



# La cooperación internacional descentralizada Norte-Sur como elemento coadyuvante al desarrollo. Estudio de caso: Santa Tecla (2009-2013)

Trabajo de graduación de **Geraldine Alcira Figueroa de Álvarez**, para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 10 de julio de 2014.

**RECTOR:**

Doctor Francisco Salvador Fonseca Salgado

**PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:**

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

**SECRETARIA GENERAL:**

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

**ASESOR DE LA TESIS:**

Doctor Bruno Ayllón Pino

**JURADO DE LA TESIS:**

Doctor Bruno Ayllón Pino

Maestra Denisse Grandas Estepa

Maestra Yaqueline Suleyman Rodas

## RESUMEN

Este documento hace referencia a la Cooperación Descentralizada como una modalidad de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) dentro del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD); y su aplicación en un caso específico en El Salvador: La Alcaldía Municipal de Santa Tecla, durante el período de 2009 al 2013.

En una primera parte, se aborda la Cooperación Descentralizada (CD) desde sus especificidades que la distinguen de la cooperación clásica o tradicional; haciendo especial referencia a su origen y posterior evolución dentro de ese sistema, hasta llegar a ocupar en el momento actual una posición muy importante junto a otras modalidades de cooperación al desarrollo, por ejemplo, la Cooperación Sur-Sur (CSS).

En un segundo apartado, se estudia la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo que se construye a partir de los inicios del presente siglo, y de la que surge la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda; distinguiéndose la Declaración de París de 2005 que enarbola los principios que deben informar o sostener las intervenciones de cooperación al desarrollo. En este apartado, el estudio se hace desde la perspectiva de la Cooperación Descentralizada, esto es, se señalan los aportes y las limitantes de esta modalidad de cooperación dentro de la referida Agenda. Lo anterior es importante para resaltar las ventajas y bondades que esta clase de cooperación aporta al desarrollo, así como también las limitaciones que se advierten, con el objeto de potenciar las intervenciones que se realizan bajo esta modalidad de cooperación.

En último lugar, se presenta el estudio del caso concreto anunciado. Para tal fin, se inicia con un diagnóstico situacional de la ciudad de Santa Tecla, en cuanto a generalidades del municipio y el gobierno local, así como la concepción del desarrollo que se tiene; luego se presentan las intervenciones ejecutadas bajo esta modalidad de cooperación, identificando los cooperantes, montos otorgados, entre otros. A partir de esos datos, se realizó un análisis que evalúa la contribución al desarrollo local de Santa Tecla, tomando como referencia la Cooperación Descentralizada ejecutada durante el período señalado.

Finalmente, en atención al estudio, se presentan algunas conclusiones puntuales así como unas recomendaciones, con el objeto de ir mejorando las prácticas e intervenciones que se generan bajo esta modalidad de cooperación al desarrollo.

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA COMO ELEMENTO COADYUVANTE AL DESARROLLO. ESTUDIO DE CASO: SANTA TECLA (2009-2013)

## INTRODUCCIÓN

En el Sistema Internacional para la Cooperación al Desarrollo (SICD), la Cooperación Internacional Descentralizada (CD) se posiciona desde una visión y perspectiva distinta a la cooperación al desarrollo tradicional, en tanto que desde su origen o nacimiento, comparte una dinámica de relaciones recíprocas entre los actores que participan en este nuevo modelo, sobre la base, entre otros, del principio de solidaridad, esto en teoría, aunque la evidencia empírica nos demuestra lo contrario. Así, se puede afirmar que cuando la cooperación internacional al desarrollo entra en decaimiento (Del Huerto, 2005), debido a varios factores, pero por ejemplo se cita “la fatiga de la ayuda” (fatiga que el mismo modelo tradicional crea e impulsa), la CD muestra una presencia significativa que hasta este momento se mantiene, aun cuando haya sufrido disminuciones en los montos aportados por los países cooperantes. Como ejemplo típico de lo anterior, se tiene la cooperación española: La CD para El Salvador, procedente de las comunidades autónomas y entidades locales, tuvo para el año 2012 un 44.9% del total proyectado por ese país, según datos oficiales reportados en el Plan anual de cooperación internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En este contexto, resulta interesante estudiar desde una perspectiva teórica, cómo opera la agenda internacional para la eficacia de la ayuda al desarrollo en esa dinámica entre los actores que intervienen en el proceso de la CD, y de qué manera o cómo se articulan o coordinan, para lograr una eficacia que verdaderamente propicia el desarrollo, entendido éste como el proceso de ampliación de oportunidades y capacidades del ser humano que le permiten la garantía del respeto a sus derechos humanos, es decir, un desarrollo centrado en la persona humana, tal como fue propuesto en el Primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990): El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente.

La CD que se estudia, en un caso en concreto, es la que se ha desarrollado en El Salvador en el ámbito municipal, para lo cual se toma como un referente con especial importancia, la Alcaldía Municipal de Santa Tecla en el Departamento de La Libertad, en virtud de que esta municipalidad tiene una historia relevante de gestión de cooperación para el desarrollo en esta modalidad.

Tal como afirman Ortega y Enríquez (2009), Santa Tecla es uno de los pocos municipios centroamericanos que ha avanzado hacia la estructuración y puesta en marcha de una política explícita y especializada de cooperación descentralizada. La CD irrumpe en ese municipio después del terremoto de enero de 2001 que golpeó fuertemente la ciudad; desde entonces, la CD marca una creciente diferencia con la cooperación tradicional. El Concejo Municipal tecleño valora que el enfoque ha sido correcto y la contribución de la CD se ha convertido en sustantiva y por ello, sin desatender la línea tradicional de la cooperación, le ha dado un impulso fuerte a la CD. El Alcalde Ortiz, citado por Ortega y Enríquez (2009) afirma: “El

propósito ha sido, en primer lugar, conectar a Santa Tecla con el mundo local a escala internacional. Proyectarla hacia fuera y posicionarla, entendiendo que esto requiere un esfuerzo de doble vía, de ida y vuelta en las relaciones de cooperación con otros municipios y territorios, ya sean europeos, latinoamericanos o centroamericanos. En ese esfuerzo hemos aprendido que la cooperación descentralizada tiene impacto en la medida en que el liderazgo local, tanto del gobierno como de la ciudadanía se involucra directamente. Esto le da, precisamente, el valor agregado”.

Al respecto, en el portal oficial de la Alcaldía Tecleña,\* se reportan 15 proyectos en ejecución durante el período que comprende esta investigación, procedentes de Cooperación internacional; 12 de los cuales provienen de CD, lo cual representa un 80% del total recibido en tal concepto. Además, se cuenta con un Programa en ejecución denominado “Programa Andalucía 2” que se estructura en cinco componentes básicos: Promoción de la participación y desarrollo integral de la juventud tecleña; acceso a la educación de niños y jóvenes de condiciones económicas precarias, contribuyendo a reducir los niveles de deserción escolar y elevar los niveles de conciencia cívica; mejoradas las condiciones de habitabilidad y convivencia en los asentamientos humanos del municipio de Santa Tecla habitados por personas de menores recursos, a través de la dotación de servicios básicos complementados con el fortalecimiento de la organización comunitaria; favorecidos los enlaces sociales e intergeneracionales, la organización comunitaria y promover la participación ciudadana en el municipio de Santa Tecla; y, mujeres construyendo ciudadanía en la política pública local.

El período comprendido entre los años 2009 al 2013, es el que se toma en consideración para analizar el desarrollo que ha mostrado esta clase de cooperación en la entidad local aludida, siendo que el Estado salvadoreño se adhiere en el mes de mayo de 2009 al instrumento denominado “Declaración de París”.

En cuanto a los alcances de la presente investigación, en primer lugar, se identifica *el contexto histórico* en el que surge la CD, reconociendo a partir de ese momento sus especificidades o características que la distinguen de las otras clases de cooperación, esto es en cuanto a sus actores, principios, mecanismos e instrumentos de cooperación, así como sus ámbitos de intervención; este recorrido histórico permite identificar la relación entre su origen y su posterior evolución.

En segundo término, se establecen los aportes y limitantes de *la agenda internacional para la eficacia de la ayuda* que se construye a partir del presente siglo para la cooperación al desarrollo; esto se realiza estudiando cada uno de los instrumentos que conforman la nueva vertebración de la estructura de la agenda mencionada.

Finalmente, se desarrolla un *análisis del alcance y las limitaciones de la CD* para contribuir al cumplimiento de la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda; que debe traducirse en consecuencia en un aporte de esta modalidad de cooperación como elemento coadyuvante al desarrollo; lo que oportunamente se ha contrastado con el estudio de un caso concreto.

Como límites de esta investigación, se señala que no se investiga el aspecto relativo a la gestión de esta modalidad de cooperación, es decir, la forma en que los actores entran en

---

\* visitada el 30 de noviembre de 2013

contacto para establecer las intervenciones de cooperación, lo que comúnmente se conoce como “Paradiplomacia”, y que en su sentido más general con relación a la CD, se refiere a las actuaciones que el gobierno local realiza en el ámbito internacional con el objeto de gestionar la cooperación; en virtud de que no se considera necesario su abordaje para analizar los aportes que esta modalidad de cooperación hace al desarrollo.

No constituye un eje de la presente investigación, el estudio de la Estrategia nacional de cooperación descentralizada presentada en noviembre de 2013, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien, el análisis que en torno a su eficacia se realiza puede servir de parámetro en su evaluación. De igual forma, la investigación no se aboca al estudio de la organización institucional en la que puede desarrollarse esta modalidad de cooperación, puesto que la vía organizacional es decidida por las instituciones mismas, es decir, si se crea una Unidad, Dirección o Comité de CD que se encargue de su gestión.

Finalmente, la investigación no centra su análisis en el estudio conceptual de los distintos instrumentos por medio de los cuales se concreta esta modalidad de cooperación, por ser instrumentos comunes a cualquier modalidad de cooperación (proyectos, programas, acciones de cooperación, etc.), y porque la eficacia de la ayuda no depende –en principio– del instrumento seleccionado.

En cuanto a los antecedentes históricos del tema objeto de estudio, debemos recordar que la CD se enmarca dentro del SICD, y por lo tanto, resulta necesario hacer referencia a importantes acontecimientos o eventos que han marcado la evolución del Sistema.

Se pueden identificar dos fenómenos que justifican y explican la aparición de la Cooperación internacional al desarrollo: La reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial que fue posibilitada por el “Plan Marshall”; y el proceso descolonizador de África y Asia. En ese período histórico, que se puede denominar primer período de la cooperación (Aristizábal, 2010), que inicia en los años cincuenta extendiéndose por la década de 1960, el sistema internacional experimentó un cambio en el sistema capitalista, mostrando el predominio del capital financiero y el surgimiento de Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas como potencias mundiales, creando un mundo bipolar en sustitución de los países europeos, especialmente a Gran Bretaña, en el liderazgo capitalista. Estados Unidos recompone el bloque capitalista implementando el Plan Marshall, que le permitió consolidar su influencia ante los estados subdesarrollados de América Latina, a quienes dirigió el programa conocido como “Alianza para el Progreso”. En esta época se formulan las teorías económicas desarrollistas y las de la dependencia, al tiempo que se crea la institucionalidad de la Cooperación Internacional. De igual forma, la cooperación del Norte hacia el Sur, estuvo influenciada por la “Guerra Fría”, como lo estuvo todo el sistema internacional hasta la caída de la Unión Soviética y del Muro de Berlín.

El segundo período es el de la década de 1970, en la que se desarrolla la recesión económica mundial producto de las crisis del petróleo; y ya en esta época se comienza a constatar el fracaso de la cooperación al desarrollo, por lo que se imponen nuevos enfoques teóricos fundamentados en las necesidades básicas. Un hito muy importante es la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional; sin embargo, debido a los estragos que causaron las crisis económicas se dejaron de lado otros consensos.

La denominada “década perdida”, que se corresponde con los años ochenta, y en un marco de fuertes desequilibrios económicos en los países latinoamericanos, permite el surgimiento del modelo neoliberal o neoconservador de desarrollo, impulsado desde los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos de América, con el sustento del denominado Consenso de Washington.

A principios de la década de los años noventa, las relaciones de cooperación para el desarrollo establecidas entre los gobiernos no centrales empezaron a insertarse, cada vez de manera más intensa, en el clásico esquema de relaciones en el sistema de ayuda caracterizado por el vínculo donante-receptor, materializado a través de dos vías principales: La cooperación directa y la cooperación a través de otros actores, fundamentalmente Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.

Durante la década de 1990 y principios del presente siglo, surge el debate sobre el desarrollo y la cooperación, surgiendo a la vez un nuevo paradigma en las teorías sobre el desarrollo propiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, la economía mundial se muestra asimétrica, en especial en las estructuras financieras y la propiedad de las grandes corporaciones transnacionales, al tiempo que se produce un aumento de las barreras comerciales en los países más industrializados, de la deuda externa de los países en desarrollo, lo que no hace más que confirmar el fracaso del modelo neoliberal para el desarrollo de la región.

En este marco descrito surge una preocupación en varios actores como los gobiernos latinoamericanos, los organismos internacionales y distintos grupos sociales y asociaciones: Generar programas que busquen la reducción de la pobreza, el combate a la exclusión y la distribución de los ingresos con mayor equidad.

La Unión Europea fue quien incorporó por primera vez la cooperación descentralizada en sus programas de ayuda, y el primer actor en adoptar el enfoque de la cooperación descentralizada, a partir de su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé, firmada en 1989 con los países del ACP, que son Estados de África, el Caribe y el Pacífico\*. Desde entonces, se asumió a la cooperación descentralizada como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional y a partir de 1992, la Unión Europea creó varias líneas presupuestarias destinadas a fomentar este enfoque, permitiendo así la implementación —para el conjunto de los países en desarrollo— de programas descentralizados vinculados a derechos humanos, medio ambiente, bosques tropicales, VIH, entre otras líneas de actuación.

El debate sobre la eficacia que se genera con esta modalidad de cooperación internacional al desarrollo, obliga a su evaluación señalando sus aportes y limitantes. Para ello se requiere en primer lugar, situar a la CD como una modalidad de cooperación al desarrollo,

---

\* El Grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), fue creado por la primera Convención de Lomé, firmada el 28 de febrero de 1975, y establecido institucionalmente por el Acuerdo de Georgetown, firmado el 6 de junio de ese mismo año. Actualmente, el grupo cuenta con 79 Estados miembros, organizados sobre la base de seis regiones geográficas: África Austral, África Central, África del Este, África del Oeste, Caribe y Pacífico.

identificando sus principios y características generales, así como los mecanismos e instrumentos que utiliza y sus ámbitos de intervención.

De igual forma, es necesario estudiar el surgimiento y desarrollo de la denominada “agenda internacional para la eficacia de la ayuda”, como un marco de referencia sobre la cooperación al desarrollo, analizando los principios contenidos en la Declaración de París, sus aportes más significativos y sus principales limitaciones, desde la perspectiva de la CD.

Finalmente, identificar posibles aportes de la CD para marcar un salto de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo por medio de un estudio de caso, para lo cual se ha optado por la municipalidad teclena. Lo anterior supone realizar una aproximación a la CD gestionada por dicha Alcaldía: Los actores, los instrumentos y modalidades, las líneas de intervención y los resultados, para señalar cómo se traduce esta agenda internacional para la eficacia de la ayuda al desarrollo desde la CD.

En virtud de lo anterior, se formula la siguiente interrogante general: *¿Cuáles son los principales aportes y limitantes de la Cooperación Descentralizada en la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda para el Desarrollo, en el caso específico de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla durante el período 2009-2013?*

“La Agenda internacional para la eficacia de la ayuda hace referencia a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo.” (Ruíz y Cunego, 2012)

La modalidad de cooperación internacional al desarrollo que es objeto de estudio, forma parte del debate actual acerca de la eficacia de la ayuda, que puede enriquecer con aportes significativos. El fenómeno de la CD es de una importancia relevante como una modalidad de cooperación al desarrollo por el impacto que produce en las relaciones entre los actores que se involucran; por lo tanto, amerita ser estudiado desde la perspectiva que se aborda en la investigación.

Esta temática de investigación se justifica además, para aprovechar las oportunidades de desarrollo que se generan con este tipo de intervenciones, contribuyendo con esta investigación a un análisis crítico sobre el objeto de estudio, proponiendo conclusiones puntuales que dan respuesta a la eficacia de la ayuda al desarrollo desde la CD. En concreto, las municipalidades o alcaldías de El Salvador, podrán comprender de mejor forma la dinámica de esta modalidad de cooperación, en virtud de que son actores de primera línea de la CD, en tal sentido se presenta un caso específico: El de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, La Libertad que sirve como referente empírico.

Se considera que un mejor conocimiento de los aportes y límites de la CD en la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda, se traducirá en un mejor aprovechamiento en su gestión y resultados, no únicamente pensados en términos de “desarrollo económico”, sino más bien desde la perspectiva de desarrollo humano.

Con base en lo antes expuesto, se plantea el siguiente objetivo general: *Analizar la Cooperación Descentralizada como elemento coadyuvante al desarrollo dentro de la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda en la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, durante el período 2009-2013.*



Ahora bien, para estudiar las Relaciones Internacionales que se establecen entre los distintos actores de la comunidad internacional, es pertinente acudir a los referentes teóricos que explican la naturaleza de dichas relaciones. Para el caso en estudio, las teorías que explican las Relaciones Internacionales permiten dar respuesta a la interrogante siguiente: ¿por qué cooperan los Estados?, y más delimitadamente, ¿por qué se establecen relaciones de cooperación para el desarrollo entre los distintos actores del sistema internacional?

Es de señalar que la cooperación internacional al desarrollo se sitúa como un objeto de estudio propio de las Relaciones Internacionales, sin embargo, en su estudio confluyen perfectamente algunas ramas de las ciencias sociales como la historia, la sociología, la ciencia política, la economía, etc.

Si bien se reconoce la existencia de diversas teorías, es oportuno destacar que en esta investigación y en este caso específico, se retoma de manera general, la teoría de las Relaciones Internacionales que más se acerca al objeto de estudio: La *teoría constructivista* que establece una conexión entre la cooperación internacional y un argumento moral basado en un compromiso ético y humanitario, de tal suerte que la cooperación se inscribe bajo principios morales en las Relaciones Internacionales. Siguiendo a Ayllón (2007), se pueden señalar tres corrientes dentro de esta teoría: La corriente deontológica, según la cual la cooperación al desarrollo es una obligación de proveer en las necesidades básicas; la segunda, definida como utilitaria, considera que la cooperación es una respuesta ética por medio de cooperación técnica básicamente, a los problemas de los países necesitados; la tercera corriente estima que la cooperación al desarrollo es en sí misma humanitaria.

Con respecto a la propuesta metodológica, ésta consiste básicamente en una investigación utilizando la técnica bibliográfica-documental, revisando documentos tales como tesis de grado de maestría, publicaciones especializadas, artículos relacionados con la temática en estudio y escritos por doctrinarios con especial relevancia a nivel de la comunidad epistemológica de cooperación internacional al desarrollo. Se realizaron entrevistas a funcionarios públicos y académicos relacionados con la materia. Así por ejemplo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Dirección de Cooperación no oficial y descentralizada; en la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, al Alcalde en funciones. En todo caso, la entrevista se estructuró enfocándose en aspectos puntuales sobre los que las personas entrevistadas realizaron aportaciones valiosas para enriquecer la investigación.

Se requiere aplicar la metodología de estudio de caso, que según Martínez (2006) es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría; es una herramienta valiosa de investigación según la cual los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas; esto es documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos. Lo anterior, posibilitó extraer conclusiones puntuales sobre la eficacia de la CD como elemento coadyuvante al desarrollo local de la comunidad teceleña.

CAPÍTULO I  
LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO UNA MODALIDAD  
DE COOPERACION AL DESARROLLO

## CAPÍTULO I

### LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA COMO UNA MODALIDAD DE COOPERACION AL DESARROLLO

La Cooperación Descentralizada (CD) irrumpe desde hace varias décadas dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD), con sus principios y especificidades, en unos ámbitos de intervención particulares. Es preciso entonces identificar *cuál es la relación entre el origen y desarrollo de la CD dentro de ese Sistema*. Por lo que el objetivo principal de este primer capítulo es el siguiente: *Identificar la relación entre el origen y desarrollo de la CD dentro del SICD, con sus principios y características específicas, señalando los mecanismos e instrumentos utilizados en esta modalidad de cooperación al desarrollo*.

Es preciso establecer previamente, el concepto de CD que se retoma en esta investigación, no sin antes reconocer que ha habido un debate en torno al mismo, en atención principalmente, a los actores que participan de esta modalidad de cooperación.

González Parada (1998) la conceptualiza como un “nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”. En este concepto restringido, el actor aparece identificado como el gobierno local.

En esta línea se expresa Malé (2007) cuando denomina “Cooperación descentralizada pública” la que se realiza entre administraciones públicas municipales del Norte y del Sur.

Sin embargo, en un concepto amplio de CD, se entiende ésta, como afirman González Badía y Ruíz Seisdedos (2003), citados por Del Huerto (2004), como el conjunto de acciones que son llevadas a cabo por agentes e instituciones, sean públicas o privadas del Norte y del Sur, que no forman parte de la administración central del Estado.

En la reciente Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada que fue presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, en noviembre de 2013, se entiende por CD “aquella que tiene su origen y destino en entidades territoriales descentralizadas, actuando directa o indirectamente en el ámbito internacional y haciendo uso de su autonomía administrativa y financiera. Es la cooperación realizada por administraciones sub nacionales y sub estatales de segundo grado (provincias, comunidades autónomas, regiones, departamentos y mancomunidades) y de tercer grado (ayuntamientos o municipalidades), sea que se trate de estados federales o unitarios”. (p. 8) Se ha retomado el concepto restringido de CD.

En virtud de lo anterior, la CD que se estudia en esta investigación, corresponde a un concepto restringido, esto es, la CD ejecutada por gobiernos locales, para el caso específico que se aborda en el capítulo III, la CD ejecutada por el Gobierno Municipal en Santa Tecla.

### **1.1. Contexto internacional en el que surge la CD y su evolución**

Para explicar el surgimiento de la CD y su evolución, es necesario identificar el contexto internacional en el que ésta surge. De manera general, los factores que propiciaron el desarrollo de la CD son: a) la descentralización, entendida esta como “el proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, con el objetivo de que, con la participación ciudadana, se mejore la producción de bienes y servicios para la población”. (Illán, 2006, p. 20); b) la globalización; c) la internacionalización de los gobiernos locales por medio de la “Paradiplomacia”; y d) los procesos de integración regional. Se agrega también, la participación activa de la sociedad civil en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en el Norte (movimiento 0.7%, por ejemplo) como en el Sur, por medio de organizaciones cercanas o vinculadas a gobiernos locales y regionales. Siguiendo a Del Huerto (2005), se destaca que la CD surge como una opción para hacer frente a las debilidades mostradas por los mecanismos tradicionales de cooperación internacional al desarrollo, y como una respuesta a las nuevas realidades internacionales, que aquí se han señalado.

De estos factores merece especial consideración y referencia la internacionalización de los gobiernos locales o territoriales, en nuestro caso, de los gobiernos municipales, puesto que se han constituido en actores de primera línea en esta modalidad de cooperación al desarrollo. En este sentido, la pregunta obligada sería: ¿cuáles son los motivos que llevan a los gobiernos locales a internacionalizarse? Los factores de orden exógenos que repercuten en los procesos internos de los Estados (la globalización, causa y efecto, la interdependencia), así como factores internos propios de los Estados darían la respuesta a tal interrogante.

