordinación técnica interdepartamental de la AGE en materia de cooperación para el desarrollo, presidida por el titular de la SECI, y sus principales funciones son: establecer directrices y fijar criterios que faciliten la coordinación de los órganos de la AGE en materia de cooperación, informar y someter a la aprobación del Gobierno, a través del titular del MAEC, las propuestas del PD y PA, conocer los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación. Su eficacia y efectividad no ha sido relevante a lo largo de las décadas por el elevado número de vocales (26) y la escasa periodicidad de las sesiones (2 veces al año).

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano creado en 1995 como órgano consultivo de la AGE y de participación de la sociedad civil y de los agentes sociales, fue reformado tras la aprobación de la Ley, y posteriormente en 2001, pero será en 2004¹⁷ cuando sufre su mayor transformación con el fin de que pueda ejercer de forma más eficaz su función de órgano consultivo. Entre los cambios destacamos los siguientes, por su vinculación con la coordinación. En primer lugar, la atribución de dos nuevas funciones: informar del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la AGE y del cumplimiento de los compromisos internacionales. En segundo lugar, y en lo que se refiere a la composición, el aumento del mandato de sus miembros, de 3 a 4 años (para hacerlo coincidir con la legislaturas), y la ampliación de número, de 25 a 33¹⁸: 3 nuevos representando a la AGE y 5 a los agentes sociales, las universidades contarán con un nuevo vocal, el número de expertos se incrementa de 4 a 6 y se incluye como nuevo colectivo a las organizaciones de economía social que estarán representadas por un vocal. En tercer lugar, y en cuanto al funcionamiento, el número de reuniones ordinarias pasa de 2 a 3 para lograr una participación más activa en el diseño de la política.

¹⁷RD 2217/2004, de 26 noviembre.

¹⁸De los 33 miembros: 20 representan a los agentes sociales y económicos y 13 a la AGE.

La Comisión Interterritorial de Cooperación es la gran novedad de la Ley de 1998, al crear un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración en el que van a estar representados los tres niveles de gobierno: la AGE, las CC.AA. y los EE.LL., presidida por el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. No se desarrolla hasta el año 2000 tras la aprobación de un Decreto¹⁹ que regula su composición, organización y funciones.

La composición de la Comisión es bastante compleja por el elevado número de miembros: 19 representantes de distintos Ministerios, 1 representante por cada CA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y 19 representantes de las Entidades Locales.

En cuanto a los aspectos referidos a su funcionamiento, la misma se reúne como mínimo dos veces al año y la Comisión Permanente cuatro veces al año. Por acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, se permite constituir ponencias, grupos de trabajo o comités especializados para el mejor cumplimiento de sus fines.

Sus principales funciones son: dictaminar con carácter previo el PD y los PPAA, proponer la inclusión en el PD y los PPAA los proyectos financiados conjuntamente por las distintas AA.PP., promover acciones conjuntas entre las Administraciones, realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las Administraciones Autonómicas y Locales.

El PACI 2005 introduce importantes novedades, entre las que destacan, en primer lugar, la creación de 6 importantes grupos de trabajo y dos subcomisiones, una autonómica y otra local para impulsar las relaciones de la AGE con los otros dos niveles de gobierno; en segundo lugar, la rotación de la Presidencia de la Comisión entre los tres Vicepresidentes y, en tercer lugar, la posibilidad de firmar acuerdos con las organizaciones internacionales donde tengan cabida todas las Administraciones Públicas.

Sin embargo, el balance de su puesta en marcha es un tanto desalentador como recoge el Plan Director (en adelante, PD) 2009-2012 que ahonda en la necesidad de reformar la misma y crear una Conferencia Sectorial²⁰.

¹⁹ Real Decreto 22/2000, de 14 de enero. Éste es modificado por RD 2124/2004, de 3 de noviembre, con el fin de adecuar la representación de la AGE en dicha Comisión a la nueva estructura ministerial establecida en el RD 553/2004, de 17 de abril.

²⁰ Puede leerse el Plan Director en sus páginas 73 y siguientes.

3.2. Creación de nuevos instrumentos

En las dos últimas legislaturas se han llevado a cabo importantes decisiones en materia de cooperación internacional para el desarrollo y se han puesto en marcha relevantes instrumentos, vinculados claramente a un sistema de RIG multinivel en esta política. Acciones que han permitido el impulso de la participación de los diferentes actores y que hay que encuadrar, sin duda, en los principios acordados en el ámbito internacional para la mejora de la Eficacia de la Ayuda, como los de la Declaración de París en 2005 y los del Plan de Acción de Accra en 2008.