La actividad internacional de los gobiernos territoriales ha alcanzado un desarrollo notable, utilizando mecanismos tales como los contactos políticos con autoridades locales o regionales de diferentes países, las redes transnacionales de cooperación y actividades de promoción comercial o de atracción de inversiones públicas y privadas entre otros (Jiménez, 2012). Así, un factor muy importante para entender la creciente participación de los gobiernos locales en la esfera internacional, es la evidencia cada vez más clara del vínculo necesario entre la política exterior e interior, en virtud de temas presentes en la agenda internacional que antes eran reservados para el Estado, por ejemplo medio ambiente, migraciones, bienestar social, etc. (Ponce, 2011)

Por otra parte, hay algunos factores que apoyan la participación de estos gobiernos locales en el SICD por medio de la CD: 1) la cercanía al ciudadano, puesto que la gestión en instancias próximas a la sociedad civil otorga ventajas respecto a otras modalidades (mayor conocimiento); 2) la movilización de recursos complementarios a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones Internacionales, redes, alianzas, etc.; 3) la sensibilización de la opinión pública y su participación incrementan la legitimidad de la CD; 4) la construcción de capacidades sociales mediante el fortalecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) locales y a través de éstas, de sus socias en el Sur; 5) la experiencia de la administración local y regional en temas relevantes para las políticas de desarrollo (Ayllón, 2013).

Ahora bien, históricamente es aceptado situar como primera manifestación de la CD a los denominados “Hermanamientos” o “jumelages”, que se conocieron en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente entre ciudades francesas y alemanas con la finalidad

de la reconstrucción y reconciliación; las primeras actividades consistieron en visitas e intercambios culturales. Esta primera modalidad se expandió y evolucionó rápidamente por Europa occidental culminando en 1957 con la creación de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas, que se transformó en 1989 en la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Esta primera forma de “Hermanamientos” es la que se denominó “Hermanamientos Reconciliación”; sin embargo, también se han presentado bajo otras denominaciones, según el objetivo final que persiguen (Martín, 2003):

“Hermanamientos comprensión”: Durante el período de la Guerra Fría en el contexto de la política de bloques ideológicos.

“Hermanamientos europeístas”: Para impulsar el proceso de integración, basándose en los tradicionales lazos históricos, económicos, sociales, culturales, etc.

“Hermanamientos cooperación”: Para reforzar la colaboración entre municipios de países desarrollados y del Tercer Mundo; básicamente se ejecutan proyectos de cooperación al desarrollo en los cuales, los países desarrollados aportan los fondos económicos y/o asesoría técnica, y los otros deben hacer alguna aportación para que sea una relación recíproca, en plano de igualdad y solidaridad.

“Hermanamientos triangulares”: Se basan en acuerdos trilaterales, generalmente entre dos municipios del norte y uno del sur, con el objeto de aprovechar experiencias e intercambios interculturales. Este tipo ha evolucionado e incluso ha sido retomado por la Unión Europea en su programa URBAL, dirigido por la Comisión Europea hacia las comunidades locales de los países de la Unión y países de América Latina, con la finalidad de desarrollar relaciones directas y duraderas entre ellos por medio de la difusión, adquisición y aplicación de las mejores prácticas en las políticas urbanas.

“A pesar de su capacidad de adaptación, en algunos círculos el hermanamiento ha perdido prestigio e incluso es considerado como una forma obsoleta anticuada e ineficaz de cooperación descentralizada, aquí conviene precisar que no todos los hermanamientos son caducos e improductivos. Existe una gran cantidad de hermanamientos que han durado 10, 20 o hasta 50 años y en donde los resultados de la cooperación siguen siendo exitosos” (Zapata, 2007, p. 105)

Por otra parte, a principios de la década de los noventa la cooperación tradicional u oficial comenzó a presentar síntomas de agotamiento, lo que se conoció como “fatiga de la ayuda” y/o “fatiga del donante”, queriendo significar que después de tantos años de cooperación al desarrollo, ésta no producía los resultados esperados. En ese sentido, surge la necesidad de abrir otras vías alternas para la gestión de la cooperación que no fuere canalizada por la vía oficial, en forma bilateral de Estado a Estado o multilateral con organismos internacionales.

Paralelamente, en la escena internacional, la idea de la CD va manifestándose en diferentes foros y encuentros internacionales en los que participan administraciones locales y regionales europeas para concretar acciones de ayuda al desarrollo. Así, en 1985 en la Conferencia Europea sobre ciudades y desarrollo celebrada en Colonia expuso su declaración o manifiesto titulado “De la caridad a la justicia”, por medio del cual invitan a los gobiernos locales para realizar acciones de cooperación con países allí denominados “en vías de desarrollo”.

En 1990 en el seno de la Conferencia Internacional Norte-Sur, celebrada en Zimbawe, se realizó el denominado “Llamamiento de Bulawayo”, invitándose nuevamente a los gobiernos locales “a emprender acciones conjuntas con las comunidades y movimientos sociales y las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo para promover un desarrollo sostenible” (Martin, 2003, p. 233).

A nivel de organizaciones, fue la ahora Unión Europea (UE) la primera en adoptar el enfoque de CD en 1989 cuando la incorporó a los acuerdos de la IV Convención de Lomé. Inicialmente, la definió como un método de desarrollo y no como un instrumento específico, a través del cual los fondos europeos de cooperación al desarrollo apoyan a agentes descentralizados, Organizaciones No Gubernamentales, y asociaciones comunitarias con el objeto de gestionar programas o proyectos a nivel local. “Desde entonces la Unión Europea asumió a la CD como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional. Para el caso de América Latina, se introdujo la CD en los dispositivos de América Latina/Asia (ALA), en 1992”. (Bodemer, 2006, p. 16)

En 1992, la Comisión Europea definía la Cooperación Descentralizada al desarrollo (CD) como: “Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”.

Como ha puesto de relieve Coronel (2006), la apuesta de la UE por la CD tuvo tres propósitos: Eliminar la exclusividad de los Estados nacionales generando nuevos actores; ampliar los actores de la cooperación al desarrollo tanto de gobierno como no gubernamentales; y, motivar el desarrollo en el Sur.

En el momento actual, “la CD se ha transformado en un instrumento de apoyo innovador a los Gobiernos y comunidades locales que permite el establecimiento de relaciones directas entre entidades regionales y órganos de representación local con el objetivo de estimular sus capacidades de implementar acciones de desarrollo participativo, en el marco de nuevas funciones y responsabilidades que traspasan el ámbito del Estado- Nación”. (Ayllón, 2013). Sin embargo, conviene destacar dentro de la evolución mostrada por la CD, las distintas tendencias y paradigmas. En este sentido, Sanz (2008) nos presenta tres paradigmas de la CD: 1) CD continuista con el modelo de ayuda oficial al desarrollo, 2) pasaje intermedio en la evolución de la CD: Anclaje progresivo en la especificidad de los gobiernos locales; y 3) CD concebida como política pública local.

En el primer paradigma, la CD es concebida con carácter marcadamente asistencialista; hay ausencia de un marco estratégico para la ejecución de intervenciones, por lo que se ejecutan proyectos muy diversos y dispares; las relaciones entre los gobiernos del Norte y del Sur replican un modelo vertical, en el que los primeros son financiadores y los otros meros receptores de ayuda; las acciones de intervención son publicitadas como símbolos de “solidaridad”, etc.

En el segundo concepto, se da una progresiva inserción de las iniciativas en una visión y planificación territorial, al tiempo que se insertan en la agenda local; surge la noción de partenariado con el diseño y propuesta de acciones de mutuo interés; transferencia de *know*

*how* que se traduce en asistencia técnica para el fortalecimiento institucional; relaciones crecientes con otros actores económicos y sociales del entorno local; así como un interés por transformaciones estructurales e institucionales mediante acciones políticas.

En el último paradigma, la CD comienza a situarse como una política pública local, [aunque en el momento actual, exista una discusión doctrinaria al respecto, según sostienen Iborra y Martínez (2013)]; las relaciones entre los actores son horizontales; se estimulan las capacidades y potencialidades de los gobiernos locales del Sur; se da el intercambio de competencias y *know how*, (que en el primer concepto era unidireccional, de Norte a Sur); la noción es multiactor y multinivel, es decir, se permite la participación de otros actores vinculados al territorio (sociedad civil, empresas, academia); se fomentan el trabajo en redes y las relaciones con los ciudadanos, etc.

En cuanto a las tendencias, Malé (2009) identifica algunas líneas de tendencia de la CD, entre las que destacan:

- a) Puesta en cuestión progresiva del contenido asistencial de la cooperación local: Cuya naturaleza sería unidireccional y asimétrica que se manifiesta como una mera transferencia material o financiera del Norte hacia el Sur.
- b) Énfasis creciente en el fortalecimiento institucional, como núcleo central de la CD: Del contenido meramente asistencial, se pasa paulatinamente, al apoyo a las políticas locales elaboradas y ejecutadas por los gobiernos locales. Según Malé (2009) esta evolución es aún embrionaria y lenta, aunque se perfila como una aportación específica de los gobiernos locales en el SICD contribuyendo a la creación de relaciones de reciprocidad entre gobiernos locales.
- c) Interés emergente en el desarrollo económico local y la promoción del territorio: Pretende incidir en las actividades productivas y en la creación de empleo, sin embargo, el papel de los gobiernos locales no es promover directamente actividades productivas sino el de “impulsar y liderar un proceso de dinamización de los actores económicos locales”.
- d) Importancia creciente de la implicación ciudadana y de la gobernanza democrática local: Se considera a las sociedades locales como “tejidos vivos de actores implicados en procesos políticos y concernidos por el desarrollo”; es decir, se supera la visión de sociedades meras beneficiarias.
- e) Hacia una CD que incida en las agendas nacionales y modifique las condiciones estructurales: El contenido de la CD se orienta más hacia la creación de alianzas estratégicas entre gobiernos del Norte y del Sur, para propiciar cambios estructurales en los ámbitos locales.

Estas tendencias también han ido acompañadas de cierta evolución en las modalidades de cooperación. Al respecto, nuevamente Malé (2009) se pronuncia afirmando que destacan las líneas de evolución siguientes:

- 1) De la cooperación indirecta a la cooperación directa desde la institución pública: En el sentido de que la CD debe ser vista como una política pública local con lo que ello implica (debate ciudadano para determinar el contenido de las intervenciones, etc.)

- 2) De la visión sectorial a la cooperación como política transversal: La política pública de cooperación se enmarca dentro de la planificación estratégica de la ciudad, y debe ser coherente con el resto de políticas públicas.
- 3) Del marco municipal al supramunicipal: Sobre todo para la cooperación destinada a desarrollo económico local.
- 4) La consolidación del trabajo en redes: Establecimiento de relaciones “multipolares” entre municipios y regiones.
- 5) La mutualización de esfuerzos y la coordinación operativa entre gobiernos locales: Como ejemplo se cita entre otros, los Fondos de cooperación que existen en ciertas comunidades autónomas [españolas].

En consonancia con los paradigmas y tendencias descritas, la CD ha presentado algunos ejes temáticos alrededor de los cuales, según Malé (2007), se han concebido, justificado y estructurado las intervenciones. A su vez, tienen ámbitos específicos donde generan impacto; con modalidades de intervención particulares de las que se pueden deducir incidencias reales y límites, así como algunas perspectivas o tendencias de evolución, todo lo cual se representa gráficamente en el cuadro número 1. Estos enfoques o ejes temáticos son:

- 1) Ayuda asistencial y humanitaria: El énfasis recae en las situaciones de pobreza y emergencia, buscando incidir en las condiciones materiales de ciertos sectores de la población.
- 2) Apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo: Se busca esencialmente incidir en la población en general, los agentes económicos y sociales y las condiciones del territorio.
- 3) Fortalecimiento institucional: El acento recae en la construcción de capacidades locales buscando incidir en la institución local por medio del fortalecimiento técnico y político.
- 4) Presión política: Se busca modificar las condiciones generales que limitan la acción de los gobiernos locales, lo que lleva a considerar a éstos como actores relevantes de las políticas de cohesión social y desarrollo económico y territorial.
- 5) Cambio cultural y relación con la ciudadanía: Se trata de incidir en una transformación de las mentalidades y representaciones de los ciudadanos para que se involucren en el ejercicio de una ciudadanía participativa.

**Cuadro 1: Enfoques temáticos de la CD: Ámbitos de impacto, modalidades, incidencias y límites, y tendencias de evolución**

AYUDA ASISTENCIAL HUMANITARIA				
AMBITO DEL IMPACTO	DEL	FORMAS O MODALIDADES	INCIDENCIA REAL Y LIMITES	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
Focalizado en:		Cooperación municipal indirecta, vía proyectos de ONGD	Acciones puntuales con bastante visibilidad, que sirven como símbolos de la solidaridad activa entre poblaciones del Norte y del Sur	Búsqueda de formas de coordinación entre los actores locales desde el Norte (Fondos de cooperación municipal, coordinación entre asociaciones nacionales
grupos de población:		Aportaciones materiales y financieras (puntuales en relación a una emergencia o repetidas)	Problemas de limitación e insuficiencia de los	
Población pobre (cobertura de necesidades básicas)				
Grupos vulnerables				
Colectivos específicos				



<p>(jóvenes, mujeres, etc.)          Minorías desfavorecidas o marginadas          Víctimas de catástrofes y desastres naturales,          Refugiados, etc.</p>	<p>Cooperación municipal directa vía proyectos municipales con fuerte contenido asistencial          Redes de ciudades hermanadas</p>	<p>recursos locales frente al tema de la pobreza o de la emergencia          Riesgo de no sostenibilidad: acciones puntuales, que se llevan a cabo a veces de espaldas a la institución local          Problemas de dispersión, atomización (ante la magnitud y generalidad de los problemas que afronta, la CD aparece como insuficiente, dispersa y caótica)          En este tipo de cooperación, se percibe al GL como una fuente de ayuda material en lugar de sacar provecho de su especificidad: el potencial de la CD está desaprovechado. Al mismo tiempo se genera una frustración porque la CD no puede responder a las expectativas materiales</p>	<p>de municipios) o desde los organismos de ayuda al desarrollo (PNUD, etc.) en el afán de hacer más efectiva la CD, considerada siempre como un elemento de AOD          A veces se intenta una cierta coordinación desde el GL del Sur (coordinación de los “donantes” o creación de una red de ciudades “hermanas”)          Evolución hacia un modelo más específico y más sostenible (es decir: apoyar la institución local y especializar la CD en lo que puede realmente ofrecer)          Evolución también desde el punto de vista temático: de la lucha contra la pobreza se pasa a la necesidad de sostener y acompañar el desarrollo productivo y la creación de lugares de trabajo</p>
<b>PROMOCIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO LOCAL</b>			
<p>Focalizado en:          promoción económica, actividades y territorio</p>	<p>Cooperación bilateral (sobre todo entre regiones)          Agrupaciones territoriales de municipios para trabajar sobre una base supramunicipal (cuencas de empleo, comarcas, etc.)          Concertación con agentes económicos y sociales del territorio          Iniciativas de coordinación multinivel</p>	<p>La CD UE-AL está limitada por la asimetría existente: en AL, el marco competencial no da al municipio y a la región los mismos poderes y recursos que en Europa          Es por tanto un tema emergente. Los municipios AL deben abrirse camino en este campo de nuevas funciones, en las cuales no tienen competencias reconocidas oficialmente          La CD puede aportar en este campo la experiencia más extensa de Europa en temas de desarrollo local y de articulación de actores</p>	<p>Hacia una cooperación multiactores y multinivel (de territorio a territorio, articulando diversos tipos de actores)          Reconocimiento progresivo de los municipios como actores importantes del desarrollo local y territorial tanto en la ejecución de acciones como en la definición y orientación de políticas y estrategias.          (Evolución hacia los temas de presión política)          Se puede evolucionar hacia buscar una incidencia en el marco competencial y la financiación local</p>

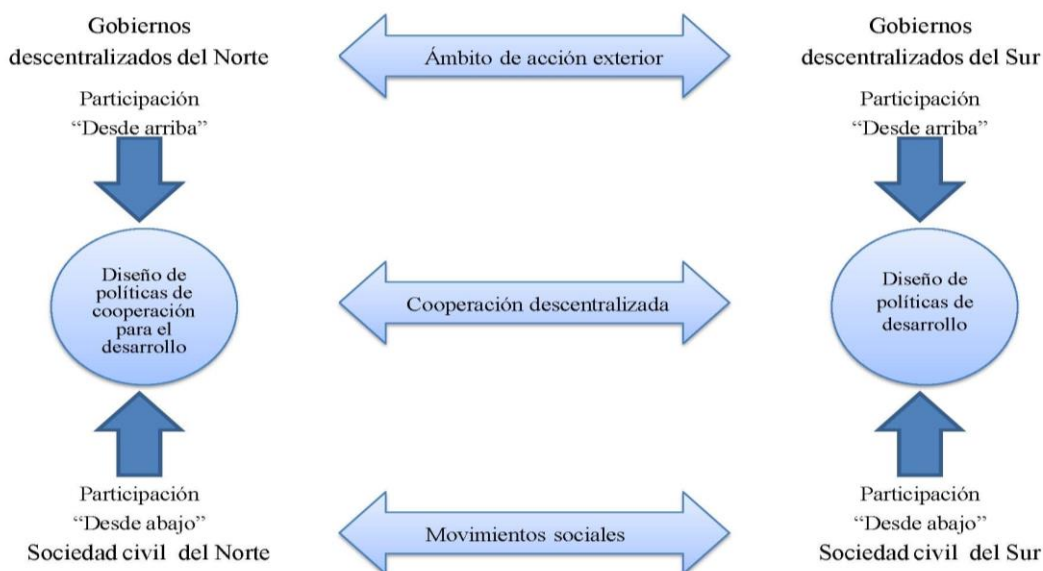
		alrededor de la institución	Se puede ir hacia redes de ciudades o de regiones que tienen características comunes o que tienen intereses compartidos que quieren defender
<b>FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES LOCALES</b>			
Focalizado en: apoyo a la institución local Fortalecimiento técnico (como administración gestora de servicios públicos) Fortalecimiento político (como lugar de ejercicio de la democracia y del poder local)	Diferentes contenidos y formas de cooperar: Apoyo material a la institución (envío de materiales y equipos, construcción o rehabilitación de infraestructuras municipales, etc.) Asistencia técnica y capacitación en temas de gestión local, desde las administraciones locales del Norte Intercambio de experiencias, aprendizaje mutuo sobre la elaboración y ejecución de políticas públicas locales Acompañamiento y reflexión conjunta sobre procesos políticos en los cuales están implicadas las administraciones locales	Este es un campo específico de cooperación por parte de los gobiernos locales en el cual se desarrollan sus propias capacidades Puede dar lugar a una aportación técnica unidireccional desde el Norte o a un intercambio recíproco de experiencias y aprendizaje mutuo	Se evoluciona desde el apoyo material (apadrinamiento de la institución municipal pobre por la institución local rica) o desde la “ayudacontainer” (envío de materiales o de equipos usados) hacia formas de asistencia técnica unidireccional (transferencia de know-how y de sistemas organizativos) y, de aquí, hacia formas de intercambio horizontal y recíproco en temas técnicos (redes UrbAL)
<b>PRESIÓN POLÍTICA EN FAVOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>			
<b>ÁMBITO DEL IMPACTO</b> Focalizado en: <b>CAMBIOS EN LAS CONDICIONES GENERALES DE EJERCICIO DEL PODER LOCAL</b> Impacto sobre las agendas y las políticas nacionales. Reformas estructurales (descentralización del Estado, impulso del municipalismo)	<b>FORMAS O MODALIDADES</b> Apertura y dinamización de foros y espacios de diálogo entre los diferentes niveles de la administración, los agentes económicos y sociales y las ONGD % Creación de instrumentos técnico-políticos para dar soporte a estas líneas % Reforzamiento y “empoderamiento” de las asociaciones de municipios, de los organismos representativos del mundo local (CGLU, etc.) y de los órganos de concertación entre gobiernos locales y la Administración campana sobre temas globales	<b>INCIDENCIA REAL Y LÍMITES</b> ste eje se desarrolla bajo el liderazgo de los actores que tienen una visión de conjunto de la CD y que quieren actuar sobre las condiciones generales que limitan u obstaculizan la labor de cooperación de las ciudades y regiones individuales % Estos actores supramunicipales no siempre pueden disponer de recursos propios para financiar esta línea (CGLU, Asociaciones nacionales de municipios, etc) En ciertos países, se ve con reticencia que los gobiernos	

		locales intervengan a niveles que no corresponden a su campo estricto de competencias
<b>CAMBIO CULTURAL Y RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA</b>		
Focalizado en: Efecto sobre la ciudadanía en general Búsqueda de apertura de la población al mundo, diálogo intercultural, reforzamiento de la identidad colectiva, cambios de actitudes y toma de consciencia ciudadana	Intercambios culturales bilaterales (intercambio de población, eventos, etc.) Incorporación de temas interculturales en las dos sociedades locales Redes de ciudades sobre temas culturales Búsqueda de modos de co-desarrollo	La CD como vector de cambio de actitudes y de sensibilización de la sociedad europea Hacia una mayor formación y apertura cultural de la ciudadanía en ambas ciudades Integración de la dimensión cultural en una visión de cohesión social y desarrollo integral

Fuente: Malé (2007)

En la siguiente figura se muestra la contextualización internacional de la CD, tomando como referencia la participación del Estado y la sociedad civil, así como el diseño de políticas para el desarrollo: Hay participación de los gobiernos descentralizados del Norte “desde arriba”, junto con la sociedad civil del Norte, “desde abajo” en la elaboración de políticas de cooperación para el desarrollo, con la participación también “desde arriba” de los gobiernos descentralizados del Sur, junto con su sociedad civil, también “desde abajo”; con una marcada incidencia de los movimientos sociales. Tanto los gobiernos descentralizados del Norte como los del Sur, se involucran en el ámbito de la acción exterior, por medio de la paradiplomacia.

**Figura 1: Contextualización de la CD**



Fuente: Martínez y Sanahuja, 2009

## **1.2. Principios que orientan la CD**

Esta modalidad de cooperación al desarrollo se sustenta en principios que la dotan de su especificidad y que la distinguen –al menos teóricamente- de la cooperación tradicional. Bodemer (2006) identifica los siguientes:

- a) El reconocimiento de la multiplicidad de actores del desarrollo, públicos y privados, locales, nacionales e internacionales;
- b) el diálogo, la concertación y la puesta en coherencia de esta pluralidad de actores;
- c) la participación como finalidad y metodología de acción;
- d) el apoyo al desarrollo institucional y a la capacitación de los actores;
- e) la gestión descentralizada de las intervenciones;
- f) la vinculación entre lo local, lo nacional y lo internacional; esto es una vinculación multinivel;
- g) la asociación como manifestación de la visión de desarrollo, como co-desarrollo.

Por su parte, Del Huerto (2005), reconoce en la multiplicidad de actores tres principios que rigen sus relaciones:

- a) El interés mutuo, y en algunos casos “beneficio mutuo”;
- b) la complementariedad de las acciones con los esfuerzos locales de desarrollo;
- c) la participación activa de los implicados en la cooperación, como una necesidad de eficiencia, eficacia y apropiación;
- d) concientización ciudadana sobre problemas globales.

Haciendo una síntesis de esas posturas doctrinarias, se puede señalar que la CD se basa en los siguientes principios orientadores de las relaciones entre los actores: Horizontalidad, solidaridad, reciprocidad, participación activa, subsidiariedad y complementariedad.

## **1.3. Características generales de la CD**

Es importante señalar que la CD posee características como modalidad de cooperación al desarrollo, algunas de éstas, se desprenden de sus principios. De manera general, se anotan las características que expertos doctrinarios comúnmente atribuyen a esta modalidad de cooperación.

Del Huerto (2005) enfatiza que en la CD participan “nuevos y más flexibles operadores”, incluyendo la participación ciudadana a quien se le ofrece mejores opciones de participación; se promueve un mejor aprovechamiento de la capacidad de vinculación entre las comunidades del Norte y del Sur; disminución del número de intermediarios que gestionan las iniciativas; colocación de los agentes en el centro mismo de ejecución y se les traspasa responsabilidades; lo que se retoma en la Declaración de París como mutua responsabilidad; mejora la adaptación de las operaciones a las necesidades de desarrollo y las hace más viables; estimula la participación de las entidades subnacionales en el campo de las Relaciones Internacionales, por medio de la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta; incrementa la sustentabilidad de las acciones; y hace más realista la planificación.

Otros actores como Del Olmo (2006), y siguiendo el enfoque teórico adoptado en esta investigación, señalan que la CD es una cooperación más desvinculada de intereses comerciales y políticos, lo que se entiende si se parte de la noción que es el gobierno central el que dirige y orienta su comercio y política exterior; no así las entidades subestatales aunque se reconoce que pueden y deben incidir en su diseño y planificación, junto con otros actores.

Por otra parte, la CD posee una característica que le es muy peculiar, pues se afirma que fomenta la participación cívica. Esta característica se evidencia dentro de los países del Norte con la creación, por ejemplo de los Fondos de cooperación y solidaridad del Estado español, que son organismos sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas (aquí dicha participación) con los objetivos de contribuir al desarrollo de los países del Sur mediante la constitución de un fondo económico para intervenciones de CD coadyuvando al desarrollo de sus pueblos; o bien administran y gestionan los fondos económicos que les son entregados para desarrollar proyectos de ayuda a los países del Sur y para realizar campañas de sensibilización, entre otros. En los países del Sur también se espera la participación popular; lo que significa la existencia de contrapartes para las políticas de desarrollo, de agrupamientos de asociaciones cívicas y de redes en la cooperación al desarrollo.

Otra característica atribuible a la CD es la promoción de la sensibilización y la educación para el desarrollo. “Sin lograr que la sociedad entienda la necesidad de un esfuerzo solidario es imposible soportar un esfuerzo continuado de cooperación al desarrollo y esto es un tema sustancial en la CD” (Del Olmo, 2006, p. 18)

El arraigo territorial de los actores también identifica a esta modalidad de cooperación, la que hace referencia al carácter específico de sus actores, los gobiernos locales, por estar en una relación de cercanía más próxima en el marco de la administración pública, con la ciudadanía y en consecuencia, más conocedor y sensible a las necesidades del desarrollo local (Sanz, 2008). De igual forma, las actividades que se realizan en el marco de esta administración pública local suele involucrar a otros actores locales como los grupos ciudadanos, ONG, la academia, sector empresarial, etc. Precisamente el arraigo local de las acciones que se realizan dentro de un territorio específico, por ejemplo, para nuestro caso, dentro de la circunscripción territorial del municipio, es el elemento más significativo o distintivo de la CD, pues como pone de relieve Sanz (2008), no sólo garantiza una apropiación local y una mayor sustentabilidad de las acciones, sino que las dota de un asiento más democrático.

Como derivación del principio de horizontalidad de las relaciones entre los actores, se establece una colaboración horizontal e intercambio de experiencias, sin desechar la aportación económica o monetaria en algunos supuestos. Como resultado de esta colaboración, las intervenciones de la CD son más estratégicas, esto es, la cooperación se convierte en una relación horizontal más estable en comparación a intervenciones sin planificación o estrategia de desarrollo específica.

La CD privilegia –idealmente- el diálogo a la imposición, y la colaboración complementaria más que la sustitución de los propios esfuerzos de desarrollo, evitando así subordinación o la “competencia” entre dos o más gobiernos locales. Nuevamente, Sanz (2008) advierte que su ventaja es la movilización y transformación del gobierno local, mucho más profundamente que unas simples transferencias financieras. Por esta razón la CD favorece los intercambios técnicos apoyándose en herramientas adecuadas para tal propósito, y creando espacios de encuentros entre los actores que intervienen en las acciones de CD; obviamente esto se traduce en aprendizaje mutuo y no en una mera transferencia [de conocimientos o financiera], desde el Norte hacia el Sur.

Como se anotó más arriba, la CD se fundamenta en el principio de reciprocidad que se entiende como interés y beneficios mutuos. En consecuencia, en el establecimiento de una relación de cooperación descentralizada las relaciones entre los actores se caracterizan por la reciprocidad. Ver cuadro 1 para las características de la CD.

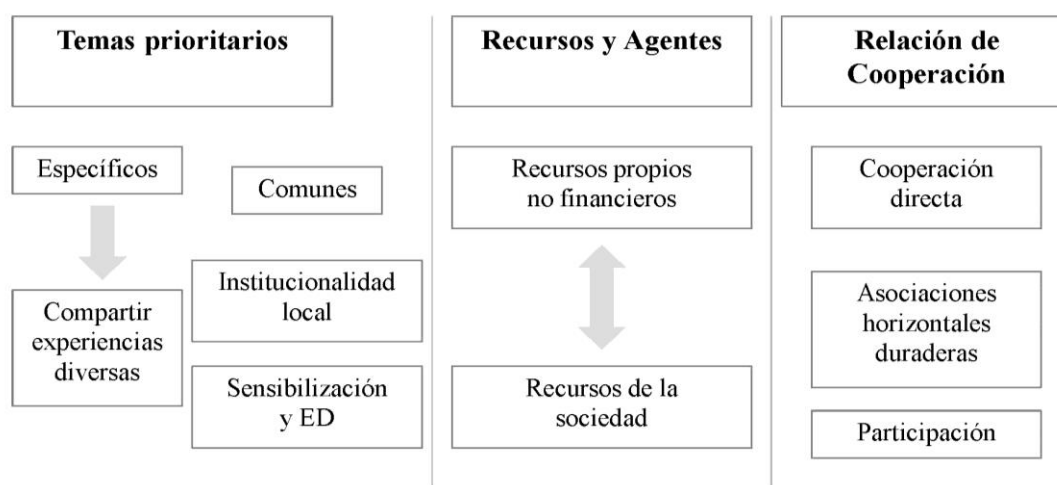
**Cuadro 2: Características de la CD**

Mayor capacidad de establecer relaciones eficaces de cooperación directa con instituciones y organizaciones de otros países:	Dadas las posibilidades de adaptación a las necesidades concretas de desarrollo local, y la flexibilidad y autonomía existentes para la toma de decisiones (sin las limitaciones propias de la administración central sujeta a la política exterior del Estado) y la mayor cercanía y conocimiento de la realidad local e institucional.
Gran potencialidad para establecer vínculos y acuerdos de asociación y cooperación horizontales y duraderas entre instituciones y agentes contraparte dotándolos de una perspectiva de mayor reciprocidad:	Permite más fácilmente el establecimiento de acuerdos entre contrapartes del mismo nivel de especialización, así como la inserción de estos acuerdos en la estrategia de CD (acciones a largo plazo, orientadas a una cooperación estable y recíproca).
Posibilidades de hacer una política de cooperación más participativa, poniendo en marcha mecanismos e instrumentos orientados a que los distintos agentes de la cooperación puedan participar activamente en su diseño, ejecución y evaluación:	La CD permite, en principio, dotar a la política de cooperación como a las normas legales que la regulan (en donde existan), de una mayor diversidad de instrumentos y opciones para participación ciudadana.

**Fuente: Elaboración propia, a partir de Unceta, 2009**

De igual forma, la siguiente figura permite identificar cuestiones específicas de la CD en cuanto a: Temas prioritarios, es decir aquellos tipos de intervenciones que mejor se ajustan a las características propias y a lo que cada territorio puede aportar, entre los que se destacan los específicos -compartir experiencias diversas- y los comunes -institucionalidad local, sensibilización y educación al desarrollo (ED)-; los recursos y agentes, esto es aquella capacidad que puede ser movilizada en cada territorio en favor de la cooperación (recursos propios no financieros y recursos de la sociedad); y las relaciones de cooperación que se generan, lo que tiene que ver con la forma de trabajo y asociación entre los agentes (cooperación directa, asociaciones horizontales duraderas y participación).

**Figura 2: Cuestiones específicas de la CD**



**Fuente: Unceta, 2009**

#### **1.4. Mecanismos e instrumentos de la CD**

Los mecanismos e instrumentos hacen referencia a los medios y herramientas que se han utilizado para las intervenciones de CD. Dadas las especificidades de la CD, “las formas [o mecanismos] de cooperación también pueden ser originales y no reproducir simplemente los instrumentos y modalidades de la cooperación oficial. No tienen por qué ceñirse a fórmulas como las convocatorias de proyectos o limitarse a los instrumentos clásicos de la ayuda bilateral. Pueden innovar y establecer marcos de actuación diferentes: Convenios, relaciones de hermanamiento a largo plazo, creación de redes, intercambios sin formalización de proyectos, etc. que establecen un marco temporal mucho más flexible y adaptado a las necesidades. La experiencia de redes temáticas, en este sentido, es muy ilustrativa”. (Malé, 2006, p. 21)

En virtud de lo anterior, conviene destacar que la CD aunque utilice los mecanismos tradicionales de cooperación al desarrollo, las intervenciones se imprimen –al menos teóricamente- de sus principios y características arriba apuntadas. Entre esos mecanismos e instrumentos se destacan los siguientes:

- a) Las subvenciones, que han sido el procedimiento más común, y entre los beneficiarios predominan las ONG, quienes reciben los fondos, normalmente por medio de convocatorias públicas. No obstante lo anterior, actualmente es mayor la importancia de la ejecución directa que implica como agente de la cooperación a la institución. Las entidades que han recibido fondos para cooperación además de las ONG, son organismos religiosos, comités de solidaridad, universidades y un conjunto de entidades diversas como por ejemplo asociaciones de vecinos, fundaciones, entidades culturales, etc.
- b) Cooperación Directa. Por Cooperación Directa se entiende las actuaciones de desarrollo realizadas por la propia institución pública sin intervención de terceros (al menos formalmente). Incluye proyectos, actividades de formación, pasantías, etc., la responsabilidad es asumida por la institución financiadora. El instrumento que le da soporte puede ser un Plan de Cooperación mediante la firma de algún convenio interinstitucional o incluso por el hermanamiento.
- c) Visitas e intercambios. De manera general, dan la pauta para el inicio de relaciones. Se reciben o envían delegaciones para informarse sobre posible colaboración en materias de interés común. Luego, se plasman en un convenio. Puede propiciar un hermanamiento o si es multilateral, en una red intermunicipal.
- d) Hermanamientos. Como se mencionó anteriormente, es la modalidad más antigua de CD y la que brinda más posibilidades, porque favorece las relaciones horizontales entre pueblos, basadas en la amistad y solidaridad. El instrumento que se suscribe (sea un convenio, un protocolo un acuerdo o como se le denomine) por los ayuntamientos o municipalidades, establece el marco de la colaboración, principios inspiradores, objetivos y materias de actuación conjunta. Su tipología y características es amplísima como se ha presentado más arriba.
- e) Redes y Organizaciones Internacionales de entes locales. Su origen se encuentra en las relaciones simultáneas entre varios municipios de distintos países. Ha sido posible gracias a la intervención cada vez más creciente del municipio en el ámbito de las relaciones internacionales, a pesar de las ataduras normativas, que pueden restringir su participación en ese espacio reservado tradicionalmente para el Estado. Las redes

pueden ser muy variadas según la temática que les interesa poner de relieve. La Unión de Ciudades Capitales (UCCI) o la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) son algunos ejemplos. Existen también asociaciones de redes como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

Dentro de las relaciones multilaterales, tal como ha señalado Malé (2006), se destacan las redes, porque tienen una estructura que las respalda al tiempo que facilita la difusión de la CD; también pueden generar e impulsar estilos de CD que sean más convenientes en el sentido de crear buenas prácticas. Las redes se sustentan en objetivos comunes, son flexibles, con capacidad de adaptación, es una relación entre pares donde no se establecen jerarquías. Al respecto, se puntualiza que los objetivos de las redes tienen coincidencias con los objetivos que se plantea la CD: “generar economías de escala entre territorios con desafíos comunes, consolidar un sistema de lobby, insertarse en el sistema internacional para obtener ventajas, generar algunas ideas y valores comunes, entre otras. Los proyectos multilaterales establecen una asociación para la ejecución de un proyecto, estableciendo objetivos, actores y plazos que se deben cumplir”. (Coronel, 2006, p. 21)

A continuación se presentan las fortalezas y debilidades de algunos de los mecanismos de la CD arriba anotados.

**Cuadro 3: Fortalezas y Debilidades de la CD según modalidad**

<b>MECANISMO MODALIDAD</b>	<b>O</b>	<b>FORTALEZA</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<b>HERMANAMIENTO</b>		Acompañamiento y respaldo a las reformas en el largo plazo. Transmisión de conocimientos técnicos. Mayor bagaje de experiencia y buenas prácticas. Generación de relaciones de confianza que favorecen la apropiación	Amplitud de los campos de intervención y dificultad para centrarse en los de mayor ventaja comparativa. Asistencia técnica inducida por la oferta. Necesidad de coordinación con otros donantes. Incorporación de los nuevos instrumentos. Cambios políticos y de afinidad ideológica.
<b>COOPERACION DESCENTRALIZADA DIRECTA</b>		Asistencia técnica en materia de gobernanza global. Estimula la apropiación y capacidades del gobierno local. Evita la creación de estructuras paralelas de gestión. Puede derivar en relaciones más sostenidas en el tiempo.	Concepción como una realidad aislada y necesidad de enmarcarse en programas más amplios. Necesidad de coordinación y división del trabajo con otros donantes. Incorporación de los nuevos instrumentos. Transparencia y rendición de cuentas. Ejercicios de seguimiento y evaluación que reviertan en el aprendizaje institucional.
<b>CD VÍA ONG</b>		Incorpora a la sociedad civil. Cercanía y adecuación a las necesidades de la ciudadanía.	Pérdida de carácter estratégico y limitación del impacto agregado. Mayor fragmentación y dispersión de la ayuda.



	Promoción y fortalecimiento del tejido asociativo. Estimula relaciones de confianza con contraparte y otros actores locales. Gestación de una ciudadanía más activa y empoderada. Especialización geográfica y temática.	No contribuye al fortalecimiento de la estructura pública del donante descentralizado.
<b>CD Sur – Sur</b>	Intercambio de experiencias similares sobre desafíos comunes. Fortalecimiento del sentimiento de apropiación e identificación con la intervención. Implementación de actividades de doble dividendo. Promoción del capital social del Sur. Contribución a los procesos de integración regional. Posibilidad de establecer esquemas triangulares.	Escasez de recursos financieros. Escasez de recursos tecnológicos. Exclusión de actores del Norte.
<b>REDES</b>	Promoción del tejido asociativo. Dilución de la verticalidad. Carácter multidimensional. Puesta en común de necesidades y capacidades. Mayor coordinación e intercambio de información. Plataforma de incidencia política.	Dificultades financieras. Pérdida de la experiencia acumulada. Asimetrías asociadas a la participación. Asimetrías asociadas a la accesibilidad de los recursos.

**Fuente: Elaboración propia, a partir de Martínez y Santander, 2009.**

Luego de haber examinado el origen y posterior desarrollo de la CD, se afirma que la relación entre ambos es de articulación lógica que obedece a los momentos o hitos históricos que la fueron marcando: La CD surge dentro del SICD como una respuesta ante los resultados negativos y poco alentadores de la cooperación al desarrollo tradicional, puestos en evidencia; además, en el escenario internacional se gestan y desarrollan procesos de descentralización, surge la globalización, la integración entre países y regiones evoluciona; todo lo cual posibilita la internacionalización de los gobiernos locales. Se identifica históricamente a los Hermanamientos como primera modalidad de lo que ahora se denomina CD; desde entonces, se originaron nuevas clases de hermanamientos que responden a intereses concretos y específicos. La ahora UE retomó la CD para trabajar con ella en las políticas comunitarias de cooperación al desarrollo, desde la década de 1990, manteniendo hasta la actualidad esa modalidad de cooperación con la región de América Latina entre otras.

En su evolución, la CD ha presentado varios paradigmas, iniciando con aquel en el que emula a la cooperación al desarrollo tradicional, es decir continuista del modelo de ayuda oficial al desarrollo; transitando a otro que se considera un pasaje intermedio en su evolución o lo que se denomina “un anclaje progresivo en la especificidad de los gobiernos locales”, para situarse en el momento actual en el que la CD es concebida como una política pública local.

La CD se fundamenta en los principios de horizontalidad, solidaridad, reciprocidad, participación activa, subsidiariedad y complementariedad; mismos que guían e informan las intervenciones; derivadas de esos principios, presenta características que la distinguen de la CID tradicional. Esta modalidad de cooperación utiliza mecanismos e instrumentos que han sido medios y herramientas utilizados también en la CID tradicional, tales como proyectos, subvenciones, etc.; sin embargo, estas intervenciones se imprimen de los principios que se han señalado, pero también crea y fomenta otros mecanismos tales como las redes temáticas.

A pesar de lo antes señalado, en rigor de verdad, es oportuno destacar, que si bien se ha optado por un enfoque constructivista para estudiar la CD, una revisión de carácter más crítico, es posible realizarla desde la perspectiva teórica de otras Escuelas de las Relaciones Internacionales, ya sea la realista o bien, la interdependencia compleja. De esta manera, se entienden y explican, por ejemplo situaciones tales como la utilización de la CD como un instrumento de promoción comercial de los gobiernos descentralizados del Norte. Al respecto, en el capítulo III, dentro de la CD recibida por la Alcaldía Tecleña, se observa claramente este punto, cuando dentro del documento suscrito para la gestión de la cooperación procedente de Andalucía, España, se incluye un apartado relativo a la visibilidad de la intervención realizada.

Después de haber realizado el abordaje teórico de esta modalidad de cooperación, es importante estudiar la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda para el desarrollo que se construye a partir del presente siglo, desde la perspectiva de la CD; esta tarea implica realizar una aproximación a la construcción de dicha agenda y establecer sus aportes y límites, señalando a su vez, los aportes y limitantes de la CD, de lo cual se ocupa el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO II

### LA AGENDA INTERNACIONAL PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA: MARCO DE REFERENCIA SOBRE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA

## CAPÍTULO II

### LA AGENDA INTERNACIONAL PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA: MARCO DE REFERENCIA SOBRE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA

La Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda hace referencia a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo. (Ruíz y Cunego, 2012). En este capítulo, se plantea la siguiente interrogante que guía su desarrollo: *¿Cuáles son los aportes y/o limitantes de la agenda internacional para la eficacia de la ayuda que se construye a partir del presente siglo para la cooperación al desarrollo, desde la perspectiva de la CD?* Para dar una respuesta a la misma, se presenta el siguiente objetivo central de este capítulo: *Establecer los aportes y limitantes de la CD en la agenda internacional para la eficacia de la ayuda al desarrollo.*

#### **2.1. Surgimiento y desarrollo**

Desde mediados de la década de 1990, comienza a formarse la denominada “nueva arquitectura de la ayuda o cooperación al desarrollo”, significando un nuevo consenso internacional sobre la visión de la cooperación al desarrollo que se deja plasmado en una serie de documentos o instrumentos internacionales pactados, inicialmente, entre Estados, que contienen modificaciones en lo relativo al concepto de desarrollo, cooperación al desarrollo, enfoques, políticas, revisión de los instrumentos con la finalidad de hacer más eficaz la cooperación, etc. Tal como sostiene Olivie (2004), la comunidad internacional ha consensuado unos objetivos comunes (sociales y económicos fundamentalmente) para promover el desarrollo de los países pobres, y se han sofisticado los instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo con vistas a obtener una mayor eficacia de dicha cooperación. En términos generales, las implicaciones de esta nueva arquitectura serían: Una reestructuración de la capacidad de decisión entre los actores, nuevos actores, nuevos criterios de actuación, introducción de nuevos instrumentos y revisión de los actuales, y enfoques técnicos y de gestión novedosos.

La arquitectura de cooperación al desarrollo hace referencia a los sistemas e instituciones internacionales para la Cooperación al Desarrollo: El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)\*, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés), creado en el 2005, por el Secretariado del CAD, y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, que forma parte del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), así como otros organismos, como el Programa de las Naciones Unidas para el

---

\* La OCDE es una organización establecida en 1961, que agrupa a 34 países del “club de los ricos”, cuya “misión” es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Para información sobre esta Organización, consultar: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y los Bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la UE. Al respecto, Martínez y Santander (2009) señalan:

La búsqueda de objetivos de desarrollo comunes, el establecimiento de compromisos para su financiación y su consecución, así como la identificación de procedimientos y relaciones para alcanzar dichos objetivos de manera eficaz, han dado lugar a importantes transformaciones en la agenda del desarrollo y en el sistema de ayuda. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en ella fijados, el consenso de Monterrey y la posterior Declaración de Doha, y la Agenda de París –conformada por la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra- son los principales hitos en la construcción de la arquitectura de la ayuda en los últimos años y constituyen una agenda basada en la definición del tipo de desarrollo a promover, con qué recursos, a qué ritmo y a través de qué medios hacerlo.

Precisamente, dentro de esta nueva arquitectura, se identifica la Agenda Internacional para la eficacia de la cooperación, debiendo reconocer que su estructura o vertebración ha sido creada e impulsada por la OCDE. Así, por ejemplo, la Declaración en el mes de septiembre del año 2000, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encuentra sus orígenes en la idea procedente de aquella Organización sobre los objetivos de desarrollo que ya había planteado en 1996, en su documento titulado *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*; que a su vez, de alguna manera reflejaba los conceptos que sobre la idea de desarrollo en el seno de la ONU, se habían ido planteando durante la década de 1990, por medio de Cumbres o Reuniones temáticas (niñez, mujer, derechos humanos, medio ambiente, etc.)

Sanahuja (2007) al respecto señala: “En 2000, con la adopción de esos objetivos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se inicia la ‘multilaterización’ de esos objetivos”. Los ODM entonces, se refieren a aspectos sociales del desarrollo, retomando la idea introducida por el PNUD sobre “desarrollo humano”; incluyendo como novedad el ODM 8 que se dirige a la creación de una “Asociación Mundial para el Desarrollo”.

En marzo de 2002, se realiza la Cumbre de las Naciones Unidas de Financiación al Desarrollo celebrada en Monterrey, México, adoptándose el “Consenso de Monterrey”, que fijó cuatro objetivos centrales: La erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido, la promoción del desarrollo sostenible, y la creación de un sistema económico global más equitativo y no discriminatorio para los países pobres. En teoría, se respaldan los mismos objetivos ya declarados en el 2000.

Esta Conferencia tenía como propósito concreto la movilización de recursos necesarios para cumplir con los ODM, puesto que los donantes reconocen y aceptan la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la forma en que ésta se distribuye; en tal sentido, en el punto 43 del documento, se establece el compromiso de armonizar los procedimientos operacionales, con el objeto de reducir los costes de transacción, así mismo el compromiso de fortalecer la capacidad de absorción y de gestión financiera de los países receptores; que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos como el apoyo presupuestario; suministrar la ayuda por medio de los planes de desarrollo y reducción de la

pobreza, definidos por los países receptores; sin embargo, “era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios básicos que regulan la ayuda y el sistema financiero internacional, y de hecho se reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación al desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario” (Martínez y Sanahuja, 2009, p. 20). A pesar de que en Monterrey se asume una “agenda social”, se notó la influencia del “Consenso de Washington”.

Si bien es cierto, el Consenso de Monterrey, incluyó compromisos en relación a la calidad de la ayuda, no se ocupó de definir obligaciones concretas, aparte del incumplido objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, ni plazos en calendario. Tampoco se ocupó de definir nuevas formas de financiamiento.

A partir de Monterrey, comenzará un proceso de trabajo impulsado por el CAD con la creación del Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (*High Level Forum on Aid Effectiveness o HLF*), integrado por los donantes bilaterales y multilaterales y algunos países receptores. De este Foro han surgido cuatro documentos importantes: La Declaración de Roma sobre Armonización, en febrero de 2003, (primer foro); la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, en marzo de 2005, (segundo foro); el Programa de Acción de Accra, en septiembre de 2008 (tercer foro) y la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz del Desarrollo, en noviembre de 2011, (cuarto foro).

En el primer foro, participaron cinco Bancos Mundiales de Desarrollo (BMD) [Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y el BM], dieciséis organismos e instituciones multilaterales, veintiocho países en desarrollo, y veintitrés países donantes, todos del CAD de la OCDE.

La Declaración de Roma hace referencia a las principales dificultades para lograr la eficacia en los resultados de desarrollo: Elevado número y la gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo; la falta de coincidencia entre las prácticas de los donantes y los sistemas y prioridades nacionales de desarrollo, como sus ciclos de planificación de presupuestos, programas y proyectos, los sistemas de gestión del gasto público y administración financiera; y la desconfianza de los donantes en los sistemas nacionales de los países receptores (Ruiz y Cunego, 2012).