En la pasada legislatura (2004-2008) hay que destacar significativos cambios en el sistema institucional. En primer lugar, hay que recordar que la materia de cooperación al desarrollo adquiere un gran protagonismo y, por primera vez, se menciona en el diseño de la organización ministerial, pasando a denominarse el departamento Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) convirtiéndose así en un elemento sustancial de la política exterior. Se aprueba también la creación de un órgano superior²¹: la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) (separando así las funciones relativas a Iberoamérica), que se identifica con el órgano principal de la dirección de la política de cooperación y del que, posteriormente, se hace depender una nueva Dirección General, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo²², con la que se persiguen dos objetivos: mejorar las relaciones entre la AECI (organismo público de gestión) y el órgano que se encarga del diseño, la planificación y la evaluación, que se veían lastradas al estar adscritas a una Subdirección General (órgano de escaso rango administrativo) y reforzar la coordinación con las otras Administraciones Públicas y con los organismos y programas internacionales existentes en la materia.

²¹ La LOFAGE (Ley de organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997) distingue entre órganos superiores y directivos. Los órganos superiores son los ministros y los secretarios de Estado, siendo éstos los que tienen funciones de mayor entidad y responsabilidad. Concretamente, los Secretarios de Estado son los responsables de la ejecución de la política de un sector específico de la actividad del departamento.

²² Se le atribuyen, entre otras, las siguientes funciones: a) Elaborar el Plan Director de Cooperación Internacional y los Planes Anuales; b) Asegurar la participación activa y útil de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; c) Desempeñar la secretaría de los órganos consultivos y ocuparse de las relaciones con sus integrantes; d) Desarrollar labores de seguimiento, coordinación y evaluación de la ayuda española oficial para el desarrollo y e) Evaluar las políticas, instrumentos, intervenciones, programas y proyectos de cooperación.

La propia Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leyre Pajín, anunciaba los cuatro ejes de intervención en su primera comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso con el fin de incrementar la eficacia y el impacto de la cooperación y, entre ellos, además de mejorar notablemente la planificación a través del Plan Director Cuatrienal, la reforma de la AECI y reforzar la evaluación, encontramos ya la mejora de la coordinación con los agentes de cooperación.

Por último, es necesario también mencionar la reforma de la AECI²³ que era la gran asignatura pendiente por sus grandes limitaciones institucionales y organizativas que pasa a convertirse en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con un régimen jurídico más flexible adaptado a sus necesidades, una nueva estructura, cambios en la organización de los recursos humanos y, todo ello, por su conversión en Agencia, nuevo ente institucional en la AGE que permite la Ley de Agencias Estatales²⁴, aprobada unos meses antes que basa su funcionamiento y organización en lo que se llama la gestión por objetivos y el contrato de gestión. Sus principales características son un mayor nivel de autonomía, financiación propia y mayor transparencia y flexibilidad. Este nuevo modelo organizativo se pone en marcha cuando en julio de 2009²⁵ se aprueba el primer Contrato de Gestión de la Agencia con vigencia de un año, aunque posteriormente se prorroga hasta la aprobación del siguiente.

En la legislatura actual (2008-2012) se han producido importantes cambios desde el punto de vista institucional que nos ponen de manifiesto la necesidad de adecuar los mecanismos de la política de cooperación al desarrollo al sistema de RIG. De hecho, a los tres tipos de órganos que contemplaba la Ley de 1998 (rectores, consultivos y de coordinación y ejecutivos) hay que añadir como órgano rector, vinculado al Gobierno: la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación Internacional al Desarrollo (abril 2008) y como órgano de cooperación: la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo (octubre 2009).

²³RD 1403/2007, de 26 octubre.

²⁴Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, tiene como fin implantar una nueva cultura de gestión caracterizada por los principios de eficacia, autonomía y flexibilidad.

²⁵Orden Pre/1914/2009, de 13 de julio.

La creación de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo²⁶ pone de manifiesto la relevancia que el nuevo Gobierno concede a la coordinación de dicha política.

Hay que recordar que las Comisiones Delegadas del Gobierno son órganos colegiados formados por un reducido número de miembros del Gobierno, presididas por el Presidente del Gobierno o persona en la que éste delegue, y cuya principal función es coordinar la acción de diversos ministerios agrupados en áreas sistemáticas. Se crean por RD del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, que establece qué miembro del Gobierno las presidirá, qué ministros o secretarios de estado las componen y cuáles son sus funciones. Con carácter general, el número de Comisiones Delegadas suele ser reducido, una media de 4 ó 5 por legislatura pero al inicio de la actual se decide incrementar su número en relación con aquellas políticas a las que el Gobierno quiere dar mayor protagonismo, entre ellas, inmigración, cambio climático, igualdad y cooperación al desarrollo.

Su composición es bastante amplia, igual que hemos visto ocurría con la Comisión Interministerial, pero a más alto nivel ya que su presidente suele ser el vicepresidente/a primero y sus miembros son los ministros y secretarios de estado de los departamentos que más vinculación tienen con la cooperación al desarrollo²⁷.