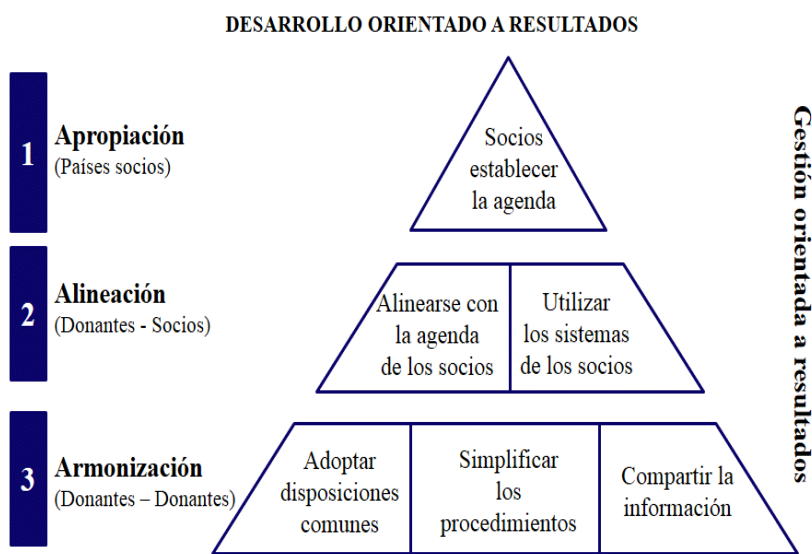
El contenido de las medidas a adoptar tanto por parte de los donantes como de los países receptores refleja el principio de Armonización, estableciendo en principio, una mayor responsabilidad para los donantes propiciando las formas para la armonización de la ayuda, de tal modo que se prioricen las necesidades de los países socios, quienes a su vez deben propiciar las condiciones para la armonización de la ayuda por medio de mecanismos internos (planes y estrategias nacionales de desarrollo, presupuestos claros) y condiciones estructurales (balanza de pagos, mecanismos fiduciarios adecuados, etc.)

El segundo foro tuvo lugar en París, y por ello se adopta la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo”; participaron ciento quince países entre donantes y receptores, veintiocho organismos internacionales (BMD y catorce organizaciones de la sociedad civil). En términos generales, la Declaración surge con el objetivo de “corregir”

algunas deficiencias del sistema tradicional de ayuda oficial al desarrollo, llamando la atención a la calidad y la eficacia de la ayuda. Teóricamente, propone un modelo de cooperación “más horizontal” entre donantes y receptores, superando las relaciones asimétricas que pautaron dicho sistema tradicional, enfrentando los problemas generados por el sistema: La condicionalidad, la fragmentación y la ausencia de predictibilidad de la ayuda; recayendo el debate en el empoderamiento de los países receptores y la coordinación entre los donantes.

En esta Declaración se expresan los principios que deben guiar e inspirar las prácticas en materia de cooperación al desarrollo: Apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad. A continuación se representan esquemáticamente, y más adelante se analizarán con detalle.

**Figura 3: Esquema piramidal de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda**



Fuente: Dubois, 2005

El tercer foro ofrece el marco general del denominado “Programa de Acción de Accra” (PAA), conocido también como “Agenda de Acción de Accra (AAA). El objetivo de este foro consistió básicamente en revisar, “dar continuidad” y profundizar los avances en materia de eficacia de la ayuda derivados de los compromisos asumidos en la Declaración de París, y en consecuencia, revisar la validez de los indicadores que debían ser alcanzados en el 2010.

El PAA tiene la virtud de ampliar el diálogo sobre la eficacia de la ayuda incorporando nuevos actores: Actores de la sociedad civil (OSC) y, en menor medida, actores locales. De igual forma hizo un reconocimiento expreso de la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una modalidad eficaz de cooperación entre países en desarrollo al plasmarse en el punto 19 del Programa: “*Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos*

*los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo”.*

Al respecto, Ayllón (2013) afirma que en Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda, ratificándose la inclusión de la misma en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo de Doha, en el 2008; esta inclusión supuso reclamar “mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS” de conformidad con los principios de la Declaración de 2005. “Esta ‘presión’ no deja de ser problemática pues ha originado ciertas tensiones sintomáticas de una divergencia latente en la forma de considerar la relación entre la CSS y la agenda de la eficacia”. (Ayllón, 2013, p. 130).

Con respecto a las OSC, ha de mencionarse que hubo participación directa de ochenta organizaciones; pero también en un foro paralelo cuyo objetivo fue lograr un consenso entre las OSC para las negociaciones y firma del PAA, hubo participación de más de setecientas organizaciones.

En términos generales, se identifican los siguientes avances del PAA: “Proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo, superación del carácter estatocéntrico de las relaciones de cooperación internacional, transición desde unos principios de alineamiento y apropiación restringidos hacia unos principios de apropiación y alineación más democráticos que incluyen también la perspectiva local, ampliación del enfoque con la introducción de la equidad de género, la defensa de los derechos humanos y la atención a la discapacidad como requisitos necesarios para la eficacia”. (Martínez, I. 2011, p. 18).

Puede considerarse además, que en ese foro, se aprovechó la oportunidad de continuar con la negociación de “la gobernanza global de la ayuda”, al tiempo que se evidenció la posición más firme de los países del Sur, lo que fue posible gracias al acceso de importantes flujos financieros que exceden la ayuda, como recursos naturales y remesas, así como también por la aparición de nuevos donantes. (Schulz, 2008).

Por otra parte, puede señalarse que Accra representa el proceso de aprendizaje de los tres años anteriores, sobre la aplicación de los principios contenidos en la Declaración de París. Al respecto, Bossuyt (2010) expresa:

*The Accra High-Level Forum on Aid Effectiveness addressed some of the key weaknesses identified during the first years of application of the Paris Declaration. It was the most important review moment concerning these principles and was instrumental in deepening the reform agenda promoted by the Paris Declaration, bringing together an impressive number of policy-makers, field representatives, practitioners and other stakeholders involved in the implementation of the Paris Declaration. This Forum dealt with the progress made and the limitations encountered in pushing forward the Paris Agenda and, by the means of evidence from the field and available evaluations, indicates the existence of some shortcomings during the initial phase of implementing the Paris Declaration.*

En ese orden de ideas, como han puesto de relieve Martínez y Sanahuja (2009), “los avances experimentados en Accra deben ser tomados con cautela, ya que en última instancia, se sitúan en el ámbito discursivo y su aplicación depende exclusivamente de un ejercicio de voluntarismo por parte de los donantes”.



En noviembre de 2011, se desarrolló el cuarto foro en Busán, Corea del Sur. Sus objetivos principales fueron: Evaluar el progreso global en la mejora de la calidad de la ayuda, en relación a los compromisos realizados en París y en Accra; compartir experiencias mundiales para alcanzar mejores resultados; y, acordar un documento para mejorar aún más los esfuerzos a nivel mundial y nacional, para hacer la ayuda más eficaz en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM. En esta ocasión, se reunieron más de dos mil delegados internacionales entre ministros, parlamentarios, jefes de Estado, representantes de las Naciones Unidas, instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Los resultados (*outcomes*) de Busán, expuestos por la Agencia Uruguaya para la Cooperación Internacional (AUCI, 2012) fueron:

1. La declaración titulada “Asociación de Busán para una Eficaz Cooperación para el Desarrollo”, que contiene cuatro partes: El preámbulo, las acciones complementarias para alcanzar objetivos comunes, de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo, y la hoja de ruta.
2. Los *building blocks* temáticos sobre resultados, transparencia, fragmentación, Estados frágiles, cambio climático, cooperación Sur-Sur, instituciones efectivas, y sector privado.
3. Los eventos paralelos (*side events*).
4. La promoción de algunos acuerdos internacionales relevantes para un desarrollo efectivo, para la adhesión de los participantes:
  - a) el *New Deal* para la Acción en Estados Frágiles.
  - b) el Plan de Acción Conjunto en Equidad de Género y Desarrollo.
  - c) el Plan de Acción de Busán para Estadísticas.
  - d) el Nuevo Consenso sobre Instituciones y Políticas Efectivas.
  - e) la Declaración Conjunta sobre Cooperación Público-Privada para el crecimiento de amplio alcance, inclusivo y sustentable.

De alguna manera, se puede afirmar que en Busán el debate se centra por primera vez, sobre la eficacia de la cooperación en sentido amplio; esto es, a diferencia de la tradicional cooperación al desarrollo, que incluyó a los Estados como actores privilegiados, denotándose la participación de las economías emergentes de los “BRICS”, en especial de China, que influyó en la redacción del párrafo relativo a la Cooperación Sur-Sur, en el sentido de que para esta modalidad de cooperación, los compromisos de Busán serían únicamente de referencia; por lo tanto, se considera asimismo que la Asociación de Busán refleja el nuevo balance de poder, al tiempo que representa un hito en la construcción de la gobernanza de la ayuda para el desarrollo.

No obstante lo anterior, Busán soporta serias críticas, entre las cuales se puede mencionar la ausencia de una revisión directa a la implementación de los compromisos asumidos en París y Accra; por lo que no basta reasumir tales compromisos, sin establecer nuevos plazos ni metas. En este sentido, las negociaciones para avanzar sobre algunos compromisos ya asumidos, enfrentaron oposición por parte de algunos donantes, lo que se reflejó en el texto mismo, por ejemplo, en lo que se refiere al uso de los sistemas nacionales: Puede haber una “justificación” por parte de los donantes, de por qué no se utilizan, enlistando las condiciones que el país receptor debe cumplir, para que el donante, efectivamente, haga uso de ellos. Otro

aspecto importante que no aparece reflejado en el documento final, es la “terminación de la condicionalidad de la ayuda”, la que debería ser revisada en el 2012.

De tal forma que Busán no estableció indicadores ni metas, lo que pudiera explicarse en virtud de lo acontecido con la Declaración de París, que contó con mucho tecnicismo para establecer los plazos en indicadores\*, pero dejó de lado el compromiso político que era más necesario para generar los cambios propuestos, en los plazos acordados.

Otra crítica para Busán, tiene que ver con la referencia a los “países de renta media” a quienes se ve como meros sujetos de obligaciones o compromisos; olvidando así que estos países afrontan pobreza y exclusiones sociales entre sus poblaciones. Esta situación no hace más que evidenciar una contradicción: Por un lado, los países que ejecutan Cooperación Sur-Sur, es decir, actúan como donantes y receptores, no deberían ser afectados en cuanto a resultar elegidos como países receptores; sin embargo, los criterios para asignar la ayuda pasan por la clasificación de la renta per cápita de los países; es decir, que sí les afecta a los denominados “países de renta media”.

Esta visión de Busán no hace más que confirmar la concepción del desarrollo en términos de crecimiento económico, concediendo al sector privado, un papel central, sin imposición de pautas de conducta sobre el respeto a los derechos humanos y/o laborales; desmarcándose así, de la concepción de desarrollo propuesta en Accra (igualdad de género, derechos humanos, discapacidad, y medio ambiente sostenible).

Por otra parte, Busán establece para el Foro de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un papel secundario, invitándolo a monitorear la implementación de la Asociación; no obstante, esta es una fuerte crítica, pues las Naciones Unidas deberían liderar el SICD, por representar a todas las naciones del mundo en un “plano de igualdad”.

Finalmente, es oportuno señalar que los actores no estatales dedicados a la gestión de la ayuda al desarrollo, es decir de CD, fueron convocados para sentar una posición común que respetase las bases de la descentralización, que impulsara la participación de agentes locales de los países socios-receptores y estableciera nuevas formas de asociación multidimensional.

En este sentido, la plataforma internacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) trabajó en colaboración con autoridades locales, regionales y nacionales para integrar una perspectiva común de los actores de la CD como principal innovación en Busán.\*\* Al respecto, hubo un evento paralelo, denominado “*HLF-4 Side Event on Aid Effectiveness at SubNational Level*”, que fue organizado de manera conjunta por el Foro para la Asociación global de las regiones (FOGAR, por sus siglas en inglés), CGLU, Descentralización y Gobernanza Local (DeLoG) y el PNUD.

El proceso que se siguió para sentar postura en Busán, se muestra en la siguiente figura que recoge los eventos más importantes que iniciaron en Barcelona y Bilbao, España, en

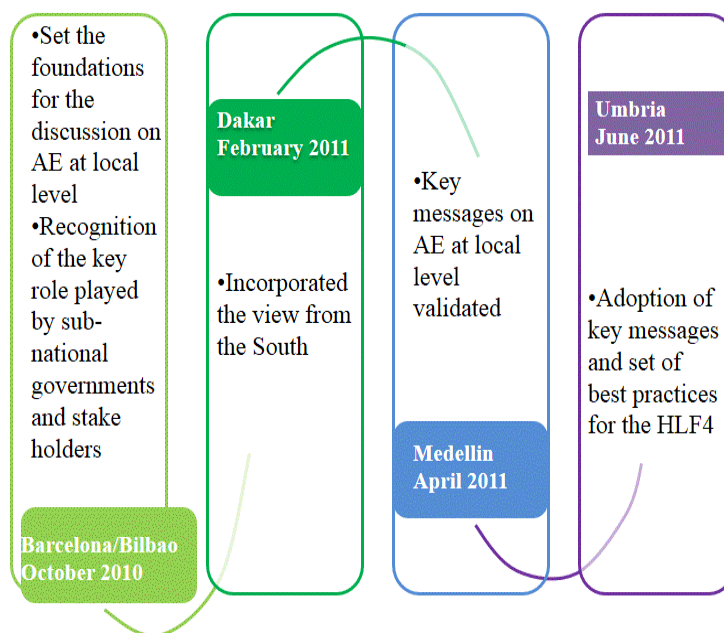
---

\* Para los plazos e indicadores de la Declaración de París, véase: Indicators of progress to be measured nationally and monitored internationally”, en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

\*\* Cfr. Documento de posicionamiento de CGLU en: [http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/Circular\\_EN\\_AID\\_EFFECTIVENESS\\_AGENDA.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/Circular_EN_AID_EFFECTIVENESS_AGENDA.pdf)

octubre de 2010; y culminaron en esa etapa, en el cuarto foro. De igual forma, se ilustran por medio del siguiente cuadro, las conclusiones a las que arribaron en el *side event*.

**Figura 4: Proceso consultivo para Busán**



**Fuente: Contribution Paper on Aid effectiveness, multilevel governance and decentralized cooperation: basis for a new, post-Busan development cooperation architecture and the role of regions and cities, 2011.**

**Cuadro 4: Conclusiones del evento paralelo sobre la eficacia de la ayuda en el nivel subnacional**

<b>DOCUMENTO DE CONCLUSIONES</b>	
1.	Las oportunidades que surgen de la participación activa de los gobiernos locales y regionales y sus redes de trabajo, junto con la cooperación municipal descentralizada para el desarrollo, en la definición, implementación y monitoreo de la Agenda de la eficacia de la ayuda, particularmente con respecto a los principios de apropiación democrática, mutua rendición de cuentas, transparencia y armonización.
2.	La importancia de una adecuada descentralización y el fortalecimiento del gobierno local como habilitar condiciones para los gobiernos locales y regionales, para jugar un rol efectivo en el desarrollo. Además, la necesidad de incrementar el desarrollo efectivo del apoyo a los socios para la gobernanza local y la descentralización como una contribución clave para el éxito de las Agendas de París, Accra y Busán.
3.	El valor añadido de la labor de las redes de trabajo de gobiernos locales y regionales y su articulación dentro de infraestructuras multilaterales, promoviendo los procesos de desarrollo territorial para responder a los desafíos que afectan directamente la vida de los ciudadanos.
4.	La necesidad de incluir a los gobiernos locales y regionales en la Agenda de eficacia de la ayuda tanto en países donantes y receptores y agencias.
5.	La necesidad de evitar la fragmentación y duplicación de esfuerzos a través del desarrollo de diálogos con los multidepositarios tanto en el nivel de donantes como receptores, mientras se preserva la diversidad y promoción de la descentralización y desarrollo local.
6.	La necesidad de fortalecer los enlaces entre los niveles local, regional y nacional para impulsar un dialogo político y la implementación mejorada de estrategias de desarrollo nacional y orientación de resultados.

7. Finalmente, la necesidad de reconocer a las autoridades regionales y locales como socios altamente capacitados en la gobernanza internacional y en la arquitectura de la ayuda, y en las estructuras de toma de decisiones de relevancia para la definición e implementación de las agendas de desarrollo.

**Fuente: Traducción propia, a partir del Documento de Conclusiones del Evento Paralelo sobre la eficacia de la ayuda en el nivel subnacional. Busán, 29 de noviembre de 2011.**

## **2.2. Análisis de los principios contenidos en la *Declaración de París*: Aportes y limitaciones**

Ha sido expresado más arriba, que en el segundo foro de alto nivel, celebrado entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005 en París, Francia, se adoptó la Declaración de París, que enmarca los principios que deben regir las relaciones de cooperación al desarrollo entre países donantes y países “socios” (nombre con el cual se designa a los países receptores).

En este punto, es necesario acotar que posterior a Monterrey, el CAD de la OCDE retomó el liderazgo en el establecimiento de la Agenda de la eficacia, especialmente por medio del compromiso de la “Gestión por resultados” (Memorandum de Marrakech, de 2004) y el principio de armonización de 2003. El CAD por medio del WP-EFF, redactó la Declaración de París, que encuentra sus raíces, -al menos en cuanto a los principios de apropiación, armonización y gestión por resultados- en el Marco Integral de Desarrollo (MID) que el BM lanzó en 1999, y que estableció la reducción de la pobreza como el objetivo central de las políticas públicas, al tiempo que propuso que los países en vías de desarrollo redactaran sus “propios” planes de desarrollo nacional, que luego apoyarían; y “desde entonces ha alimentado una dinámica sin precedentes en el establecimiento de prácticas de los donantes y su medición. Engloba cinco principios reuniendo varias corrientes que se habían desarrollado durante varios años y resumiendo los desarrollos claves de política, muchos de los cuales ya se habían mencionado en el informe de 1996 de la OCDE”. (De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda, 2008)

Como se anunció, estos principios son:

El principio de apropiación: Hace referencia a la necesidad de que sean los países receptores los que dirijan sus procesos de desarrollo, y en consecuencia, que sean quienes ejercen autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas para tal fin. Los donantes deben respetar su liderazgo y deben reforzar sus capacidades para ejercerla (Martínez y Santander, 2009). Se considera que el concepto de “apropiación” ha sufrido una creciente “tecnocratización” (De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda, 2008), en virtud de que se han dejado de lado algunas situaciones que son verdaderamente importantes para la consecución de la eficacia de la ayuda para el desarrollo, como por ejemplo: Crear el consenso social sobre el desarrollo en los países socios, la incorporación de una lógica democrática. En su lugar, predominó un enfoque más cuantitativo.

El principio de alineación: Los donantes basan la totalidad de su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacional de los países socios, esto significa tener políticas, instituciones y sistemas de desarrollo robustos para administrar la ayuda y otros recursos de desarrollo con eficacia. Para donantes significa apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países socios alineando la ayuda con la agenda de los socios y utilizando, de la manera más amplia posible, los sistemas y procedimientos nacionales (Dubois, 2005).

El principio de armonización: La armonización de las políticas de ayuda, principio que, como se mencionó anteriormente, se recogió en la Declaración de Roma, pretende reducir los costes administrativos y de gestión ocasionados a los países socios, a través de una simplificación y homogeneización de los procedimientos utilizados por los donantes, así como incrementar los niveles de coordinación con el que estos operan. Desde esta perspectiva, es un principio relacionado a una responsabilidad específica para los donantes, cuyo objetivo sería contrarrestar uno de los grandes problemas para lograr la eficacia de la ayuda o cooperación al desarrollo: La proliferación de proyectos y el gran número de donantes.

La gestión orientada a resultados: Sobre la que se organizó una mesa redonda en Marrakech en febrero de 2004, consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, en la búsqueda de establecer una medición sustentada no tanto en los recursos aportados, como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos. Este principio surgió para aliviar la “fatiga de la ayuda”, creando una base sólida para responsabilizar a los gobiernos de los países socios del impacto de sus políticas, sustituyendo así –al menos teóricamente- las “condicionalidades” que por años marcaron la cooperación internacional al desarrollo.

Para ello, los países socios deben reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecer marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión. Por su parte, los donantes deben comprometerse a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, sin introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizar sus requerimientos de supervisión y realización de informes; y acordar formatos comunes para los informes periódicos. (Ruíz y Cunego, 2010)

Y, por último, entre los principios de la Declaración de París, se encuentra la mutua responsabilidad, que incide en la mayor horizontalidad que debe caracterizar a la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y mutua rendición de cuentas; es decir, donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. En este sentido, los países socios se comprometen a reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos; fomentar enfoques participativos y evaluar el progreso en la implementación de dichas estrategias. Por su parte, los donantes se comprometen a proporcionar información transparente, completa y a tiempo sobre los flujos de ayuda para que las autoridades de los países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

La rendición de cuentas mutua se inspira en el deseo de superar las asimetrías convencionales entre los países en vías de desarrollo y los donantes.

Por otra parte, es oportuno señalar que la mutua rendición de cuentas ya había sido debatida desde mediados de la década de 1990, como esencial para la “dimensión asociativa” de la ayuda (De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda, 2008) y se habían propuesto acciones más concretas para su monitoreo en ambos lados; sin embargo, si únicamente se establecen revisiones de evaluaciones mutuas a nivel de país, no permite reflejar los verdaderos retos en la construcción de relaciones más equitativas entre donantes y “socios”.

Por lo antes expuesto, se podría afirmar que la Declaración de París, aunque muy técnicamente elaborada, carece de compromisos contractuales que ponen en riesgo la eficacia de la ayuda para el desarrollo. Otorga el papel central al Estado, es decir, se concibe al “Estado desarrollista” en un mundo en el que han surgido nuevos actores con un gran protagonismo. “El peso de los gobiernos centrales en la construcción de la agenda imprime a la Declaración de París un enfoque estatocéntrico hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda que no recoge la complejidad y la diversidad del escenario de las relaciones internacionales ni la interdependencia de los fenómenos locales y regionales”. (Ruiz y Cunego, 2012, p. 42). Por otra parte, la visión del Estado es tecnocrática, aún y cuando se reconozca la existencia de estados débiles o “frágiles” como se les denomina, recrea la idea de “Estados de diseño” (Sanahuja, 2007) acomodándose a la imagen de los donantes que a la propia realidad de los países receptores. En este sentido se pretende resolver problemas de disfunciones técnicas de los Estados, con un enfoque tecnocrático; sin embargo, los problemas de pobreza y falta de desarrollo de los Estados, obedecen a causas estructurales que la Declaración omite reconocer o señalar.

De igual forma, la Declaración continua reflejando el dilema entre la condicionalidad de la ayuda y la mutua rendición de cuentas (Martínez y Sanahuja, 2009), pues no se debe olvidar que esa noción de mutua responsabilidad y rendición de cuentas se sigue enmarcando en unas relaciones asimétricas entre donantes y “socios”, aunadas a la discrecionalidad para el otorgamiento de la ayuda. Para que fuera posible esa rendición de cuentas, advierte Sanahuja (2007), la ayuda debería responder a normas vinculantes comunes, que establecieran derechos y obligaciones en el marco de un compromiso compartido en la lucha contra la pobreza, que en la Declaración se manifiesta como un compromiso político únicamente.

Otra limitación de la Declaración sería un retroceso en coherencia de políticas (Ruiz y Cunego, 2012), por cuanto se centra en los flujos de ayuda obviando otras políticas que influyen directamente en la eficacia de la ayuda, por ejemplo, las políticas sobre comercio, deuda, inversión extranjera, remesas, etc. Es decir, la Declaración no reconoce el principio de coherencia de políticas. Al respecto, Unceta (2011) afirma de manera contundente que la Declaración de París deja fuera cuestiones esenciales para el desarrollo, que forman parte de los problemas globales y que afectan las relaciones entre donantes y receptores; lo anterior, da como resultado una visión reduccionista de la cooperación internacional, pues centra la atención en la transferencia de recursos, y la “mala gestión de las mismas”; en detrimento de la coherencia de políticas; y es, precisamente, sobre este punto que debería centrarse la atención, si bien la cooperación al desarrollo no será eficaz mientras no sea coherente.