Su principal función es el seguimiento y control de las acciones de cooperación para conocer el impacto real de cada una de ellas.

Las reuniones y decisiones más importantes han sido: la sesión constitutiva que se celebró el 2 de julio de 2008 y en la que se abordó: la elaboración del nuevo Plan Director (2009-2012) señalando que la prioridad del mismo debía ser “la lucha contra el hambre y la pobreza”, la reforma de la Ley de Cooperación y la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo con el fin de que pasará a convertirse en el Fondo de Promoción al Desarrollo, con la integración de nuevos Departamentos.

²⁶ RD 680/2008, de 30 de abril.

²⁷El RD 680/2008, de 30 de abril señala la siguiente composición: Presidencia: Vicepresidenta 1ª y Ministra de la Presidencia. Miembros (14): Vicepresidente 2º y Ministro de Economía y Hacienda, los ministros de Asuntos Exteriores, Educación, Política Social y Deporte, Industria, Comercio y Turismo, de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino e Igualdad (7), el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, Cooperación Internacional, de Economía, de Inmigración y Emigración, de Comercio y de Cooperación Territorial (7).

En 2009 se celebran dos sesiones: el 3 de febrero en la que se ultiman las líneas maestras del III Plan Director y se acuerda la consolidación de la cooperación internacional como una “política de Estado” y el 17 de diciembre para estudiar los objetivos del Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 y analizar las prioridades de la Presidencia Española de la UE en el ámbito de la Cooperación Internacional.

La última reunión se produce el 18 de febrero de 2011 para tratar sobre el desarrollo reglamentario del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE)²⁸, el último paso en una reforma esencial para la cooperación española que implica la definitiva desaparición del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) para dar paso a un Fondo dedicado íntegramente a la Ayuda Oficial al Desarrollo, más eficaz y transparente y que tanto la sociedad civil como las organizaciones internacionales venían reclamando para mejorar la calidad de la cooperación española.

En este contexto de cambios y reformas, para la elaboración del III Plan Director se tienen en cuenta las recomendaciones de la evaluación del II Plan Director y por ello se plantean algunas reformas en el ámbito de la colaboración entre Administraciones Públicas apoyándose en el principio de “coherencias de políticas” (art. 4): coordinación de actores y complementariedad de acciones, el impulso de la recién creada Comisión Delegada del Gobierno de Cooperación al Desarrollo, la creación de una Conferencia Sectorial para asegurar la coordinación entre administraciones, la posibilidad de transformar el Consejo de Cooperación al Desarrollo en un Consejo Consultivo de Políticas de Desarrollo, el fortalecimiento de las Comisiones Interministerial e Interterritorial y la creación de canales de comunicación entre los órganos consultivos y los de coordinación.

Desde el análisis que planteamos el III Plan Director destaca porque incluye la coherencia de políticas y la complementariedad y la coordinación entre actores como ámbitos estratégicos y realiza una serie de propuestas estableciendo objetivos y recomendaciones que permitan una política eficaz de ayuda y ello, desde nuestro punto de vista, no será posible si no se consolida una política de cooperación al desarrollo basada en el modelo de RIG, por tanto, basada en la participación, el respeto a las especificidades, el diálogo y el consenso de todos los actores, de manera que con ello se

²⁸El Reglamento desarrolla la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo de Promoción del Desarrollo, aprobada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. La principal novedad de este Reglamento es el establecimiento de la Oficina del FONPRODE en la AECID, como establece la Ley 36/2010.

logre realizar una planificación estratégica conjunta que corrija la dispersión en las actuaciones y la duplicidad de esfuerzos. De hecho, en el propio Plan Director (en adelante, PD) se señala:

“Todos los actores de la Cooperación Española tienen como misión común el ser más eficaces en la lucha contra la pobreza. La construcción de una política pública compartida de cooperación para el desarrollo sobre la base del consenso existente, hacen de la cooperación, la coordinación y, por consiguiente, la complementariedad de actores, requisitos imprescindibles para aprovechar las ventajas que supone dicha pluralidad, a la vez que se cumplen los principios de eficacia de la ayuda adaptados por la comunidad internacional”.

En este sentido y respecto a la Comisión Delegada del Gobierno el PD plantea que ésta asumirá el papel de máxima instancia de coordinación del Gobierno para el impulso del debate político, especialmente en lo que se refiere al principio de coherencia de políticas y que se clarificará la relación existente entre ésta y la Comisión Interministerial.

La primera medida que se lleva a cabo una vez aprobado el PD es la creación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se constituye el 28 de octubre de 2009, con el objeto de coordinar las principales líneas de actuación de esta política pública. Su composición, como ya se ha adelantado, representa en el máximo nivel jerárquico a los tres niveles de Gobierno y Administración: AGE, CC.AA. y EE.LL., por lo tanto, aunque se tiende a compararla con la Comisión Interterritorial, hay que dejar claro que se trata de un órgano de carácter político y cuyas funciones no tienen por qué solaparse con las de la citada Comisión, que, como ya hemos visto, es un órgano de carácter consultivo y de carácter técnico que el propio PD potencia al señalar que hay que reforzar sus medios ejecutivos y, especialmente, la Comisión Permanente, clarificando sus funciones y asignándole un papel de análisis de la calidad y cuestiones relacionadas con la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas.

Su primera reunión se celebró el 4 de febrero de 2010 y el 8 de septiembre de 2010 se aprobó el Reglamento de Régimen Interno de la Conferencia, que establece la organización, estructura y competencias del mismo.

Por debajo de la Conferencia Sectorial, encontramos también la creación de un órgano de carácter más técnico, la Comisión Sectorial Permanente²⁹, que se reúne en 2010 en 5 ocasiones.

En la agenda de trabajo de 2011, que tiene como objeto fomentar la participación y coordinación de las CC.AA. en las distintas fases y ámbitos de la cooperación española, se profundizará en la participación de las CC.AA. en las conferencias internacionales, así como en la financiación de las CC.AA. a los OO.II. y su participación en los Marcos de Asociación Estratégicos Multilateral, que tienen por objeto aportar una mayor previsibilidad, un mayor seguimiento y mayor rendición de cuentas de las acciones que se llevan a cabo en este ámbito.

Así mismo, en materia de armonización de procedimientos se está trabajando a través de una Subcomisión de la Comisión Sectorial Permanente en un modelo de convenio entre la SECID y las CC.AA. donde se establecen diferentes protocolos temáticos (Acción Humanitaria, Becarios, Presencia en Terreno, Cofinanciación y Nuevos Instrumentos).

Desde el análisis intergubernamental, la creación, la evolución y el grado de participación de los miembros de esta Conferencia se puede considerar un éxito si lo comparamos con el desarrollo que han tenido otras y, en principio, no hay problema en que conviva ésta con la Comisión Interterritorial, siempre que entre ambos órganos exista una relación fluida que permita que los Grupos de Trabajo Técnicos y las Comisiones estén informados de los respectivos trabajos y que de ellos surjan propuestas que después se puedan llevar a la práctica. Es decir, que tenga un rendimiento institucional y real y para ello es necesario voluntad política tanto por parte de los representantes de la AGE como de los de las CC.AA. que dejen de ser meros espectadores para convertirse en protagonistas.

En marzo de 2011 se aprueba, con el consenso de los principales actores de la cooperación española, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011 que en los Ámbitos Estratégicos 3 y 7, respectivamente, Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Diálogo, coordinación y complementariedad señala distintos mecanismos para avanzar en la consecución de los mismos que merece la pena comentar porque ponen de

²⁹La Ley 30/92 prevé la creación por éstas de órganos de apoyo con el fin de atribuirles el debate técnico de los diferentes temas que posteriormente van a ser tratados por el nivel político de las propias Conferencias.

manifiesto cómo se conocen las debilidades del sistema y cuáles son las acciones que se van a poner en marcha para corregir las mismas.

En el Ámbito Estratégico 3 se plantea, en primer lugar, la necesidad del diálogo interministerial. Acción que nos parece necesaria y que está vinculada a conseguir mayores éxitos tanto de la Conferencia Sectorial como, sobre todo, de la Comisión Interministerial. De hecho, se establece que “los esfuerzos se centrarán en consolidar y dotar de contenidos a la red de puntos focales de CPD (Coherencia para el Desarrollo), estableciéndose entre la DG POLDE y los distintos ministerios una comunicación fluida que permita la elaboración de posiciones clave consensuadas”. Llama la atención, como a continuación, se pone de manifiesto que la clave para ello es “romper con las inercias existentes en los distintos departamentos que tienen una visión unilateral de su acción” y “conseguir definir y transmitir a las oficinas en el exterior posiciones comunes, desde el respeto a los ámbitos de competencia de cada institución y la voluntad de contribuir todos al desarrollo de nuestros países socios”. Para ello está previsto constituir especialmente grupos de trabajo ad hoc con los siguientes departamentos: Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y Trabajo e Inmigración.

En segundo lugar, se alude a la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo poniendo de manifiesto que su función principal, junto a la coordinación de nuevos desarrollos legislativos, es ser un órgano de discusión de las propuestas en materia de política de cooperación.