No basta la mera alusión al “Diálogo de Políticas” contenida en el PAA, que no modifica en lo esencial, la Declaración de París. En ese sentido, los aclamados principios de “apropiación” y “alineamiento”, son inoperantes mientras las instituciones de los países socios no sean capaces de asumir el liderazgo sobre los procesos, o no tengan la suficiente representatividad de las poblaciones o grupos sociales hacia los que se dirigen las intervenciones de cooperación.

### **2.3. La Agenda internacional para la eficacia de la ayuda desde la perspectiva de la CD**

Como se expuso en el primer capítulo, la CD es una modalidad de Cooperación al Desarrollo que viene a ocupar un puesto importante dentro del SICD. De igual forma, se ha presentado esa nueva arquitectura que soporta la eficacia de la ayuda para el desarrollo, que como se ha observado, de forma tardía incorpora a otros actores no estatales. No obstante, “la participación de los actores descentralizados en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido progresivamente más significativa y sistemática, como ocurriera con su incorporación a la definición de las agendas y los consensos internacionales de desarrollo”. (Martínez y Sanahuja, 2012, p. 12). Desde esta perspectiva, se centrará el análisis subsecuente en el estudio de los aportes y limitantes de la CD como modalidad de cooperación dentro de la referida Agenda.

La Declaración de París, desde la perspectiva de la CD, aparece como “algo relativamente alejado de su ámbito de actuación” (Unceta, 2011) pues fue concebida para la cooperación bilateral entre Estados y las relaciones que se establecen a partir de esas intervenciones entre los países donantes y los países receptores o “socios”. Así, se aprecia en el texto de la Declaración, referencias a “gobiernos nacionales”, “planes nacionales”, “presupuestos nacionales”, e incluso, los indicadores deben ser medidos a “escala nacional”. De esta forma, los principios de apropiación y alineamiento, hacen referencia a relaciones entre los Estados y sus respectivos gobiernos, dejando por fuera la participación de otros actores, como la sociedad civil y los gobiernos municipales o entidades subestatales; lo que conduce a restar importancia a las potencialidades que la CD puede aportar a la eficacia de la ayuda. Sin embargo, se puede sostener que el hecho de que los actores descentralizados hayan sido excluidos de la conformación de la agenda de desarrollo, y en concreto de la Declaración de París, no debe interpretarse como una menor responsabilidad en el cumplimiento de los principios en ella establecidos.

#### **2.3.1. Los aportes de la CD a la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda**

Se ha enfatizado en el primer capítulo, que la CD se distingue de otras modalidades de cooperación al desarrollo, dadas sus características específicas y los principios que la sustentan. De lo anterior, se pueden señalar aportes significativos que deben ser tomados en consideración para analizar la eficacia de la cooperación al desarrollo que desde esta modalidad de cooperación se ejecuta.

La CD se destaca por su capacidad de constituirse en un eficaz canal de participación social en la cooperación al desarrollo; a su vez fortalece la participación de las organizaciones sociales de los países del Sur. Algunos autores subrayan el “valor añadido” de la CD: “El valor añadido de este tipo de relación no radica ya en la transferencia de recursos sino en la especificidad de la relación misma, una relación entre homólogos, en la que se produce un refuerzo mutuo, en la que se comparte una agenda política vinculada al desarrollo y al papel que juegan como gobiernos de proximidad. Esta forma de cooperación y de relación es una vía privilegiada para que las prácticas desarrolladas respondan a las necesidades reales de los socios, a sus planteamientos políticos, estratégicos, a su concepción de ciudad o de territorio, pasando de la visión de ‘proyecto’ a una visión más rica y compleja de política pública”. (Fernández de Losada, 2009, p. 8)

Los actores descentralizados que se sirven de la CD, aportan un valor insustituible a la agenda de la eficacia de la ayuda: La contribución a la articulación multinivel como elemento para la gobernanza global, y la aportación de valor específico a los procesos de desarrollo. En cuanto al primer aspecto, dada la doble naturaleza de estos actores: Naturaleza local y naturaleza global (proyección internacional por medio de la paradiplomacia), algunos expositores doctrinarios utilizan el término “glocal”, y así hacen referencia a la “naturaleza glocal” de los actores de la CD (Martínez y Sanahuja, 2012).

Ahora bien, retomando los principios de la Declaración de París, se puede proponer una lectura de los aportes desde la CD, en los siguientes términos.

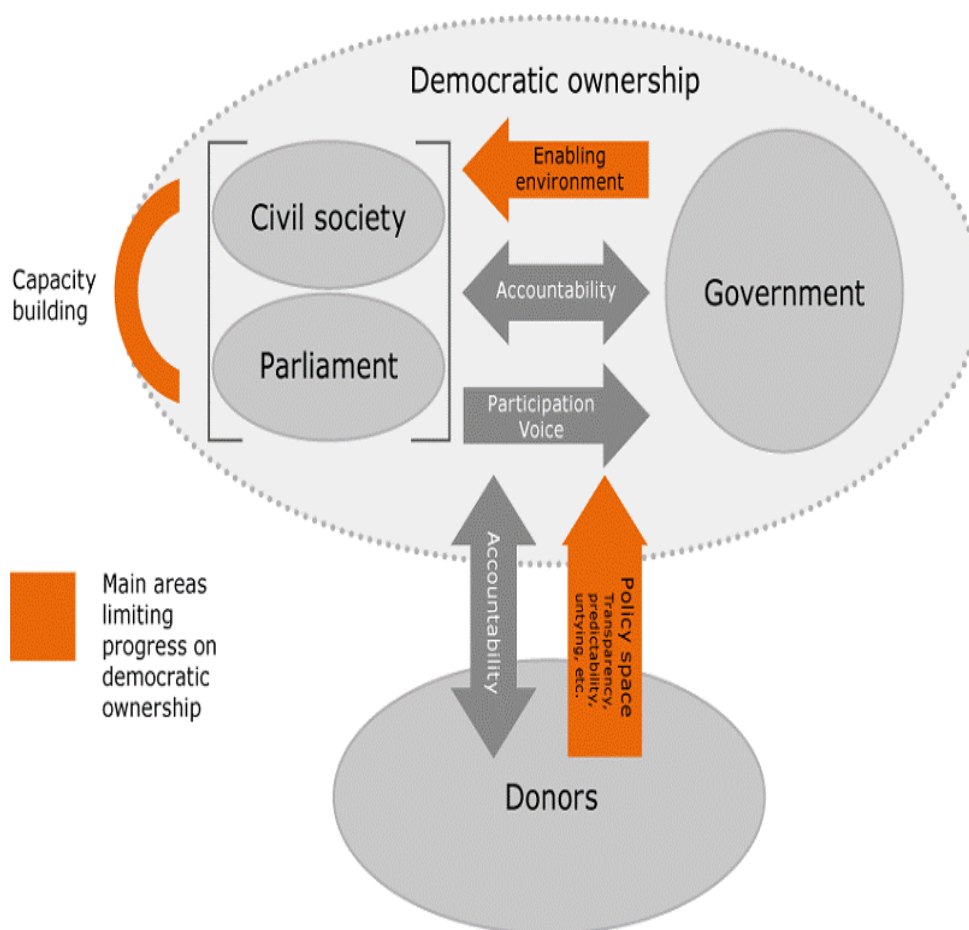
La apropiación como principio, desde la perspectiva de la CD, significa una “apropiación democrática”: En primer lugar, en virtud de la naturaleza de los actores que, como ya se mencionó, es local, lo que significa mayor cercanía a la ciudadanía que gobierna, y por lo tanto, implica una participación democrática en las políticas de ayuda y las estrategias de desarrollo local. En segundo lugar, la CD partiendo de las relaciones de cooperación horizontales que fomenta, puede contribuir a disminuir la verticalidad que opera en modelos tradicionales de cooperación. De este modo, se reitera, favorece el fortalecimiento de los gobiernos locales, en virtud de que uno de los campos de intervención clásicos de la CD, son los mismos procesos de descentralización. No puede dejar de señalarse que con base en la apropiación democrática de la CD, se favorece la participación de otros actores dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, por medio de ONG.

Sin embargo, la apropiación democrática supone retos o desafíos para la CD, que vale la pena señalar. Así, se debe propender hacia una verdadera participación “real y efectiva” de los actores descentralizados y la sociedad civil en la Agenda que se analiza; de lo contrario, es decir, de no producirse dicha participación, se corre el riesgo de reproducir el esquema vertical de las relaciones tradicionales de cooperación al desarrollo. De igual forma y en relación con los mecanismos que utiliza la CD, se ha afirmado que se ha recurrido a las intervenciones por medio de proyectos ejecutados por ONG; lo que supone una posible fragmentación o dispersión de la ayuda, (a partir del modelo *demand driven*) lo que a su vez, supone una dificultad para realizar una articulación entre los actores que fomente la apropiación democrática.

En la siguiente figura, se representa gráficamente el principio de apropiación desde la perspectiva de la CD, en la que se señalan las principales áreas que limitan el progreso del principio (transparencia, predictibilidad, no condicionalidades).



**Figura 5: Principio de Apropiación Democrática**



Fuente: <http://www.effectiveness.org>

En lo que respecta al principio de “alineación”, la CD aporta desde su especificidad en virtud de que puede desempeñar un papel relevante a través de su contribución al fortalecimiento de las instituciones locales del Sur para que tengan las capacidades suficientes para poder elaborar las estrategias de desarrollo en sintonía con las necesidades de la ciudadanía a la que representan. A esto, se suma el establecimiento de lazos más sólidos que se mantienen en el tiempo, por ejemplo, con los hermanamientos que se expusieron en el primer capítulo; lo que en definitiva, propicia la alineación de los donantes con los “socios” del Sur.

Como último punto, se debe incluir dentro de la noción de “alineamiento”, la incorporación de nuevos instrumentos que beneficien la calidad de la ayuda, como por ejemplo, el apoyo presupuestario o los marcos plurianuales de financiación que de alguna manera tienden a revertir la descoordinación o la falta de previsión financiera. Un verdadero alineamiento, afirman Martínez y Santander (2009), requiere “poner las políticas de ayuda de los donantes a disposición de las prioridades establecidas por el país socio, y dejar de lado otras agendas...”; de tal forma que la CD y los actores que intervienen deben comprometerse

con la articulación de políticas de ayuda desprovistas de pretensiones distintas a la promoción del desarrollo en los países socios.

Sobre la armonización, desde la perspectiva de la CD, es oportuno destacar las esferas en las que interviene el principio: La esfera político-estratégica, la esfera administrativa, y la esfera operativa (Martínez, 2011). En relación a la armonización en el ámbito político-estratégico, la elaboración de políticas y planes estratégicos de cooperación constituye el marco adecuado para identificar espacios de complementariedad y sinergias con otros actores, teniendo en cuenta sus ejercicios de planificación. En cuanto al ámbito administrativo, es importante avanzar hacia una mayor homogeneidad de los procedimientos administrativos que la que actualmente existe. En relación al plano operativo, es decir a la gestión de la ayuda en el terreno, es necesario impulsar mecanismos de coordinación para lograr aprovechar sinergias en la implementación de las acciones y evitar solapamientos y duplicidades, como ocurre actualmente en numerosas ocasiones.

La CD debe suponer una coordinación articulada con los demás actores, y en especial con el gobierno central, que debe incluir la visión de desarrollo desde la CD, incorporándola en las estrategias de desarrollo nacional.

Otro aspecto de la armonización hace referencia a la división del trabajo entre los donantes; es en este punto sobre el que los actores locales desde la CD, deben aportar identificando en primer lugar, esas ventajas comparativas; y en segundo lugar, con una planificación coordinada de sus políticas para saber aprovecharlas.

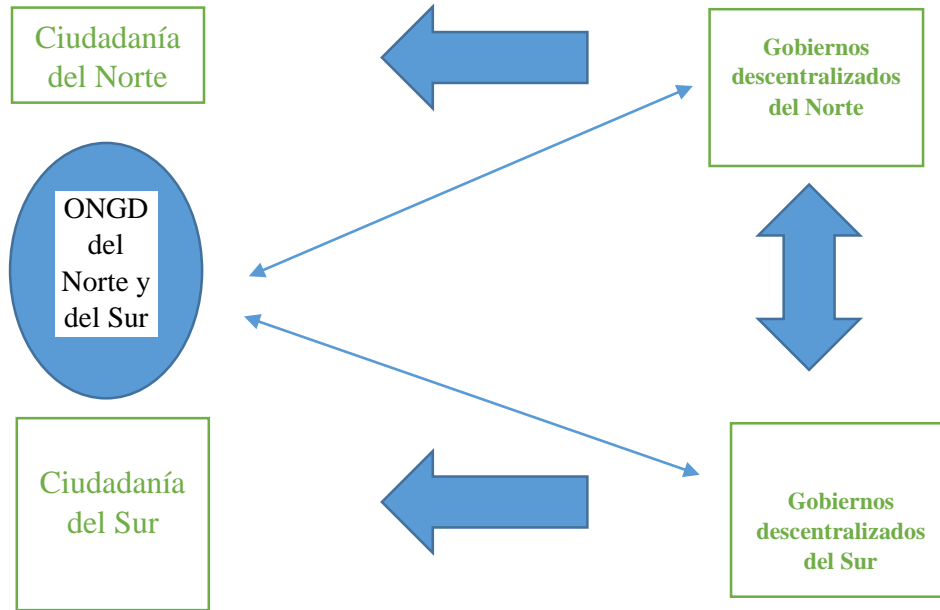
En cuanto al principio de “gestión orientada a resultados”, la CD aporta a la realización de ejercicios de seguimiento y evaluación de sus intervenciones, pues de esa manera se obtiene información que puede ser aprovechada para generar las propias políticas de CD.

Sobre el principio de “mutua responsabilidad” contenido en la Declaración de París, es un reflejo de los principios sobre los que se asienta esta modalidad de cooperación, tal como ha sido expuesto en el primer capítulo. De tal suerte que este principio, imprime a las relaciones de CD las características de horizontalidad y reciprocidad, ya abordadas.

Por otra parte, este principio está en relación directa con la rendición de cuentas, que debe ser entendido en una perspectiva múltiple, como la respuesta a los compromisos adquiridos por todos los actores que intervienen en el proceso de cooperación; esto es, rendición de cuentas de los donantes, sentido descendente, rendición de cuentas de los países socios, sentido ascendente, y rendición de cuentas frente a la ciudadanía, sentido horizontal. De esta manera, se estaría superando el esquema tradicional de rendir cuentas en el sentido ascendente, centrada en el aspecto financiero, es decir, el país socio debe dar cuentas claras del uso de los fondos puestos a su disposición por parte del donante, ya sea por medio de cooperación bilateral o multilateral.

En la siguiente figura se presenta esta nueva forma que aporta la CD, sobre la rendición de cuentas múltiple.

**Figura 6: Rendición de cuentas múltiple desde la CD**



**Fuente: Martínez, 2011.**

De lo antes expuesto, se puede enfatizar que los aportes de la cooperación impulsada por gobiernos descentralizados se ponen de manifiesto en su capacidad para promover un proceso de desarrollo con enfoque territorial-local. “Esto implica poner en valor las relaciones de proximidad que se dan entre los actores, cómo estos definen la realidad y cómo los procesos son construidos desde abajo. A la vez, disponen en principio de una mayor capacidad para establecer alianzas con una multiplicidad de actores, también en los países socios del Sur. En este sentido, permite definir otros modelos de relación entre los actores en una lógica de gobernanza multinivel”. (Coll, Badía y Longan, 2013, p. 13). De aquí surge a su vez, por ejemplo, la importancia que se ha venido atribuyendo a la CD ejecutada por y entre países del Sur, cuyo análisis amerita otra investigación especializada.

Por su parte, Ayllón (2013) enfatiza las ventajas de esta modalidad de cooperación expresando que existe mayor potencial para la coherencia de Políticas de Desarrollo debido a que los gobiernos sub-nacionales no suelen imponer condicionalidades; los gobiernos locales están en mejor posición para sensibilizar y fortalecer a la opinión pública a favor del desarrollo; existe también capacidad para la reciprocidad e intercambio de experiencias; incorporación del enfoque territorial a los procesos de desarrollo destacando relaciones de proximidad entre actores y su visión («bottom-up» más el principio de subsidiariedad); la idoneidad para establecer alianzas con un mayor número y diversidad de agentes de desarrollo, públicos y privados; su vocación – no siempre cumplida – de enfocar su trabajo al apoyo a la gobernabilidad locales, al fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones de base territorial, al diseño y gestión de políticas públicas en servicios básicos; la generación de confianza y el fomento del entendimiento mutuo entre los entes locales y regionales.

De igual forma, la CD permite la sensibilización y educación al desarrollo, entendidas como la promoción de valores solidarios y el fomento de una reflexión crítica sobre las relaciones internacionales en las que se circunscribe la cooperación al desarrollo; esto es así por cuanto “la mayor autonomía existente en el nivel descentralizado para cuestionar determinadas prácticas contrarias al desarrollo e incrementar la incidencia política de la cooperación, sin las limitaciones derivadas de la acción diplomática de los gobiernos centrales”. (Unceta, 2011, p. 58)

### **2.3.2. Las limitantes de la CD a la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda**

La CD como una modalidad integrante del SICD, refiere limitantes que se han advertido en la práctica, y que deben ser expuestas con la finalidad de ayudar a superarlas; contribuyendo de esta forma, a la consecución de la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Como ha puesto de relieve Martínez (2011), es importante destacar que la CD se inscribe en el sistema internacional de ayuda y que, por lo tanto, la misma lógica vertical, asimétrica y discrecional que provoca que la toma de decisiones recaiga de manera mayoritaria en los donantes, en consecuencia, también afecta a la cooperación descentralizada. En este sentido, se corre el riesgo de que la CD presente los mismos problemas de la cooperación tradicional, a pesar de su naturaleza y características propias, es decir, la reproducción de las lógicas de cooperación bilateral de los estados.

Como primer punto de inflexión, se atribuye a la CD, una falta de coordinación entre los actores que participan, ya sean entre pares o con otros agentes, lo que resta, definitivamente, eficacia a la cooperación. Y si a esto se suma la falta de estrategias o políticas de CD, el panorama se vuelve más desalentador.

También se ha identificado como una limitante de la CD, la falta de recursos humanos especializados o técnicos, y financieros.

González Parada (2010) señala que el balance acumulado de la participación de la cooperación descentralizada [española] en los últimos años muestra que la orientación de sus esfuerzos ha sido escasamente dirigida al fortalecimiento institucional y de las capacidades de gestión de los municipios o de otras instancias más o menos descentralizadas, o a entablar acuerdos y compromisos con esos socios de los países. Por el contrario, la mayor parte de las acciones de los donantes de la CD se han concentrado en la ayuda humanitaria y en otras formas de una suerte de asistencialismo discrecional, sin que se perciba con la claridad del caso, el apoyo institucional o el respaldo a las políticas y programas públicos. Esta crítica gruesa pasa por el desencanto de la CD, al no responder en la práctica a sus principios con que surgió inicialmente.

De esta forma, emulando a la cooperación tradicional, un buen número de intervenciones de CD, se han ejecutado bajo la modalidad de proyectos, que han sido dirigidos hacia actividades de tipo socio-productivo, a economías de subsistencia, o hacia modalidades de capacitación técnica o de intercambio, pasantías, etc.; en definitiva, situadas más en aquella perspectiva asistencialista que en la de cooperación para el desarrollo.

Aunado a lo anterior, se ha evidenciado que las denominadas “modas de la cooperación” (González Parada, 2010), han permeado la CD, encontrándose en este sentido, ejes temáticos de intervención impulsados por la CD tales como: Situación de grupos vulnerables (mujer,

pueblos indígenas), ODM, codesarrollo, etc.; los que han sido impuestos por los donantes, sin repensar en la apropiación de su contenido por parte de los países socios destinatarios. Esto genera, sin duda alguna, un peso burocrático de gestión de la CD, del cual no se ocupa esta investigación.

Por su parte, se achaca a la CD la no superación del “efecto matrioska” (Gómez Gil, 2013): Es una cooperación que suma, pero construida mediante piezas independientes unas de otras, donde los fragmentos no se complementan y sus necesidades poco tienen que ver entre sí. Por tanto, uno de los desafíos de la cooperación local es superar esta etapa para avanzar en la construcción de un sistema capaz de articular dispositivos vigorosos, modernos y alineados con los problemas de la pobreza en el mundo, capaces de evolucionar para tener una mejor posición en la construcción de un desarrollo efectivo y duradero.

A estas críticas se suma Ayllón (2013) coincidiendo en varios puntos de los ya señalados: La enorme heterogeneidad de los agentes de la CD y la proliferación desordenada de sus acciones, han conducido a la dispersión y a la elevación de costes de transacción (diseño, comunicación, gestión, control, seguimiento) y al debilitamiento de su alineación a las estrategias locales y nacionales; han influido negativamente las falencias de gestión en las instancias sub-nacionales que ejecutan la CD, o de las contrapartes locales. También las limitaciones de recursos institucionales, tecnológicos y financieros y la ausencia de incentivos a la coordinación con otros agentes.

A manera de resumen de los contenidos expuestos, en los siguientes cuadros, se muestran los puntos débiles y los puntos fuertes de la CD, así como un análisis FODA.

**Cuadro 5: Puntos fuertes y débiles del sistema de cooperación descentralizada**

<b>PUNTOS FUERTES</b>	<b>PUNTOS DÉBILES</b>
<b>AUTONOMÍA</b> Autonomía de las instituciones descentralizadas, capacidad para llevar a cabo políticas propias.	<b>DISPERSIÓN</b> Dispersión de esfuerzos y ausencia de criterios acordes con las estrategias de cooperación públicas.
<b>ASOCIACIONISMO</b> Vinculación a las ONG y grupos de solidaridad locales apoyando sus iniciativas y favoreciendo la creación y el mantenimiento de redes asociativas.	<b>REDUCCIONISMO</b> Reduccionismo de las políticas de cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG.
<b>APOYO</b> Obtener un amplio apoyo hacia las políticas que se llevan a cabo, tanto en municipios y Comunidades Autónomas como en las instituciones que las promueven.	<b>DEPENDENCIA</b> Generación de dinámicas de dependencia en los agentes sociales vinculados y financiados con la cooperación descentralizada.
<b>APERTURA</b> Apertura a multitud de instituciones, actores y entidades que llevan a cabo iniciativas, proyectos y actuaciones de distinta naturaleza.	<b>LOCALISMO</b> Localismo, fragmentación y división en las actuaciones promovidas que pueden ser erráticas, contradictorias e intermitentes.
<b>CERTEZA</b> Capacidad para intervenir de manera certera y más precisa desde la menor escala económica y social de las entidades descentralizadas en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal.	<b>ESCASO IMPACTO</b> Proyectos de escaso impacto, dimensión y potencia, incapaces de generar una suficiente masa crítica necesaria para impulsar desarrollo y transformaciones socioeconómicas.
<b>RESPALDO SOCIAL</b> Instrumento generador de respaldo social, tanto en las políticas públicas de cooperación aplicadas como	<b>CLIENTELISMO</b> Limitar este respaldo social a los grupos especializados o clientelares de la cooperación descentralizada, que se

en actuaciones capaces de contrarrestar intereses de los grandes donantes.	financian de ella o que tienen intereses expresos sobre la misma.
<b>DESCENTRALIZACIÓN</b> Facilidad para apoyar los procesos de descentralización municipal en el Sur, sintonizando con los poderes locales y ayudando a fortalecer los procesos democráticos e institucionales en estos países.	<b>CONCENTRACIÓN</b> Concentrar las actuaciones llevadas a cabo en un simple espacio de negociación de los intereses de las ONG y de los grupos y dirigentes locales.
<b>LOGRO DEL 0,7%</b> Avance hacia el objetivo del 0,7% como objetivo de solidaridad ciudadana y de compromiso político.	<b>PÉRDIDA DE CALIDAD</b> Incluir dentro de las partidas de cooperación gastos, iniciativas y actuaciones ajenas a lo establecido como ayuda oficial al desarrollo, sin control ni evaluación alguna.
<b>NUEVA FORMA DE HACER COOPERACIÓN</b> Posibilitar una nueva forma de hacer cooperación por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los Estados que condicionan y deterioran las políticas de cooperación públicas.	<b>FALSO APOLITICISMO</b> Abandonarse en manos de una falsa independencia o de un inexistente apoliticismo, imposible para abordar los problemas a los que deben dar respuesta las políticas de cooperación y lucha contra la pobreza, defendido de forma interesada por algunas grandes ONG para justificar su trato ventajoso.
<b>CUALIFICACIÓN</b> Capacidad para llevar a cabo una cooperación precisa, certera y cualificada, desde la escala de los propios municipios, impulsando iniciativas valiosas en materia de lucha contra la pobreza y satisfacción de necesidades básicas a escalas locales.	<b>DEVALUACIÓN</b> Apoyo a proyectos y subvenciones carentes de rigor, alejadas de las prioridades esenciales en materia de desarrollo y sin capacidad de mantenerse a lo largo del tiempo.
<b>MUNICIPALISMO</b> Dar un nuevo impulso al municipalismo como espacio privilegiado de convivencia y gobierno básico en momentos de globalización sin normas.	<b>IGNORAR GRANDES DESAFÍOS DEL DESARROLLO</b> Desvincular las acciones de cooperación descentralizada de la defensa y el apoyo a los grandes desafíos del desarrollo mundial, la defensa de los derechos humanos, la justicia medioambiental, la igualdad de género y la convivencia democrática.
<b>SOLIDARIDAD CIUDADANA</b> Reivindicar las ciudades como espacio de cooperación y solidaridad ciudadana de primer orden.	<b>CARIDAD MAL ENTENDIDA</b> Confundir la solidaridad con la caridad, intentando trasladar un sistema de valores, modelos económicos y sociales a otras sociedades y culturas.
<b>RUPTURA DE TENDENCIAS</b> Posibilidad de romper las tendencias actuales de la globalización y los elementos que deterioran en gran medida la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial.	<b>DESVINCLARSE DE COMPROMISOS MUNDIALES</b> Desvincularse de los grandes problemas del subdesarrollo, la mundialización y la lucha contra la pobreza en el mundo, así como de los acuerdos internacionales en la materia.
<b>INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA</b> Facilidad para desplegar iniciativas muy valiosas en el campo de la formación, la información y la educación sobre cuestiones relacionadas con las causas de la pobreza, el subdesarrollo, las relaciones Norte-Sur y en definitiva, sobre los objetivos y necesidades de las políticas mundiales de cooperación al desarrollo.	<b>PROPAGANDA INEFICAZ</b> Riesgo de generar en nombre de la sensibilización social y la educación para el desarrollo actividades, campañas y propaganda ineficaces, carentes de capacidad crítica y de rigor, que se limiten a trasladar grandes mensajes institucionales.