Es importante también comentar que el PACI 2011 contempla como un elemento a potenciar dentro de esta tercera estrategia, la participación del sector privado empresarial. Se avanza, pues, en otra de las ideas del sistema de RIG que evoluciona hacia el sistema de Gobernanza, es necesaria no sólo una buena coordinación con la pluralidad de actores públicos sino también la coordinación de todos ellos con la sociedad civil, representada por las ONGD y los actores privados

En el Ámbito Estratégico 7, el PACI 2011 señala que se ha consolidado el funcionamiento de los órganos de participación de la cooperación española y que se fortalecerá la coordinación de la AECID con el resto de actores de desarrollo en el 2º Contrato de Gestión.

Efectivamente, se puede afirmar que el Consejo de Cooperación ha mejorado su estructura y su funcionamiento, tal y como se establecía en el PD y en el PACI 2010.

Éste cuenta ya con una Secretaría Técnica que presta apoyo a todo el Consejo y contribuye a su mejor funcionamiento. Se han elaborado TdR y formalizado a partir de septiembre de 2010 el funcionamiento de los siguientes cinco Grupos de Trabajo, que trabajan en 2011 en base a objetivos concretos: Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo, Migraciones, Responsabilidad Social Empresarial, Educación para el Desarrollo y Género en Desarrollo y que han permitido abrir más aún si cabe la participación de personas e instituciones en el Consejo.

Un denominador común a todos los Grupos de Trabajo es el interés mostrado por sus integrantes por el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación País de forma que, en los diversos Planes de Trabajo, se están incluyendo el análisis de cómo los Marcos están abordando las temáticas correspondientes a cada Grupo, cuestión enormemente positiva por cuanto supone conjugar dos realidades, la del terreno por un lado, y la del Consejo por otro.

Paralelamente, la Comisión de Seguimiento de Políticas de Desarrollo del Consejo ha intensificado su actividad, que ha redundado de forma muy positiva en el impulso de los distintos asuntos que se han considerado pertinentes además de haber permitido dar seguimiento a los acuerdos del Consejo. Así en su seno se constituye una Subcomisión encargada del estudio de la problemática de las capacidades humanas e institucionales en el sistema de la cooperación española. Además se ha estado trabajando en la reactivación de la Comisión de Coherencia de Políticas y en la Subcomisión de Capacidades técnicas e institucionales del Sistema de CE, ésta última dependiente de la Comisión de Seguimiento de Políticas de Desarrollo.

La completa estructura con la que se ha dotado al Consejo debería permitir afrontar con garantías su auténtica reforma de forma que se convierta en un verdadero órgano consultivo de participación de la sociedad civil, dinámico y representativo.

En definitiva, durante el año 2010 se relanzan los Grupos de Trabajo, las Comisiones y las Subcomisiones del Consejo de Cooperación y, por ello, el PACI de 2011 plantea seguir consolidando su función como órgano de esencial de consulta de la política de desarrollo en España multiplicando sus mecanismos de participación de los actores

implicados. De hecho, en mayo de 2011 el Gobierno aprueba un RD³⁰ que modifica el vigente hasta el momento en los arts. 3, 4 y 5, es decir, en materia de composición del mismo, régimen del mandato y cese de las personas que ostentan vocalías y funcionamiento con el fin de agilizar su actuación.

Desde el análisis intergubernamental faltaría impulsar la comunicación entre el Consejo y la Comisión Interterritorial para el Desarrollo de manera que los actores públicos y privados tuvieran posibilidad de contrastar enfoques y propuestas.

Respecto a la AECID, el segundo Contrato de Gestión, con carácter cuatrienal, contiene las líneas políticas fundamentales de ésta para el período 2011-2014, recoge igualmente sus objetivos, tanto estratégicos como específicos, los planes para cumplir los mismos, así como los indicadores para su seguimiento y evaluación.

El nuevo Contrato de Gestión destaca porque establece un modelo más claro en el que propone tres objetivos estratégicos:

- 1.- Mejorar la eficacia y calidad de la AOD gestionada por la AECID en el marco del Plan Director vigente, haciendo una cooperación más selectiva, concertada y transparente.
- 2.- Potenciar la coordinación y diálogo de la AECID con el resto de la cooperación española y fomentar la sensibilización y participación ciudadana.
- 3.- Fortalecer la gestión y organización de la AECID y para ello pone en marcha el Plan de Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estratégica de la AECID con el objetivo de dotar a la Agencia de un sistema de gestión que integre todos los flujos de información consiguiendo una simplificación y normalización de los procedimientos internos y garantizando con ello la consolidación de la información para la toma de decisiones en los diferentes niveles organizativos.

Para finalizar es necesario reconocer tanto que el avance ha sido considerable como que se detectan importantes deficiencias que se deben corregir, entre ellas: pocas convocatorias ordinarias de los órganos, plazos insuficientes para analizar los documentos, heterogeneidad y falta de transparencia en el funcionamiento, ausencia de

³⁰RD 639/2011, de 9 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

agenda, falta de representatividad de algunos actores y escasa información y visibilidad del trabajo que se viene realizando.

Como ya se avanzaba en epígrafes anteriores una de las novedades en el sistema español de RIG es el fortalecimiento de la cooperación horizontal autonómica y como este proceso se ha desarrollado de forma paralela en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Coincidiendo incluso en las fechas de inicio de los mismos.

El I Encuentro entre CC.AA. se celebra en Zaragoza el 9 de julio de 2008 y será también en Zaragoza y en esas mismas fechas, del 2 al 4 de julio, cuando se celebra el I Encuentro entre Comunidades Autónomas en Cooperación al Desarrollo con el objeto de propiciar la comunicación y el diálogo, impulsar la coordinación entre ellas y así poder crear hábitos de trabajo conjuntos. Hecho que nos parece de gran trascendencia porque en estos Encuentros se analizan, a través de ponencias y talleres, tanto cuestiones en relación con los mecanismos de coordinación y complementariedad como temas puntuales como, por ejemplo, el Real Decreto sobre subvenciones de cooperación al desarrollo y, aunque pueden asistir representantes del Ministerio, es un foro de comunicación eminentemente de carácter horizontal que puede y debe permitir a las CC.AA. consensuar posturas y adoptar decisiones que después canalicen al Estado, a través de la Conferencia Sectorial.

Hasta el momento se han celebrado 4 Encuentros, uno por año, lo que pone de manifiesto una consolidación de esta medida.

El II Encuentro se celebra en Mérida, los días 21 y 22 de mayo de 2009 y en él se realizaron varios talleres con la intención de profundizar en temas considerados como prioritarios por las diferentes administraciones como: la armonización de las convocatorias de subvenciones, la Educación para el Desarrollo, la coordinación en terreno y la gestión de la información.

El III Encuentro se celebra en Palma de Mallorca, los días 6 y 7 de mayo de 2010 y destaca por la incorporación a la agenda de trabajo de propuestas sobre la cooperación directa.

El IV Encuentro se ha organizado en Pamplona, los días 14 y 15 de abril de 2011 y en él se han abordado, entre otros temas, la identidad o valor añadido de la cooperación descentralizada española y la incorporación de los enfoques transversales en todas sus intervenciones. Asimismo, se ha analizado la gestión por resultados y evaluación de

impacto en la cooperación al desarrollo y los avances de la cooperación descentralizada en materia de educación.

Valoramos muy positivamente estos Encuentros que una vez institucionalizados deben convertirse en cauces formales de diálogo y en espacios ágiles y flexibles que permitan a las CC.AA. el consenso de posturas y la colaboración en cuestiones que sólo a ellas interesan y afectan para llevar adelante proyectos conjuntos que les permitan la consecución de objetivos particulares, dentro siempre del respeto a los principios constitucionales y a la distribución de competencias.

También debemos observar cómo se interrelacionan los gobiernos regionales y los entes locales aunque en este apartado las relaciones son diferentes en cada una de las CCAA. La mayoría de las leyes autonómicas existentes hacen referencia a los EE.LL. y a los denominados Fondos de Solidaridad, dejando constancia de la independencia entre niveles territoriales y estableciendo mecanismos y órganos de concertación propios. Un buen ejemplo de ello son los Fondos Municipales de Cooperación, organismos novedosos tanto en el ámbito nacional como en el internacional que surgen a mediados de los ochenta y que tratan de agrupar a municipios de una misma Comunidad autónoma o isla para coordinarse, impulsar la cooperación de los mismos, prestarse ayuda mutua, etc. En julio de 1986 se creó el Fons Catalá de Cooperació y desde entonces se han creado ocho más (Euskal Fondoa, Fons Mallorquí, Fons Menorquí, Fons Pitius, Fons Valencia, Fondo Galego, Fondo Andaluz, Fondo Extremeño y Fondo Canario). Su forma jurídica, habitualmente, es la de asociación, aunque también pueden tomar la de consorcio. De todas formas, cada Fondo tiene absoluta libertad en su manera de organizarse, administrar y gestionar y son varios los modelos seguidos.

El Fondo se encarga de administrar y gestionar los recursos económicos librados al mismo para proyectos de cooperación al desarrollo pero su función más importante no es como actor de la cooperación sino como instancia coordinadora que se encarga de facilitar el trabajo de las administraciones locales en temas de desarrollo, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio desde cada ayuntamiento o diputación, evitando duplicidades, gastos de gestión y modelos de desarrollo diversos y a veces hasta incoherentes. Los Fondos son un instrumento de cooperación del municipalismo que, superando la dispersión y aislamiento locales, quiere hacer posible un modelo global de cooperación descentralizada de forma coordinada y eficaz (CONFOCOS,

2003). Junto a los Fondos se constituyó en septiembre de 1995 la instancia de coordinación entre ellos que es la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Lejos de hallarnos ante un fenómeno estancado, los Fondos constituyen hoy una estructura en auge del movimiento municipalista y solidario con unas excelentes perspectivas de futuro. La experiencia de los Fondos ya existentes, la mayoría de los cuales coordinan sus acciones para conseguir un aprendizaje mutuo, avalan la idea y el modelo creado como una buena y eficaz manera de canalizar la solidaridad y aunque existe cierta variedad en su composición y estructura de funcionamiento todos participan de una filosofía común.