Fuente: Gómez Gil, 2010

**Cuadro 6: Análisis FODA de la CD**

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Especificidad de los actores de la CD: Salvando las diferencias ligadas a los contextos y los grados de institucionalidad, los gobiernos locales son gobiernos locales “aquí y allá”. Existe un gran potencial para establecer relaciones entre homólogos, basadas en la reciprocidad.</li> <li>-Grado de conocimiento y apropiación de las políticas locales y potencial para contribuir a la articulación de los proyectos en un marco más amplio de políticas territoriales.</li> <li>- Continuidad política a partir de unas líneas acordadas interna y externamente.</li> <li>- Potencial de capitalización del valor añadido que cada ayuntamiento puede aportar desde su propia especificidad.</li> <li>- Experiencia de trabajo en redes (Norte/Sur; Norte/Norte; Sur/Sur).</li> <li>- Experiencia de trabajo en programas bilaterales y multilaterales en apoyo a la CD o de refuerzo institucional municipal (particularmente en América Latina).</li> <li>- Existencia de acuerdos municipales sobre la dotación presupuestaria para la cooperación (particularmente en Europa).</li> <li>- Buenas experiencias con potencial para ser replicadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distancia entre los discursos en torno a la CD como herramienta innovadora y transformadora y la práctica de la cooperación de los gobiernos locales.</li> <li>- Permanencia de una dimensión de la CD propia de los patrones clásicos de cooperación al desarrollo asentados en relaciones asimétricas entre donantes y receptores.</li> <li>- Dispersión y fragmentación de los proyectos e iniciativas de CD. No existen visiones territoriales consensuadas y comunicadas.</li> <li>- Heterogeneidad en la voluntad política sobre la necesaria internacionalización de los gobiernos locales, así como en el nivel de capacidades institucionales y técnicas disponibles para ello.</li> <li>- Heterogeneidad en el grado de sensibilización de la ciudadanía sobre la necesidad de que cada gobierno local se abra a la escena internacional.</li> <li>- Escasa planificación estratégica de la cooperación: En Europa, pocos municipios disponen de planes directores, mientras que en América Latina, la cooperación no está frecuentemente inserta en la estrategia y planificación municipal.</li> <li>- Escasa participación ciudadana en los procesos de CD.</li> <li>- Ausencia de visión integral de la cooperación. Separación entre cooperación directa y cooperación indirecta (particularmente en Europa).</li> <li>- Estructura orgánica deficiente para la aplicación de los planes de cooperación (en caso de existir) y asignación y distribución presupuestarias inadecuadas.</li> <li>- Escasa cultura de evaluación (no se evalúa el impacto) y actual rendición de cuentas fundamentalmente basada en los aspectos administrativos y contables.</li> <li>- Utilización excesiva de la fórmula “proyecto” para vehicular los esfuerzos de cooperación.</li> <li>- Hermanamientos históricos “vacíos” de contenido real</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento creciente del rol de los gobiernos locales a nivel internacional y de la importancia de la gobernabilidad local.</li> <li>- Avance de la agenda municipalista.</li> <li>- Existencia de programas e iniciativas bilaterales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada y de refuerzo institucional de los gobiernos locales.</li> <li>- Momento actual de reflexión en torno a la cooperación municipal y proceso actual de redefinición de roles (financiadores vs. actores vs. receptores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de visión territorial de los actores implicados en las iniciativas de CD.</li> <li>- Riesgo de “secuestro” de las competencias municipales por parte de algunas ONG, tradicionalmente implicadas en la prestación de servicios públicos de base.</li> <li>- Riesgos de partidismo político y de cooptación de la agenda de cooperación.</li> <li>- Tendencias de recentralización de algunos gobiernos nacionales que amenazan la esencia de los gobiernos locales.</li> <li>- Riesgos de cooptación de las agendas y competencias municipales por parte de algunos</li> </ul>

<p>- Existencia de un tejido asociativo dinámico (asociaciones de vecinos, universidades, asociaciones de padres y madres de escuela, empresas, asociaciones de inmigrantes, organizaciones de profesionales, etc.) dispuesto a dialogar.</p> <p>- Existencia de espacios e instancias supramunicipales para el intercambio y la suma de esfuerzos.</p>	<p>programas e iniciativas nacionales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada.</p> <p>- Riesgos de divergencia radical de visiones entre los gobiernos locales y los esfuerzos de articulación por parte de los programas e iniciativas nacionales y multilaterales en apoyo a la cooperación descentralizada.</p>
---	---

**Fuente: Sanz, 2008.**

Desde una mirada crítica, siguiendo a Gómez Gil (2013) se proponen las siguientes ideas para revertir las serias limitantes que la CD está presentando en el momento actual; algunas de estas ideas se retoman a manera de recomendaciones puntuales al concluir el presente trabajo, y con especial referencia a lo reflejado en el siguiente capítulo, en el que se estudia un caso concreto: La municipalidad Tecleña. Las ideas son:

- Evitar el colapso y el desplome de la CD y el de la entidad que la ejecuta, reconociendo su verdadera autonomía, más allá de su capacidad presupuestaria, en lo político y en lo instrumental.
- Dotar de un mayor rigor técnico, analítico y evaluador a sus intervenciones, adecuando en la práctica los principios de la Declaración de París, desde la perspectiva de la CD, y con base en el cumplimiento de los objetivos, acuerdos y compromisos internacionales en materia de desarrollo.
- Establecer mecanismos y dispositivos de cofinanciación local novedosos con otras instituciones.
- Proponer una Ley de cooperación descentralizada específica. Para el caso de El Salvador, no se cuenta con ninguna Ley sobre cooperación al desarrollo, y tal como se anotó, apenas se ha lanzado en noviembre de 2013, la estrategia nacional de CD.
- Reestructurar a fondo los órganos políticos de información y participación en los que interviene la cooperación descentralizada.
- Otorgar a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) funciones técnicas especializadas en el campo de la cooperación local. En El Salvador, el homólogo sería la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES).
- Generar instrumentos de planificación e intervención plurianual.
- Crear un registro de actuaciones financiadas por las entidades locales [en toda España], accesible para todas ellas y actualizado en tiempo real.
- Tratar de establecer un sistema de recogida de experiencias novedosas y exitosas que puedan divulgarse, tratando de trasladarse a otras instituciones locales. Esto sería la recogida y puesta en común de “buenas prácticas en materia de CD.”
- Propiciar reformas y cambios en los paradigmas de actuación de las ONG locales, comprendiendo el lugar que ocupan en la nueva arquitectura mundial de la ayuda.
- Pasar de la emergencia de la ayuda a la actuación sostenida del desarrollo.
- Explorar recursos novedosos para la financiación de iniciativas de cooperación descentralizada.
- Desplegar una cultura de la evaluación imprescindible que analice con rigor el impacto real de las intervenciones y extraiga lecciones de utilidad para su aplicación.



- Trabajar desde criterios transparentes, democráticos y socialmente participativos en todo aquello que sea posible para avanzar en la participación ciudadana real.
- Pasar de acciones a nivel micro a intervenciones con un marco focal mucho más extenso, ampliando la mirada sobre las actuaciones promovidas.
- Vincular las migraciones y el desarrollo, desde la posición destacada que tienen las entidades locales para aprovechar sinergias novedosas que han surgido entre los colectivos de inmigrantes radicados en ciudades y municipios.
- Alimentar procesos de reflexión amplios y comprometidos, desde enfoques pluridisciplinarios que trasciendan el propio marco local.
- Favorecer la creación de redes municipales, mediante alianzas estratégicas territoriales o metropolitanas.
- Informar, divulgar y explicar ampliamente las políticas que se llevan a cabo entre la población y realizar una pedagogía activa crítica con los problemas sobre los que se quiere intervenir.

### CAPÍTULO III

DE LA EFICACIA DE LA AYUDA A LA EFICACIA DEL DESARROLLO.  
ESTUDIO DE CASO: LA CD EJECUTADA EN SANTA TECLA, LA  
LIBERTAD 2009-2013

## CAPÍTULO III

### DE LA EFICACIA DE LA AYUDA A LA EFICACIA DEL DESARROLLO. ESTUDIO DE CASO: LA CD EJECUTADA EN SANTA TECLA, LA LIBERTAD (2009-2013)

Se ha expuesto previamente el papel que la CD tiene dentro de la Agenda de la eficacia de la ayuda, poniendo de relieve su inclusión en la construcción de dicha Agenda, así como sus principales aportes y limitantes como modalidad de cooperación internacional al desarrollo. Corresponde en este capítulo, dar respuesta a la siguiente interrogante: *¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la CD para contribuir al cumplimiento de la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda en el caso específico de la Alcaldía de Santa Tecla durante el período 2009-2013?* Para poder responder, se plantea el siguiente objetivo: *Analizar el alcance y las limitaciones de la CD para contribuir al cumplimiento de la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda en el caso específico de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla durante el período 2009-2013.*

Este análisis debe partir necesariamente, del conocimiento previo de la situación particular del municipio en cuanto a generalidades sobre su territorio (extensión y localización) y población (número de habitantes, composición etaria), en virtud del concepto de desarrollo (centrado en la persona humana) y la modalidad de cooperación que ha guiado esta investigación. En segundo lugar, se presenta el objetivo de desarrollo de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla (AMST), sus políticas de desarrollo, sus instrumentos de planificación, y las intervenciones ejecutadas bajo la modalidad de CD. De esta manera se podrán identificar esos alcances de la CD que coadyuvan al desarrollo del municipio; así como aquellas limitaciones que obstaculizan su eficacia para el desarrollo en el marco de la gestión de la municipalidad como actor local.

#### **3.1. Contexto geográfico y generalidades del municipio de Santa Tecla y su Alcaldía Municipal**

##### **3.1.1. Contexto geográfico y generalidades del municipio de Santa Tecla**

El municipio de Santa Tecla es la cabecera (ciudad más importante) del Departamento de La Libertad, ubicado geográficamente en la zona paracentral de El Salvador. Tiene una extensión territorial de 112 km<sup>2</sup> (Área rural: 103.2 km<sup>2</sup> Área urbana: 9.0 km<sup>2</sup>). Según datos oficiales, la división política administrativa corresponde a doce cantones (área rural), 51 caseríos (área rural) y 82 Colonias (área urbana). La densidad poblacional asciende a 1086 habitantes por kilómetro cuadrado.

La ciudad de Santa Tecla limita al norte con San Juan Opico, Quezaltepeque y Nejapa; al sur con La Libertad y Zaragoza; al este con Antiguo Cuscatlán, Nuevo Cuscatlán y San José Villanueva; y al oeste con Comasagua, Talnique y Colón. Se ubica al extremo sur-poniente del área metropolitana de San Salvador (AMSS).

La ruta por carretera desde la capital de El Salvador hacia Santa Tecla, es la carretera Panamericana (CA-4) que atraviesa el municipio de este a oeste.

En la figura número 7 se muestra gráficamente la distribución política administrativa de Santa Tecla, con sus respectivos cantones.

De acuerdo a datos proporcionados por el último censo de carácter oficial realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) de 2007, la población de Santa Tecla es de 121,908 habitantes, de los cuales 55,780 son hombres, y 66,128 mujeres; se sitúa en el séptimo municipio más poblado de El Salvador. En el área urbana se reporta un total de 108, 840 residentes que equivale al 89.3% de la población total: 49,315 hombres y 59,525 mujeres; en el área rural hay una población total de 13,068: 6,465 hombres y 6,603 mujeres. El índice de masculinidad es de 84.4% (índice menor que 100 significa mayor población femenina). En el cuadro 6 se muestran estos datos.

**Figura 7: División política administrativa de Santa Tecla, La Libertad**



Fuente: <http://www.santatecladigital.gob.sv>

**Cuadro 7: Población de Santa Tecla por sexo y área**

Total	Masculino	Femenino	Urbano	Rural	Población urbana		Población rural	
					Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
121,908	55,780	66,128	108,840	13,068	49,315	59,525	6,465	6,603
100%	45.8%	54.2%	89.3%	10.7%	45.3%	54.7%	49.5%	50.5%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Plan de competitividad municipal \*del municipio de Santa Tecla, La Libertad (2013), con base en datos oficiales del Censo sobre población de 2007 de la DIGESTYC.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución por edad de los habitantes.

**Cuadro 8: Población de Santa Tecla por rango de edades**

Años	0-3	4-6	7-17	18-59	60 o más
Habitantes	7,129	6,061	25,177	71,136	12,405

**Fuente:** Elaboración propia a partir de DIGESTYC, 2007.

El índice de desarrollo humano (IDH) de Santa Tecla, según datos del PNUD, Almanaque 262 (2011) es del 0.835, con un índice de PIB de 0.805; ocupa así el segundo lugar dentro de la tabla general por municipios; el primer lugar, le corresponde a Antiguo Cuscatlán, del mismo Departamento, con un IDH de 0.878. Algunos indicadores socioeconómicos del municipio se representan gráficamente en el cuadro número ocho.

Santa Tecla ocupa el segundo lugar a nivel nacional en cuanto al mejor perfil educativo de su población que incluye escolaridad, alfabetismo, cobertura, infraestructura educativa, recursos humanos y evaluaciones escolares (Ministerio de Educación, 2013).

De acuerdo a la Tipología de Municipios de El Salvador (2007), Santa Tecla se ubica en el Tipo 1 (de 262, quedaron agrupados 7 municipios en esta categoría); estos municipios se destacan por tener un mayor número de habitantes y ser densamente poblados, mayores tasas de urbanización, mayor número de contribuyentes del impuesto al valor agregado (IVA) y mayores niveles de necesidades básicas satisfechas.

**Cuadro 9: Indicadores socio-económicos de Santa Tecla**

Indicadores socio-económicos	Total	Urbano	Rural	Masculino	Femenino
Número de personas	121,908	108,840	13,068	55,780	66,128
Número de hogares	31,855	28,951	2,904	21,206	10,649
Escolaridad promedio (en años)	9.2	9.7	4.6	9.5	8.9
Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años)	92.9	94.3	78.8	94.8	91.4
Tasa bruta de escolaridad parvularia (ODM)	51.8	55.2	34.5	51.1	52.6
Tasa bruta de escolaridad primaria (ODM)	97.7	100.7	80.2	97.6	97.8

\* Por competitividad municipal, según el Proyecto de USAID, se entiende el proceso de mejora continua, orientado a desarrollar las capacidades y habilidades de los gobiernos locales y del sector privado, para estimular el incremento de la inversión y las oportunidades de negocios y empleos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Tasa bruta de escolaridad media (ODM)	77.0	83.2	31.4	79.0	75.1
Porcentaje de personas receptoras de remesas	8.0	8.5	2.8	6.5	9.2
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	12.9	7.5	66.9	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con acceso a agua (dentro de casa) [ODM]	92.3	97.6	40.2	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	97.1	98.8	79.9	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basura	89.8	97.2	16.2	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado [ODM]	90.9	97.4	26.2	n/a	n/a
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	5.9	1.5	51.1	n/a	n/a
Porcentaje de hogares en vivienda sin título de propiedad	28.2	28.1	28.5	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con servicio de internet [ODM]	25.2	26.9	7.7	n/a	n/a
Porcentaje de hogares con servicio de teléfono [ODM]	75.9	81.6	17.4	n/a	n/a

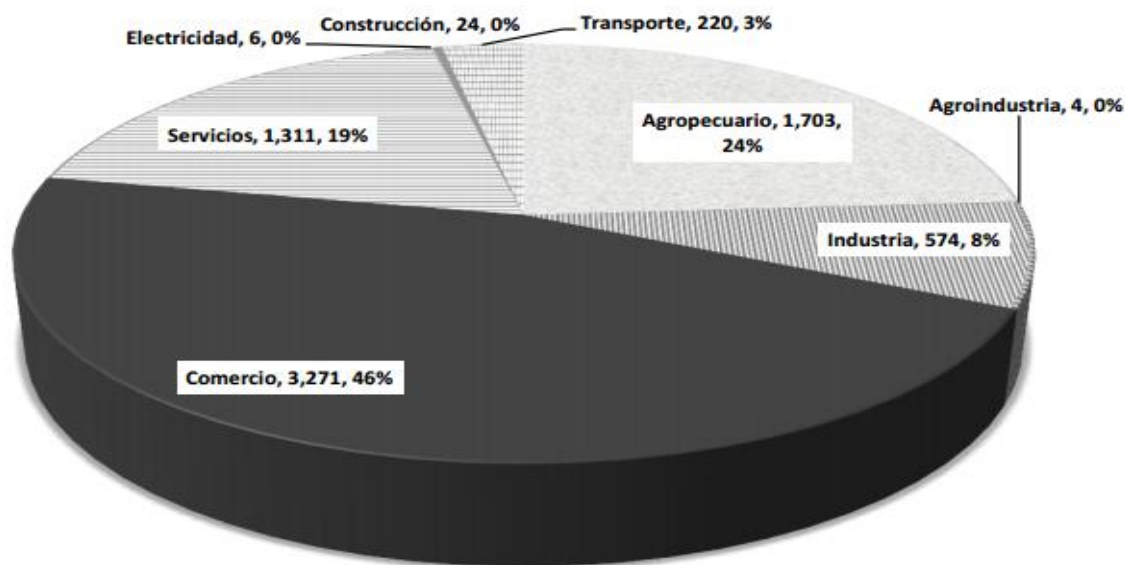
**Fuente: Almanaque 262 del PNUD, 2011.**

Las principales actividades económicas predominantes en el municipio, según el Plan de competitividad municipal del municipio de Santa Tecla, La Libertad (2013) son:

- a) Industria: Fabricación de prendas de vestir, productos alimenticios y bebidas, muebles, sustancias y productos químicos y plásticos, y productos de metal.
- b) Agroindustria: Principalmente empresas dedicadas al beneficio del café.
- c) Agrícola: Granos básicos (maíz y frijol), hortalizas y café.
- d) Artesanía: 50 productores/as y asociación de cooperativa de mujeres.
- e) Comercio: Predominan las actividades destinadas al comercio al por menor, del sector formal e informal.
- f) Servicio: Mayor presencia con actividades relacionadas con hoteles y restaurantes, turismo, la enseñanza, servicios sociales y de salud.

La representación gráfica en términos porcentuales de número de establecimientos por sector de actividad económica, se muestra en la figura 8.

**Figura 8: Número de establecimientos por sector de actividad económica**



**Fuente: Plan de competitividad municipal del municipio de Santa Tecla, La Libertad (2013)**

Para el año 2009, los problemas que más afectaban al municipio, según Morales (2011) son: Delincuencia e inseguridad, con un 32%; calles en mal estado, 42%; promontorios de basura, 9%; deficiente recolección de basura, con un 8%; y se señalaban como los responsables de esos problemas, en su orden, al gobierno central (27%), la alcaldía (57%), y las familias (7%, que significa una autoexclusión colectiva de la responsabilidad en el tratamiento de los problemas comunitarios).

En términos generales, Santa Tecla presenta algunas situaciones que afectan directamente a su desarrollo; entre estos problemas que han sido diagnosticados en fecha reciente para la elaboración del Plan de competitividad municipal de Santa Tecla (2013), y que a su vez son señalados en el Plan Estratégico Participativo (PEP) 2012-2022 de la Comuna Tecleña, se pueden mencionar los siguientes:

- Una estructura productiva deficiente: Su economía se basa en el sector primario y terciario de escasa generación de valor agregado. La producción agrícola y pecuaria se realiza de manera tradicional y se destina para autoconsumo.
- Predominio de la economía informal: Según datos proporcionados por la municipalidad tecleña, el 48.7% de establecimientos locales están registrados como micro y pequeñas empresas (activos menores a \$25,000).
- Considerable desempleo juvenil: Incapacidad de la economía local para generar nuevos empleos y mantener los existentes. Esto ha ocasionado altas tasas de desempleo y subempleo, particularmente en la población económicamente activa de los estratos jóvenes.
- Exposición y riesgos ambientales: Vulnerabilidad y fragilidad del territorio a fenómenos de inundación, erosión, deslizamientos y erupciones volcánicas.
- Ensanchamiento de la brecha de desarrollo entre lo urbano y lo rural: Los destinos de los flujos anuales de la inversión municipal en el área social, han tendido

históricamente a dejar de priorizar y dejar relegadas a las comunidades en vías de desarrollo, y a la zona rural en general, vis a vis las colonias y el área urbana.

- Carencia de sistemas de información socioeconómica: No existen sistemas adecuados de recolección periódica de datos a nivel municipal, por lo cual no hay bases confiables para la proyección de la ciudad.
- Deficiencia en algunos servicios básicos: Un gran porcentaje de centros poblados rurales carecen de servicio de energía eléctrica y en algunos otros es bien limitado. En algunas zonas de la ciudad, los servicios de limpieza de calles, centros de atención a infantes/ guarderías, saneamiento e inspectorías sanitarias en comercios, sistema de drenajes, son deficientes; los servicios de desagüe carecen de mantenimiento, estando muchos de ellos fuera de servicio. En las comunidades rurales existe el mayor grado de los problemas identificados.
- Hay una significativa cantidad de personas y sectores de la población desvinculados por completo del proceso de participación ciudadana: Lo cual obedece al hecho de no haberse puesto en marcha acciones educativas municipales dirigidas a romper la apatía, la falta de arraigo y de un sentido de pertenencia al municipio, cuyo énfasis central sería inculcar la corresponsabilidad social y los deberes inherentes a la ciudadanía. A su vez, esta debilidad ha minado la representatividad de algunas instancias participativas.
- Escasa organización empresarial: La mayoría de los actores privados no se encuentran organizados en gremios empresariales. Tampoco hay muchos ejemplos de articulación de éstos en redes. Esto limita su participación en las acciones de desarrollo. Además, la atomización de los productores impide una adecuada absorción tecnológica productiva y aprovechamiento de las economías de escala.
- Ausencia de una visión integral de las entidades del Estado presentes en el territorio: No existe una cultura de planificación y acción coordinada de las entidades del Estado presentes en el territorio, para evitar la duplicación de acciones, el desaprovechamiento de sinergias y de recursos en el logro de los objetivos de desarrollo local.