En los últimos años, los avances dados han sido muy destacados y se han completado con la invitación que reciben los entes descentralizados para participar en las reuniones para la preparación de las Estrategias País y Estrategias Sectoriales.

En el ámbito de la coordinación con los EE.LL. cabe destacar los programas conjuntos en los que participan la AGE, las CC.AA. y los EE.LL. como el Programa AZAHAR, ARAUCARIA o MUNICIPIA. El ejemplo más acabado y muy relacionado con el nuevo papel que pueden jugar los entes descentralizados en la cooperación española para desplegar todas sus virtualidades y capacidades es el Programa MUNICIPIA, creado en 2005, que es una iniciativa que pretende impulsar el fortalecimiento institucional municipal y el ámbito local en los países con los que trabaja la cooperación española. Lo novedoso es que supone un modelo de programa coordinado en el que se establece la actuación conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la AECID como organismo gestor de la cooperación española, el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas a través de la Dirección General de Cooperación Local, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS) y las Entidades Locales y Comunidades Autónomas interesadas. En la Unidad Técnica de Cooperación (la dirección ejecutiva y de coordinación) se articularán las intervenciones de otros agentes de la cooperación: universidades, empresarios, sindicatos, ONGD, así como con otros programas de organismos multilaterales que trabajen en el mismo ámbito.

5. Conclusiones

Para concluir, queremos poner de manifiesto, que el objeto de esta ponencia es defender la idea de que para conseguir una política pública eficaz de cooperación al desarrollo ha llegado el momento de darle un encaje político-institucional al sistema de RIG y que, por lo tanto, todos los actores públicos y privados implicados en la misma deben de participar como interlocutores en todos aquellos mecanismos e instrumentos de carácter tanto vertical como horizontal donde se traten cuestiones que les puedan afectar.

Somos conscientes de los problemas y de los retos que la implantación de este sistema conlleva y más aún en el momento de crisis económica y financiera que estamos padeciendo pero, sin embargo, creemos que quizás esta circunstancia ayude a interiorizar en los distintos actores que la colaboración y coordinación es la única salida y que aunando esfuerzos se puede evitar el retroceso de una política que en las dos últimas décadas ha conseguido un significativo y reconocido avance.

No hay que olvidar que en el momento actual todas las CC.AA. tienen aprobada una Ley de Cooperación, que en ellas han mimetizado la estructura organizativa de la AGE y cuentan con órganos rectores, consultivos y de participación y ejecutivos, que todas han puesto en marcha planes directores para la gestión y asignación de fondos, pero que al mismo tiempo, las diferencias son notables en materia de recursos humanos y materiales para la gestión de la misma. Es decir, que la asimetría es un hecho. Por lo tanto, se debe hacer un esfuerzo y respetando la autonomía y las especificidades de cada una consensuar actuaciones y para ello el primer paso es conocer lo que cada una de ellas está haciendo y dónde, para ello es fundamental potenciar los Encuentros de carácter horizontal y desde ellos acudir a la Conferencia Sectorial.

Por su parte, los Entes Locales tienen una estructura organizativa más débil, sobre todo las Diputaciones, pero también cuentan con órganos específicos como los Servicios o Concejalías de Cooperación y los Consejos Locales de Cooperación que es necesario coordinar con las actuaciones autonómicas y estatales.

Las relaciones entre los órganos de las CC.AA. y los órganos de los EE.LL. se pueden valorar, aunque presentan deficiencias, como positivas. Las relaciones entre el Estado y los EE.LL. son en la actualidad bastante limitadas aunque existe un instrumento, como la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, que permitiría fortalecerlas llevando a cabo, por ejemplo, convenios con la AECID. No obstante, lo más conveniente es que se potencien relaciones fluidas de manera conjunta entre los tres

niveles de gobierno y administración, a través tanto de la Conferencia Sectorial como de la Comisión Interterritorial, que haga posible la realización de políticas de cooperación multinivel y para ello los órganos de AGE deben seguir modificando tanto su funcionamiento como su estructura. Incluso habría que plantear la posibilidad de integrar en la Comisión Interterritorial a representantes de las ONGD o impulsar la relación de ésta con el Consejo de Cooperación, ya que creemos que es necesario concederle más protagonismo a los actores sociales y económicos y considerarlos también actores fundamentales a la hora de diseñar y ejecutar la política de cooperación y para ello deben fomentarse iniciativas de carácter público-privado siguiendo la idea desarrollada en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre las asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socio-económicas.

La interdependencia es, sin lugar a dudas, la nota más relevante del sistema español de Cooperación Internacional para el Desarrollo consecuencia a su vez del sistema de relaciones intergubernamentales y aunque reconocemos que se han conseguido importantes avances tanto a nivel legislativo, económico, de estructura y de planificación como de impulso del dialogo y el consenso entre los diferentes actores implicados en la cooperación creemos que es absolutamente necesario seguir avanzando en la reforma institucional integral y, sobre todo, conseguir un cambio de cultura política global que permita crear unas relaciones intergubernamentales e interadministrativas fluidas y periódicas. El gran reto, desde nuestro análisis, del Sistema Español de Cooperación al Desarrollo es conseguir un sistema ágil y eficaz de RIGs para poder prestar políticas públicas de calidad y conseguir la eficacia de la ayuda al contar con una pluralidad de actores tanto públicos como privados. Ello se podría concretar en las siguientes medidas generales: tratar de superar la separación formal y absoluta de competencias, involucrar realmente en el proceso de cambio organizativo y cultural a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales para convertirlos en protagonistas directos del proceso y no en “meros donantes” para poder sumar fondos, basar las relaciones de cooperación en la negociación y el consenso asumiendo el principio de subsidiariedad, conseguir unidad en la decisión y variedad en la ejecución, aprobando líneas generales de forma consensuada y respetando al mismo tiempo la individualidad y la especificidad a través de mecanismos e instrumentos que sitúen a las administraciones en una posición de igualdad y que partan del principio de voluntariedad.

Bibliografía

- Agranoff, R. 1997. “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza.
- AA. VV. 2000. La cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional. Madrid: AIETI e ICEI.
- Bañón, R., Ramos, J.A. y Tamayo, M. 1997. “Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías”, en C. Alba y F. J. Vanaclocha (coords.). El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno. Madrid: Universidad Carlos III.
 - 1998. “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en R. Agranoff, y R. Bañón (comps.). El Estado de las Autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo? Oñate: IVAP.
- CAD-OCDE. 1998. Examen de la Cooperación al Desarrollo Española. París.
- Cameron, D. 2001. “The structures of intergovernmental relations”. *International Social Science Journal*, 53.
- CONFOCOS. 2003: La Realidad de los Fondos 2001-2003. Barcelona.
- Corcuera Atienza, J. 1994. “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”. *Sistema*, 118-119.
- Dente, B. 1985. Governare la frammentazione. Bolonia: Il Mulino.
- García Morales, M^a. J. 2009. “Convenios de colaboración entre el Estado y las CC.AA. y entre CC.AA.” en Informe sobre Comunidades Autónomas 2008. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 167-183.
- Gómez Gil, C. 2008. Una visión panorámica de la cooperación de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro. Vitoria: Ayuntamiento Vitoria.
- González-Badia Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, S. 2004. La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- González Parada, J. R. 1998. Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur? Madrid: La catarata-IUDC.
- Hombrado Martos, A. 2008. Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.

Documento de Trabajo 20/2008 del Observatorio de Política Exterior Española. Madrid: Fundación Alternativas.

- Martínez, I., y Sanahuja, J.A. 2010. La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España. Madrid: Fundación Carolina.
- Ministerio de Política Territorial. 2010. Conferencias Sectoriales: http://www.mpt/documentación/politica_autonomica/Coop_Multilateral/Conf._Sectoriales/Documentación.
- Moreno, L. 1997. La federalización de España. Madrid: Siglo XXI.
- Plan Anual de Cooperación Internacional Seguimiento 2000-2010.
- Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004, 2005-2008 y 2009-2012.
- Ruiz Seisdedos, S. 2007. “El surgimiento de una nueva política: la cooperación descentralizada”. *Revista de investigaciones políticas y sociales*. Pp. 95-104.
- Ruiz Seisdedos, S. y Saniger Martínez, N. 2010. “Una primera aproximación a la cooperación oficial descentralizada de las Comunidades Autónomas” en De la Fuente, R. (coord.) Los nuevos actores en la cooperación internacional. Madrid. La Catarata – IUDC.
- Saniger Martínez, N. 2005. “Las deficiencias del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías”, en Libro Homenaje a José Cazorla. Instituciones y Procesos Políticos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 427-456.
- Saniger Martínez, N. y Escribano Zafra, J.M. 2010. “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías y el nuevo papel de Gobierno Local” en Arenilla, M. (coord.) La administración pública entre dos siglos. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Wallace, W. 1983. Policy Making in the European Community. Chichester: John Wiley & Sons.
- Wright, D. 1978. “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”. *Revista de Estudios Políticos*, 6: 5-28.