Al respecto, en el PEP 2012-2022 de la Alcaldía Tecleña se reconoce que, según los datos del Mapa de Pobreza, elaborado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Santa Tecla se clasificó en la categoría de municipios en situación de extrema pobreza baja, ya que la proporción de los hogares cuyo ingreso per-cápita mensual de sus miembros era inferior a la línea de pobreza\*, alcanzaba el 18.20% de los hogares, esto es 1 de cada 5.5 hogares eran pobres, lo que significa carencias de empleo, salud, vivienda desnutrición, falta de salud, etc.

En cuanto a equidad de género, se expresa en el referido documento que a pesar de los esfuerzos realizados en la materia, en Santa Tecla persiste la brecha, el rezago y la desigualdad entre los géneros, según se reportó, a su vez, en el Almanaque 262.

---

\* la línea de pobreza se define como dos veces el costo mensual de la canasta básica de alimentos que garantice la supervivencia diaria de una persona.



### 3.1.2. La Alcaldía Municipal y la Política de Desarrollo Local

La Alcaldía Municipal de Santa Tecla está gobernada desde el año 2000 hasta la fecha, por el señor Oscar Samuel Ortiz Ascencio, Licenciado en Ciencias Políticas; es Presidente del Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA) creado en agosto de 2006 con el apoyo de la Diputación de Barcelona y otras entidades subnacionales de España. En las recientes elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, el Licenciado Ortiz ha sido electo como Vicepresidente para el período 2014-2019 que inicia el próximo uno de junio. El Alcalde en funciones es el señor Carlos Palma, Licenciado en Relaciones Internacionales, quien, como Concejal, había sido por varios años el encargado de las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo de la municipalidad.

En la Constitución de la República se regula lo pertinente al gobierno municipal, en su art. 203: “Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional”.

La AMST tiene como Misión, según se presenta en el portal oficial: “Garantizar la generación de condiciones económicas, sociales y políticas que permitan incrementar el desarrollo local, brindar mejores servicios e impulsar la participación ciudadana en el municipio”. \* De igual forma, en el PEP 2012-2022 se ha definido la misión de la siguiente manera: “Desarrollar integralmente el municipio de Santa Tecla a fin de propiciar condiciones de vida digna y segura para sus habitantes, privilegiando el interés superior de la niñez y la mujer basado en principios de inclusión social y gobernabilidad democrática”.

La Visión presentada en el sitio web de la Alcaldía es: “Hacer de Santa Tecla un municipio moderno, en armonía con el medio ambiente, que permita brindar seguridad y una vida digna, sustentable y sostenible a sus habitantes”. En el PEP 2012-2022 se ha definido así: “Santa Tecla, es un municipio con un alto índice de desarrollo humano, con un medio ambiente sostenible y sustentable, donde la actividad productiva se caracteriza por la competitividad y la responsabilidad social de actores y sectores económicos. Cuenta con una ciudadanía activa que exige sus derechos y cumple sus responsabilidades; así como una administración municipal innovadora, moderna, transparente y eficiente”.

El objetivo de desarrollo del municipio de Santa Tecla, declarado en su PEP 2012-2022 es: “Contribuir a la disminución de la pobreza y a elevar el desarrollo humano de los habitantes del territorio mediante la inversión eficaz, eficiente, económica y transparente de los recursos y de la puesta en marcha de esfuerzos concertados y coordinados de los actores locales”.

El Concejo municipal es la máxima autoridad dentro de la organización, y tiene un papel de carácter deliberante y normativo en la conducción de la administración pública municipal; su mayor responsabilidad es velar por el debido cumplimiento de las 28 competencias que le

---

\* Consultado el 12 de diciembre de 2013.

establece el Código Municipal, entre las que destaca la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad.

En el tema que se investiga, el Concejo municipal por medio de la Comisión de Cooperación y Relaciones Internacionales, tiene la facultad de emitir acuerdos de cooperación con instituciones y otros municipios que contribuyan a impulsar el desarrollo local. A nivel institucional, se cuenta con la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales, cuya estructura evolucionó a partir de 2001 como más adelante se detalla.

Con respecto a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el portal oficial se afirma: *“En nuestra municipalidad siempre hemos pensado que la cooperación internacional no solo se muestra como un importante aliado para la ejecución de obras, sino es importante crear alianzas a futuro para que los autores puedan dar seguimiento de los programas u obras, así de esta forma pueden ir viendo los resultados de mi primera mano (sic). La Cooperación Internacional se muestra satisfecha por los programas que se han llevado a cabo dentro de nuestro municipio, ya que nuestra inversión se hace en nuestro principal activo, la gente, por ellos se ejecutan los proyectos para la calidad de vida de los tecleños y tecleñas sean de un municipio de primer mundo”*.

La gestión de Cooperación internacional realizada por esta Alcaldía ha sido reconocida a nivel local e internacional. Al respecto, Morales (2011) señala que se trata de una de las experiencias más exitosas, porque ha desarrollado e institucionalizado un Departamento sobre cooperación internacional; además, ha logrado definir fórmulas y figuras creativas de transferencias con potenciales cooperantes, y por la robustez de su cartera de proyectos.

Tratándose de la modalidad de cooperación al desarrollo que se investiga, Enríquez y Rodríguez (2009) señalan que, sin ninguna duda, la CD es el tipo de cooperación más importante y significativa para Santa Tecla; destacan que la municipalidad tecleña, por medio de su Concejo, es uno de los pocos gobiernos locales de Centroamérica que ha participado directa y sistemáticamente en los debates y reflexiones sobre la construcción de un nuevo enfoque de la CD a nivel iberoamericano. Un ejemplo de lo anterior es la organización por parte de la alcaldía tecleña de la Primera Conferencia de CD titulada *“Impulsos de modelos de cooperación municipal en Centroamérica”*, que se desarrolló en el país, en octubre de 2008, y que contó con la participación de 15 alcaldías de El Salvador, 4 de Guatemala y 2 de Extremadura, España.

La municipalidad de Santa Tecla, elabora su Plan Operativo Institucional (POI) para cada año, que se fundamenta en el PEP, que es una herramienta de gestión de desarrollo local que se estructura para diez años, con la participación de los principales representantes designados por los diferentes organismos vecinales y sectoriales del municipio; en tal sentido es aprobado por el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local (CCDL). En el PEP se señalan la misión, visión, políticas, estrategias, programas y proyectos a implementar para el logro del desarrollo y bienestar de la población. El PEP vigente corresponde al decenio 2012-2022.

En consonancia con su objetivo de Desarrollo Local que ha sido señalado supra, se identifican nueve ejes principales de intervención priorizados por la Alcaldía, para dedicar esfuerzos y asignar recursos de inversión en los próximos 10 años que abarca el PEP en vigencia, y que de alguna manera representa una continuidad con el anterior que fue elaborado para el decenio 2002-2012:

- 1) Desarrollo económico local: Comprende todas aquellas acciones y proyectos encaminados al mejoramiento del entorno de negocios en el municipio que permita la promoción del empleo local, el emprendedurismo, fortalecimiento del tejido empresarial para la atracción de nueva inversión e identificación de actividades.
- 2) Gestión del territorio: Comprende todas aquellas acciones y proyectos encaminados a la generación de condiciones de vida digna y civilidad para la población, por medio de la regulación y uso adecuado del territorio.
- 3) Gestión ambiental: Comprende todas aquellas acciones y proyectos encaminados a la protección, conservación, renovación, manejo y uso racional de recursos naturales, garantizando la sustentabilidad del medio ambiente.
- 4) Gestión de la reducción del riesgo a desastres y de la adaptación al cambio climático: Comprende todas aquellas acciones, medidas y proyectos encaminados a enfrentar las vulnerabilidades de las comunidades, actividades o zonas dentro del municipio, moderando o contrarrestando los efectos o el impacto negativos provocados por la ocurrencia de un desastre o fenómeno natural sobre la población, la infraestructura pública y privada y el medio ambiente.
- 5) Modernización del municipio: Comprende todas aquellas acciones y proyectos de inversión, encaminados a desarrollar las condiciones materiales de la infraestructura pública y equipamiento social necesarios, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- 6) Gobernabilidad democrática y construcción de ciudadanía: Comprende todas aquellas acciones y proyectos encaminados al desarrollo de la organización social y al fortalecimiento de los espacios, instancias y mecanismos de participación ciudadana.
- 7) Cohesión e integración social: Comprende todas aquellas acciones y proyectos cuyo común denominador buscan democratizar el cumplimiento de los derechos humanos y promover el sentido de pertenencia, identificación e inclusión de los ciudadanos con el municipio, poniendo énfasis en favorecer a la niñez, la juventud, las mujeres y los adultos mayores.
- 8) Equidad de género: Comprende todas aquellas acciones y proyectos enfocados en promover los derechos de mujeres y hombres, para el justo y equilibrado acceso a los bienes sociales y a las oportunidades de gozar de una mejor vida.
- 9) Fortalecimiento institucional de la municipalidad: Comprende todas aquellas acciones y proyectos enfocados en mejorar el funcionamiento gerencial, administrativo y operacional de la alcaldía, a fin de ofrecer servicios municipales para el desarrollo local, de excelente calidad a la población, bajo un enfoque de atención al cliente.

A continuación se representan gráficamente.

Figura 9: Ejes estratégicos de Desarrollo de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla



Fuente: Alcaldía Municipal de Santa Tecla, PEP 2012-2022, pág. 68

Por otra parte, además de la Política de Desarrollo Local, la Alcaldía Municipal cuenta con Políticas específicamente diseñadas para áreas de interés particular, algunas de ellas han venido siendo actualizadas de forma periódica:

- a) Política ambiental, de noviembre de 2006
- b) Política para la gestión estratégica del riesgo a desastres, de enero de 2009
- c) Política para la equidad de género, de octubre de 2010
- d) Política de salud, de octubre de 2010
- e) Política de convivencia y seguridad ciudadana, de octubre de 2010
- f) Política de niñez, adolescencia y juventud, de julio de 2011

Dentro del marco legal regulatorio, se ha promulgado en abril de 2004, la Ordenanza de participación ciudadana, para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la construcción de la ciudadanía en el municipio. Esta Ordenanza busca normar y promover los mecanismos de organización y participación de los habitantes en coordinación con la comuna por medio del establecimiento de herramientas participativas tales como el CCDL, las mesas sectoriales y los comités zonales, a fin de elaborar, coordinar y ejecutar planes en beneficio del municipio; así como también, facilitar la interlocución entre las comunidades organizadas y no organizadas de la localidad.

## **3.2. Programas y proyectos ejecutados con CD durante el período 2009-2013**

Como se ha señalado anteriormente, Santa Tecla ha utilizado la CD para impulsar su Desarrollo Local. Durante el período analizado se han ejecutado varias intervenciones de cooperación internacional procedentes de distintos donantes. A continuación se presentan los Programas y proyectos desarrollados bajo la modalidad de CD desde el 2009 hasta el 2013, con información obtenida de la Alcaldía Municipal; mostrándose a manera de ejemplo, las modalidades de canalización y ejecución de la cooperación andaluza, por representar la CD más significativa desarrollada en Santa Tecla, tomando como referencia los ejes temáticos de la intervención y el monto de la cooperación financiera no reembolsable. Al respecto, es oportuno señalar que según información proporcionada por la AMST, la CD procedente de Andalucía es recibida y gestionada directamente por dicha municipalidad, es decir, no hay participación de ONGD en su ejecución.

### **3.2.1. Programa Andalucía 2**

Esta intervención se ampara en la Ley 14/2003, de 22 de diciembre de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía, así como en el Memorandum de Entendimiento entre la Junta de Andalucía y el Gobierno de El Salvador, de 2001, especialmente en lo concerniente al apoyo de las iniciativas culturales y de desarrollo social de la Población. Previo al desarrollo de la intervención, se ha realizado un documento de “Términos de Referencia” que ha sido firmado por el señor Director de la AACID para El Salvador, y el señor Alcalde de Santa Tecla. Dicho documento, define el marco de colaboración entre ambas partes, para la ejecución de las actividades por realizar en el marco del programa. El contenido del mismo es el siguiente: 1) Objeto del documento; 2) Zona de actuación; 3) Breve descripción y objetivos del proyecto; 4) contribución; 5) Contrapartes; 6) Duración; 7) Responsabilidad de cada parte; 8) Gestión económica; 9) Visibilidad. Más abajo se desarrolla cada aspecto de manera resumida.

El título de este Programa es “Desarrollo Local Equitativo en el Municipio de Santa Tecla”. Corresponde al sector de Desarrollo Local y Desarrollo Social. La institución proponente es la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, que se convierte en la entidad beneficiaria de la subvención, beneficiando directa y consecuentemente a la Población del Municipio de Santa Tecla. El período de ejecución es de 4 años, con fecha de inicio en agosto de 2009, y fecha de finalización en abril de 2012; con una financiación de \$1,625.272.80 aportados por la Junta de Andalucía, España.

#### **3.2.1.1. Aspectos Generales**

Este programa responde a la concreción de las acciones propuestas dentro de la planificación estratégica, haciendo principal énfasis en sectores desprotegidos, invisibilizados y precarios de la población (habitantes de las comunidades humanas precarias, sectores de mujeres y de niñez, adolescencia y juventud), dentro de un enfoque participativo e integral, que vincule las áreas de mejoramiento de servicios básicos, así como la construcción del tejido social. Se trata de la vinculación de ejes paralelos y simultáneos con enfoque transversal con respecto las Políticas implementadas por la Municipalidad desde diferentes sectores y aspectos como: Juventud y Niñez, Mujeres e Igualdad de Género, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Educación, y Ordenamiento Territorial:

- a) Infraestructura comunitaria para el mejoramiento y desarrollo individual y colectivo, que permita dignificar condiciones de vida.
- b) Construcción de procesos sociales participativos que abonen al tejido social en comunidad.
- c) Visibilización del sector mujeres y juventud y fomento de su participación activa dentro de las comunidades.
- d) Generación de condiciones de seguridad a través del mejoramiento de zonas habilitadas para el sano esparcimiento y la convivencia.
- e) Acceso a la educación y oportunidades laborales para mejorar el estado económico y cultural de las familias.

### **3.2.1.2. Objetivos**

#### **a) Objetivo General:**

Contribuir a la mejora de la aplicación efectiva de las Políticas Sociales del Municipio sobre la mejora de las condiciones de vida de la población.

#### **b) Objetivo Específico:**

Promover el desarrollo local equitativo de la ciudad de Santa Tecla a través de programas de mejoramiento barrial para disminuir la segregación socio-espacial, la pobreza urbana y la precariedad, mejorar la calidad de vida de los Asentamientos Humanos Precarios, de manera sostenible, fortaleciendo de forma paralela la concertación, el liderazgo, la participación ciudadana y el desarrollo social del Municipio, con especial incidencia en la juventud, infancia y mujer.

### **3.2.1.3. Áreas de intervención**

Se propone este programa con cinco componentes o áreas de intervención:

1) Promoción de la participación y desarrollo integral de la juventud teclena: Este componente considera el hecho de que la población joven del municipio asciende a un aproximado de 67,652 mujeres y hombres entre las edades de los 15 y 29 años, representa el 35.23% de la población total del municipio. Busca promover y fomentar los mecanismos e instrumentos para una participación organizada, concertada y protagónica.

2) Acceso a la educación de niños y jóvenes de condiciones económicas precarias, contribuyendo a reducir los niveles de deserción escolar y elevar los niveles de conciencia cívica: La beca escuela en el municipio de Santa Tecla, pretende facilitar el acceso a la educación para que adolescentes y jóvenes de escasos recursos económicos y con destacado rendimiento escolar, puedan finalizar su educación media y superior con el apoyo económico proporcionado a través de la beca.

3) Mejoradas las condiciones de habitabilidad y convivencia en los asentamientos humanos del municipio de Santa Tecla, habitados por personas de menores recursos, a través de la dotación de servicios básicos complementados con el fortalecimiento de la organización comunitaria.

4) Favorecidos los enlaces sociales e intergeneracionales, la organización comunitaria y promover la participación ciudadana en el municipio de Santa Tecla. Las Pequeñas Obras de Gran Impacto (POGIS), permiten efectuar intervenciones constantes y simultáneas de recuperación, embellecimiento y equipamiento urbano en las zonas verdes ubicadas en las colonias y residencias urbanas, como opción para la unificación familiar y vecinal en condiciones de higiene, tranquilidad y seguridad para la población residente. La municipalidad brinda a lo largo de este proceso, un acompañamiento técnico en el área social y de ingeniería para garantizar la eficiente ejecución de fondos y la consolidación social.

5) Mujeres construyendo ciudadanía en la política pública local. Este componente tiene como objetivo fortalecer las redes de mujeres en su trabajo de contraloras para la aplicación de la Política Municipal para la Equidad de Género, así como en sus labores de promoción de la participación política y ciudadana en el ámbito municipal, mediante una acción integral, continua y consecuente con los procesos emprendidos previamente con las beneficiarias.

#### **3.2.1.4. Resultados esperados**

Resultado No. 1: Fomentados los espacios de participación y concertación juvenil; generadas alternativas productivas para jóvenes; y establecido un proceso de difusión y promoción de los procesos juveniles de participación.

Resultado No. 2: Se ha facilitado el acceso a la educación de niños y jóvenes de condiciones económicas precarias, contribuyendo a reducir los niveles de deserción escolar y elevar los niveles de conciencia cívica.

Resultado No. 3: Se han mejorado las condiciones de habitabilidad y convivencia en los asentamientos humanos del municipio de Santa Tecla, habitados por personas de menores recursos a través de la dotación de servicios básicos complementados con el fortalecimiento de la organización comunitaria.

Resultado No.4: Se han favorecido los enlaces sociales e intergeneracionales, la organización comunitaria; y promovido la participación ciudadana.

Resultado No. 5: Se han fortalecido las capacidades organizativas y el ejercicio de la ciudadanía femenina sobre la base de las necesidades prácticas y estratégicas, intereses políticos y económicos de las mujeres tecleñas.

Las fuentes de verificación son los reportes gráficos y fotográficos de los procesos, así como los informes periódicos de la AMST.

#### **3.2.1.5. Responsabilidades de las Partes**

La Parte Andaluza, por medio de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) es responsable de:

Seguimiento y apoyo a la ejecución del proyecto, contando para ello con personal de apoyo, que acompañará, junto con la parte salvadoreña, el proceso de ejecución de la intervención.

Elaborará conjuntamente con la parte salvadoreña, los informes trimestrales de actividades y previsión económica, así como el final.

Elaborará asimismo y revisará conjuntamente con la parte salvadoreña los pliegos de prescripciones técnicas para la contratación de las obras, servicios y suministros previstos en el marco de desarrollo del proyecto.

Participará conjuntamente con la Municipalidad en los procesos de selección de los realizadores y supervisiones para cada una de las obras para las que se firmarán las actas respectivas suscritas por las partes.

Aportará según la disponibilidad aprobada la financiación de los gastos derivados de las actividades necesarias y acordadas conjuntamente con la parte salvadoreña y ordenará los pagos a realizar de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Subvenciones de la AACID vigente en El Salvador.

Será corresponsable en la elaboración y revisión de las convocatorias, información y procesos derivados del proyecto.

Será responsable en colaboración con la parte salvadoreña de dar seguimiento y supervisión en su totalidad al programa.

Efectuará las coordinaciones necesarias con las entidades que tengan incidencia en el proyecto con el fin de lograr una ejecución eficiente del mismo.

Velará conjuntamente con la Municipalidad de Santa Tecla, por el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la resolución de la Junta de Andalucía, donde se concede la subvención al proyecto, así como del documento de formulación del mismo.

La Parte Salvadoreña, Municipalidad de Santa Tecla, será responsable de:

La ejecución física del proyecto.

Elaborará conjuntamente con el equipo de la AACID, los informes trimestrales de actividades y previsión económica, así como el final, en su calidad de entidad beneficiaria de la subvención.

Elaborará y revisará, conjuntamente con la Parte Andaluza de los pliegos de prescripciones técnicas para la contratación de las obras, servicios y suministros previstos en el marco de desarrollo del proyecto en su Municipio.

Verificará la información técnica y legal presentada por las empresas y su no incapacidad para poder desarrollar las obras en cuyo proceso participen en el marco de las actividades encuadradas en el proyecto.

Participará conjuntamente con el resto de las instituciones en los procesos de selección de los realizadores de la obra, para las que se firmarán las actas respectivas suscritas por las partes en el marco de las actividades encuadradas en el proyecto.

Realizará formal y legalmente la contratación, diseño, ejecución de la obra y supervisión en función de lo exigido por parte de la legislación salvadoreña. Asimismo, será la responsable de la custodia de las garantías de cumplimiento de contrato, buena inversión del



anticipo y calidad de obra presentada por cada una de ellas y en los casos que sea necesario, hacerlas efectivas, todo ello en el marco de las actividades encuadradas en el proyecto.

Supervisará en coordinación con la Parte Andaluza la ejecución del proyecto en el marco de las actividades encuadradas en el proyecto.

Será la responsable de la obtención de los permisos necesarios para la ejecución de la obra, especialmente lo relativo a los permisos ambientales y/o de construcción en el marco de las actividades encuadradas en el proyecto.

Garantizará la sostenibilidad del proyecto mediante el mantenimiento de un espacio que favorezca el desarrollo de las capacidades. Y asimismo, garantizará la conservación y el mantenimiento de las obras públicas ejecutadas.

Velará conjuntamente con el resto de Instituciones involucradas, por el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la resolución de la Junta de Andalucía, donde se concede la subvención al proyecto, así como del documento de formulación del mismo.

### **3.2.1.6. Gestión económica**

La gestión económica de la intervención se realizará en función de lo establecido en el Manual de Subvenciones de la Junta de Andalucía en El Salvador. Para ello se realizará una planificación global desglosando las acciones, que será elaborada por la AMST con el acompañamiento del equipo de la AACID en El Salvador. Dicha planificación será suscrita por la AMST y remitida a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID/OTC-El Salvador con el informe del equipo de la AACID en El Salvador.

En esta planificación global se indicará el financiamiento procedente de la Junta de Andalucía para la ejecución de la intervención, así como el financiamiento procedente de la AMST, en el caso de que existiese.

Para la gestión económica de la intervención, se aperturará una cuenta matriz en dólares a nombre de la AMST-Programa Desarrollo Local Equitativo, y para cualquier movimiento económico serán necesarias las firmas del Coordinador de la AECID/OTC-El Salvador y de la persona responsable de la alcaldía. A esta cuenta se le realizará transferencias desde la cuenta de otras administraciones de la AECID/OTC-El Salvador en función de la planificación global presentada, al inicio con carácter semestral y posteriormente trimestral.

Todos los trámites efectuados desde la cuenta matriz relativa a los pagos de anticipos, estimaciones de avance de obra o cualquier gasto dentro del marco de las actividades previstas del programa, se harán de conformidad a los procedimientos establecidos por la LACAP y deberá contar con el visto bueno del equipo de la AACID en El Salvador.

Al inicio de la intervención, por parte de la AMST, con el acompañamiento del equipo de la AACID El Salvador, se elaborará una planificación semestral de actividades detallada, donde se desglosen los distintos insumos, medios, materiales y equipos necesarios para el desarrollo de la intervención.

Sobre esta planificación semestral se realizará la transferencia de fondos desde la cuenta de otras administraciones de la AECID/OTC-El Salvador a la cuenta matriz de la intervención. Esta planificación semestral conjunta será elaborada y suscrita por la AMST y

remitida a la AECID/OTC-El Salvador con el conforme del equipo de la AACID en El Salvador.

La AMST aperturará una cuenta específica, denominada cuenta operativa, a nombre de AMST-Programa de Desarrollo Local Equitativo donde se le realizarán las transferencias mensuales desde la cuenta matriz de la intervención en base a la entrega de anticipos por justificar y en función de la planificación trimestral. Los registros de firmas de esta cuenta operativa serán los propios de la Alcaldía, y para cualquier pago que se realice desde la misma, se deberá contar con un conforme del equipo de la AACID en El Salvador.

Cada mes, la Alcaldía realizará a la AECID la justificación económica de los gastos realizados desde la cuenta operativa y se solicitará un nuevo desembolso desde la cuenta matriz en base a la planificación económica. Esa justificación deberá llevar el conforme del equipo de la AACID en El Salvador y deberá adjuntar los informes respectivos que sustenten el avance obtenido.

Trimestralmente la Alcaldía remitirá a la AECID/OTC- El Salvador, la liquidación de los gastos realizados desde la cuenta matriz así como la solicitud de un nuevo desembolso desde la cuenta de otras administraciones a la cuenta matriz de la intervención, en función de las nuevas planificaciones trimestrales y según el procedimiento descrito con anterioridad. Esta justificación económica junto con la nueva estimación presupuestaria, deberá incluir los justificantes originales y un informe de avance que sustente el avance obtenido. Esta justificación será suscrita y remitida por la Alcaldía y deberá contar con el informe del equipo de la AACID en El Salvador.

La custodia de los justificantes de los pagos realizados se mantendrán en la AMST así como las facturas e informes presentados por las empresas una vez que se hayan realizado los pagos. Mensualmente, la AMST, con el apoyo del equipo de la AACID, realizará la justificación de los gastos realizados y será remitida a la AECID/OTC- El Salvador por la AMST junto con los originales de las facturas y documentación anexa (la Alcaldía mantendrá una copia autenticada de toda la documentación entregada). Dicha justificación será suscrita por la AMST.

La totalidad de las facturas y justificantes de los pagos realizados en el marco de las acciones desarrolladas en el proyecto se solicitarán a nombre de la AMST-Cooperación Junta Andalucía-Programa Desarrollo Local Equitativo, y deberán incluir el IVA.

En virtud del Convenio Básico General de Cooperación Científica Técnica entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Reino de España de 1987 relativo a la exoneración de IVA, con carácter mensual la AECID/OTC-El Salvador, pondrá en marcha sobre la base de la liquidación de los gastos realizados desde la cuenta operativa, el procedimiento de devolución del IVA con el Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador, tal y como se está realizando en la actualidad con las subvenciones otorgadas por la AECID a Instituciones Públicas Salvadoreñas. Esta devolución de IVA se realizará directamente a la cuenta operativa específica desde la que se efectuaron los gastos con el IVA incluido y se utilizará para el desarrollo de las acciones enmarcadas dentro del proyecto, considerando que los presupuestos sobre los que se obtuvo el financiamiento de la Junta de Andalucía estaban exentos del IVA.

Cada justificación y desembolso deberá llevar el conforme del equipo de la AACID en El Salvador.

### **3.2.1.7. Visibilidad**

Previo acuerdo y en coordinación, las partes garantizarán la divulgación de la ejecución del proyecto destacando la contribución del organismo financiador.

La visibilidad del proyecto quedará establecida con carteles anunciadores, folletos, cuñas publicitarias, etc. respetando los logotipos institucionales y según las normas establecidas para tal fin.

### **3.2.2. Proyectos**

El proyecto es un instrumento de cooperación que permite intervenciones directas en áreas específicas previamente identificadas. Sin ánimo de hacer referencia conceptual a esta herramienta utilizada por la cooperación internacional en sus diferentes modalidades, se presentan a continuación los distintos proyectos ejecutados por la AMST, por medio de la CD y que se han clasificado por áreas temáticas, si bien algunos de ellos involucran más de un área en particular.

#### **3.2.2.1. Proyectos destinados a infraestructura**

Nombre del Proyecto: “Rehabilitación de un tramo desde la Calle a Comasagua a Plaza Caserío del acceso del Cantón El Limón, del Municipio de Santa Tecla”. La entidad cooperante es el Ayuntamiento de Barcelona, España que ha aportado la cantidad de \$12,968 en concepto de monto total del proyecto, es decir, no hay fondos de contrapartida por parte de la Alcaldía Tecleña. La fecha de inicio es el 20 de abril de 2012 y la de finalización es el 20 de septiembre de 2012. El objetivo general es: Rehabilitación de vías de acceso después de la tormenta tropical 12-E.

#### **3.2.2.2. Proyectos destinados a servicios básicos**

I) Nombre del Proyecto: “Fortalecimiento de la capacidad institucional en el ámbito de la Salud Pública para promover y prevenir problemas de salud”. Este proyecto es ejecutado con fondos provenientes del Ayuntamiento de Barcelona, España, por un monto total de \$166,000. El objetivo general es: Garantizar el derecho a la salud de los colectivos desfavorecidos a través del fortalecimiento del sistema público de atención a la salud primaria en Santa Tecla.

II) Nombre del Proyecto: “Mejoramiento y Rehabilitación del Parque Las Araucarias”. Desarrollado con fondos otorgados por la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo (AACD). El monto total del proyecto asciende a la cantidad de \$436,596.00, de los cuales el cooperante ha contribuido con \$138,104.08; y los fondos de contrapartida de la municipalidad son por la cantidad de \$298,492.20, aportados en especie. El objetivo general del proyecto es: Contribuir a la reducción de vulnerabilidad de seguridad en la niñez y juventud tecleña, facilitando espacios apropiados para actividades deportivas, culturales, de integración y recreación para las familias del municipio de Santa Tecla. La fecha de inicio del proyecto es en julio de 2011, y la de finalización, en agosto de 2012.

### **3.2.2.3. Proyectos destinados a desarrollo local**

I) Nombre del Proyecto: “Desarrollo local y emigración en América Latina”. Ejecutado con fondos otorgados por la UE, por un monto total de \$223,208.00, sin fondos de contrapartida de la Alcaldía Teclena. Los objetivos son: Objetivo general 1. Incorporar la iniciativa emprendedora y empresarial a las estrategias de desarrollo urbano, a la cultura social local latinoamericana y a la acción local de gobierno como factor de desarrollo económico, de creación de ocupación y de cohesión social. Objetivo general 2. Contribuir a la identificación y puesta en valor de la aportación de la migración en términos de transferencias económicas vía remesas, pero también y, especialmente, en términos de formación de capital social, incorporación de experiencia internacional, desarrollo de capacidades empresariales y generación de redes cooperativas transnacionales; todos ellos potenciales recursos a incorporar en los proyectos migratorios con voluntad de retorno. La fecha de inicio del proyecto es enero de 2009, y la de finalización, enero de 2013.

II) Nombre del Proyecto: “Vinculando a pequeños productores con sus autoridades locales hacia una alternativa de desarrollo local en Latinoamérica”. Ejecutado con fondos otorgados por la UE. El monto total del proyecto asciende a la cantidad de \$156,000.00, de los cuales el cooperante ha aportado la cantidad de \$117,000; y los fondos de contrapartida de la Alcaldía son por la cantidad de \$19,500 anuales, destinados a pagos de salarios y de IVA. El objetivo general del proyecto es: Fortalecer la vinculación entre autoridades locales del Municipio de Santa Tecla y los/as pequeños/as productores/as, a fin de asegurar su acceso a cadenas de producción bajo equidad y justicia. La fecha de inicio es julio de 2010, y la de finalización, diciembre de 2012. Este proyecto se ejecuta específicamente en la zona rural de Santa Tecla.

III) Nombre del Proyecto: “Desarrollo Local Equitativo”. Ejecutado con fondos provenientes de la Junta de Andalucía por un monto total de \$335,448.03, sin fondos de contrapartida. El objetivo es: Promover el desarrollo local equitativo a través de la rehabilitación integral de los asentamientos humanos precarios, mediante la reducción de la segregación socio-espacial, la integración urbana residencial y la reducción de la precariedad de los habitantes. La fecha de inicio es en agosto de 2009, y la de finalización en abril de 2012. Bajo este proyecto se han ejecutado 33 POGIS, consistentes en mejoras en comunidades y zonas verdes de varias colonias.

IV) Nombre del Proyecto: “Equipamiento y funcionamiento del museo de Santa Tecla para la promoción del desarrollo municipal y la cultura de la paz”. Ejecutado con fondos otorgados por el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo, por un monto total de \$26,965.60, sin fondos de contrapartida. El objetivo general es: Promover la identidad nacional y la integración e interacción ciudadana, a través de la recuperación física de la antigua penitenciaría de la ciudad de Santa Tecla, para la instalación del museo de la ciudad en el Centro Histórico. La fecha de inicio es marzo de 2011, y la de finalización, marzo de 2012.

V) Nombre del Proyecto: “Programa conjunto vivienda y asentamientos urbanos productivos y sostenibles”. Ejecutado con fondos otorgados por ONU/HABITAT y el PNUD, por un monto total de \$377,250, sin fondos de contrapartida. El objetivo general es: Transformar las condiciones de vida de los asentamientos urbanos con condiciones precarias

en un modelo de Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles. La fecha de inicio es en el año 2010, y la de finalización, en el 2012.

#### **3.2.2.4. Proyectos destinados a convivencia social y seguridad ciudadana**

I) Nombre del Proyecto: “Gente Diversa, Gente Equivalente. Hacia una Convivencia Ciudadana en Equidad”. Este proyecto forma parte del Programa Urb-AL III\*, que es impulsado y financiado por Europeaid de la Comisión Europea de la UE, y cuenta con tres ciudades socias: Santa Tecla (El Salvador) Ciudad Coordinadora, Quito (Ecuador) Ciudad Socia, Saint Denis (Francia) Ciudad Socia. El monto total del proyecto es \$1,120.986.00; la Alcaldía aporta en concepto de fondos de contrapartida la cantidad de \$400,000. La fecha de inicio es el año 2009.

El objetivo general es: Promover en cada ciudad, condiciones de interacción y convivencia social en equidad, así como el desarrollo de espacios potenciadores de ciudadanía plena. Los objetivos específicos son: a) Fortalecer y/o generar capacidades sociales e institucionales para posibilitar la convivencia ciudadana en equidad. b) Generar participativamente espacios físicos y simbólicos de interacción social en equidad y de ejercicio de ciudadanía plena. c) Generar articulaciones formales entre actores que potencien mutuamente la cohesión social y difundan sus beneficios.

Los grupos destinatarios o beneficiarios son: Grupos comunitarios vecinales, mujeres, jóvenes, adultos mayores, tomadores de decisiones a nivel local, funcionarios municipales y de instancias públicas intermedias.

Dentro de las principales actividades que se desarrollan se pueden mencionar: Planificación participativa y gobernabilidad; campañas de ciudadanía activa, como por ejemplo: “Buena convivencia ciudadana en equidad”; adecuación de espacios, servicios de infraestructura; comunicación social interactiva; intercambio, difusión y producción de conocimiento; organización, coordinación y evaluación. De tal forma que los resultados esperados de la ejecución de este proyecto son: Identificados y reconocidos social y políticamente factores que afectan la cohesión social, así como los mecanismos que la promueven; definidos y/o fortalecidos, pero en todo caso vigentes, acuerdos, políticas públicas y procesos sociales de convivencia ciudadana en equidad; apropiación de los espacios públicos, para la equidad y ciudadanía plena; instancias de Gobierno fortalecidas en el reconocimiento de inequidades sociales y derechos ciudadanos.

---

\* Este Programa tiene como objetivo el impulso de políticas públicas locales que contribuyan a incrementar el grado de cohesión social en las colectividades subnacionales de la región y que puedan convertirse en modelos de referencia. Se duración, en esta tercera fase, abarca el período 2009-2013.

Como elementos característicos del proyecto se identifican: Enfoque de inclusión social; construcción de ciudadanía activa; aporte de las sinergias con las políticas del gobierno local; recuperación de la identidad cultural; y fortalecimiento institucional.

El proyecto se relaciona directamente con la política pública del municipio tecleño relativa a la participación ciudadana; e indirectamente se vincula a las políticas de género, niñez, adolescencia y juventud, convivencia y seguridad ciudadana.

Dentro de las fortalezas para la ejecución del proyecto se mencionan: El apoyo de la Alcaldía Tecleña; estructura y funcionamiento del sistema de participación ciudadana, que se traduce en el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación ciudadana (CCDL, mesas sectoriales).

Este proyecto dio la pauta para la creación del Programa “Centros Integrales de Cultura y Convivencia en Equidad” (CICCE), que son administrados por la Gerencia de Participación Ciudadana de la referida Alcaldía.

Como buenas prácticas que pueden rescatarse de la ejecución del proyecto, y que fueron expuestas en el *“Primer encuentro temático de capitalización de buenas prácticas en la integración urbana y territorial”*, celebrado en la ciudad de La Antigua Guatemala, del 6 al 8 de marzo de 2011, patrocinado por la Diputación de Barcelona, y otras entidades subnacionales, así como por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) del Gobierno de España, se señalan:

- 1) El desarrollo de los procesos sostenidos de reflexión y formación con los equipos responsables de la atención de servicios, asegurando de esa manera un fortalecimiento de los mismos.
- 2) Fortalecimiento a la participación ciudadana.
- 3) Actos públicos de manifestaciones culturales involucrando a todas las zonas de la ciudad.
- 4) Implementación de estrategias de fortalecimiento a las capacidades de las juntas directivas en cada uno de los espacios de intervención.
- 5) Definición de propuestas de Políticas Públicas en ambos países.

También se celebró otro evento en la ciudad de Santa Tecla en abril de 2012: *“Acuerdo e capitalización de buenas prácticas”*.

II) Nombre del Proyecto: “Convivencia Ciudadana y Prevención de la Violencia”. Ejecutado con fondos otorgados por la UE por un monto de \$309,500, de un total de \$642,645.80; la Alcaldía aportó en especie por un valor de \$333, 175.60. El objetivo del proyecto es: Promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil en El Salvador. El plazo de ejecución es desde septiembre de 2009 a septiembre de 2013, y se desarrollaría en el Centro Histórico de la ciudad.

III) Nombre del Proyecto: “Habitabilidad, inclusión y convivencia de las comunidades 14, 16 y María Victoria del Municipio de Santa Tecla”. Ejecutado con fondos provenientes de la Junta de Andalucía, España por un monto total de \$444,341.90. El objetivo general del proyecto es: Reubicar y construir viviendas, introducir el agua potable domiciliar y aguas negras, construir el Centro de Capacitación Vocacional, paralelamente a las líneas de acción contempladas en la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Política Municipal de Niñez, Adolescencia y Juventud , y la Política Municipal de Salud. Fue iniciado en abril de 2012 con fecha de finalización en marzo de 2013.

IV) Nombre del Proyecto: “Ciudades libres de violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos y todas”. Desarrollado con fondos otorgados por ONU/MUJERES, por un monto total de \$47,447.34, sin fondos de contrapartida. El objetivo general es: Fortalecer los procesos institucionales de prevención y atención de la violencia hacia las mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos humanos en el municipio. La fecha de inicio es junio de 2011, y la de finalización, marzo de 2012.

### 3.2.2.5. Proyectos destinados a desarrollo económico

I) Nombre del Proyecto: “Fortalecimiento de capacidades productivas del sector MYPES de Santa Tecla”. Ejecutado con fondos procedentes de la UE por un valor de \$249,010.00; y los fondos de contrapartida asignados por la Alcaldía son de \$27,667.00. El objetivo del proyecto es: Propiciar la inserción laboral y empresarial de la población joven del municipio mediante el fortalecimiento y consolidación de las capacidades productivas del sector de Micros y Pequeñas Empresas (MYPES). La fecha de inicio fue el 20 de diciembre de 2010 (firma del Convenio) y la de finalización, el 20 de julio de 2012.

II) Nombre del proyecto: “Prevención de violencia y Desarrollo Económico Local en el AMSS”. Este proyecto se ejecutó en los 14 municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), en la que se suele incluir a Santa Tecla. El monto total del proyecto es de \$12,433, que han sido otorgados por la AACD y la Junta de Andalucía, ambas de España. El objetivo general del proyecto es: Mejoras las condiciones socioeconómicas, políticas, culturales y territoriales a través de una mejor gestión pública metropolitana, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población que conforma el AMSS. La fecha de inicio es en el 2010, y la de finalización en el 2012.

En el siguiente cuadro, se presentan de forma resumida, el Programa y los Proyectos, por área de intervención, zona territorial de ejecución, cooperante y monto financiero otorgado.

**Cuadro 10: Programas y Proyectos ejecutados en Santa Tecla con CD, período 2009-2013**

Nombre de Programa o Proyecto	Área de intervención/zona territorial de ejecución	Cooperante	Monto otorgado
Programa Andalucía 2: Desarrollo Local Equitativo en el Municipio de Santa Tecla	Desarrollo Local y Desarrollo Social/zona urbana y rural	Junta de Andalucía	\$1,625,272.80
Rehabilitación de un tramo desde la Calle a Comasagua a Plaza Caserío del acceso del	Infraestructura/zona rural	Ayuntamiento de Barcelona	\$12,968

Cantón El Limón, del Municipio de Santa Tecla			
Fortalecimiento de la capacidad institucional en el ámbito de la Salud Pública para promover y prevenir problemas de salud	Servicios básicos/zona urbana y rural	Ayuntamiento de Barcelona	\$166,000
Mejoramiento y Rehabilitación del Parque Las Araucarias	Servicios básicos/zona urbana	Agencia Asturiana de cooperación al desarrollo (AACD)	\$138,104.08
Desarrollo local y emigración en América Latina	Desarrollo local/zona urbana y rural	Unión Europea	\$223,208.00
Vinculando a pequeños productores con sus autoridades locales hacia una alternativa de desarrollo local en Latinoamérica	Desarrollo local/zona rural	Unión Europea	\$117,000
Desarrollo Local Equitativo	Desarrollo local/zona urbana y rural	Junta de Andalucía	\$335,448.03
Equipamiento y funcionamiento del museo de Santa Tecla para la promoción del desarrollo municipal y la cultura de la paz	Desarrollo local/zona urbana	Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo	\$26,965.60
Programa conjunto vivienda y asentamientos urbanos productivos	Desarrollo local/zona urbana	ONU/HABITAT y PNUD	\$377,250
Gente Diversa, Gente Equivalente. Hacia una Convivencia Ciudadana en Equidad	Convivencia social y seguridad ciudadana/zona urbana y rural	Unión Europea	\$1,120,986.00
Convivencia Ciudadana y Prevención de la violencia	Convivencia social y seguridad ciudadana/zona urbana	Unión Europea	\$309,500
Habitabilidad, inclusión y convivencia de las comunidades 14, 16 y María Victoria del Municipio de Santa Tecla	Convivencia social y seguridad ciudadana/zona urbana	Junta de Andalucía	\$444,341.90
Ciudades libres de violencia para las mujeres, ciudades seguras para todos y todas	Convivencia social y seguridad ciudadana/zona urbana	ONU/MUJERES	\$47,447.34
Fortalecimiento de capacidades productivas del sector MYPES de Santa Tecla	Desarrollo económico/zona urbana	Unión Europea	\$249,010.00



Prevención de violencia y Desarrollo Económico Local en el AMSS	Desarrollo económico/zona urbana y rural	AACD y la Junta de Andalucía	\$12,433
		TOTAL	\$5,205,934.75

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la AMST.

### 3.3. Los Hermanamientos

Según se estudió en el primer capítulo, los Hermanamientos constituyen una de las modalidades de la CD con más tradición y evolución. Tal como se expone en el Informe de Evaluación de la Cooperación Municipal Directa a través del instrumento del Hermanamiento, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de España (2010), el Hermanamiento de Cooperación es un instrumento específico de las entidades locales que puede mejorar en el logro de los resultados para el desarrollo, si se identifica como un marco estable en el tiempo, que permita la planificación estratégica y la concentración geográfica y sectorial de las acciones propias de la cooperación municipal.

Santa Tecla ha utilizado este instrumento de CD, fundamentada en su reconocimiento internacional que ha venido forjando en el ejercicio de proyectar la ciudad hacia fuera de la República, desarrollando una política de cooperación y relaciones internacionales por medio de la Paradiplomacia, que en el ámbito de la comuna tecleña se denomina “diplomacia local”. Al respecto, Enríquez y Rodríguez (2009) afirman que Santa Tecla se ha convertido en una de las ciudades del país con más proyección nacional e internacional, lo que se puede constatar por su participación en diferentes espacios y redes internacionales.

Dentro de los Hermanamientos que la AMST ha realizado durante el período en estudio\*, se mencionan:

1) Hermanamiento con la ciudad de Gijón, Principado de Asturias, España: El 10 de octubre de 2009, el Alcalde Oscar Ortiz de Santa Tecla, firmó con la Alcaldesa de Gijón, Doña Paz Fernández Felgueroso, una propuesta de intención de hermanamiento entre ambas ciudades, y un Protocolo para intercambio de experiencias juveniles; el Protocolo de Hermanamiento se firmó un año después. Gijón es una ciudad histórica y el municipio más poblado de Asturias. Además, esta ciudad brindó colaboración a Santa Tecla en ocasión de los terremotos de 2001 que devastaron la ciudad, y desde esa época se continuaron ejecutando intervenciones de CD.

En la Memoria de Gijón sobre solidaridad y cooperación internacional de 2009, se reconoce que la firma del Protocolo de intención de hermanamiento obedece a las estrechas relaciones que existen entre ambas ciudades, y surgió a iniciativa de la Concejalía de cooperación y solidaridad internacional de Gijón. En el texto suscrito por ambas ciudades se puede leer:

*“Desde hace ya años, la intensa colaboración entre el Ayuntamiento de Gijón/Xixón (Asturias, España) y la Municipalidad de Santa Tecla (La Libertad, El Salvador) ha consolidado unos lazos de amistad entre ambas ciudades que se han ido acrecentando*

---

\* Antes de este período, también se han acordado otros Hermanamientos como por ejemplo, con Zaragoza y Tarragona, ciudades españolas; Nessoden, de Noruega, Lyon de Francia, etc.

*con el tiempo. La solidaridad del pueblo gijonés con los teceleños, especialmente desde el devastador terremoto de 2001, y la hospitalidad de éstos con las diferentes delegaciones que han visitado El Salvador ha establecido vínculos entre ambos pueblos. También el desarrollo urbano y social de ambas ciudades demuestra que, pese a la lejanía geográfica, la visión política es coincidente, y ambos pueblos trabajan en los objetivos comunes de la igualdad, la integración, y la justicia social. Además, considerando los lazos de cultura, lengua, tradiciones e historia que unen a ambas ciudades, animan a estrechar aún más los lazos de amistad y colaboración entre Gijón/Xixón y Santa Tecla.... La ciudad de Gijón/Xixón y la ciudad de Santa Tecla promoverán el desarrollo de relaciones entre instituciones en el ámbito social, educacional, cultural, sanitario, turístico, deportivo y otros, radicados en sus territorios.... potenciarán el desarrollo de actividades económicas entre ambas, apoyando proyectos empresariales y proyectos de desarrollo tecnológico”.* (pág. 99)

2) Hermanamiento con la ciudad de Senica, Distrito de Senica, Eslovaquia: La firma del hermanamiento, titulado “Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la municipalidad de Santa Tecla y la ciudad de Senica, Eslovaquia” efectuado el 31 de mayo de 2012, presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, en aquel entonces, Hugo Martínez, se dio en el contexto del “Primer Encuentro de Cónsules Honorarios de El Salvador en el Mundo en el marco del Gobierno del Cambio”, realizado en San Salvador; fue concretado entre el alcalde de Santa Tecla, Óscar Ortiz, y Lubormir Parizek, alcalde de Senica, Eslovaquia. El hermanamiento permitirá una colaboración mutua en las áreas de administración, economía, políticas públicas, cultura, deporte, turismo, educación, entre otras. Es oportuno señalar que el estrechamiento de relaciones entre ambas ciudades ha sido posible gracias a las gestiones del cónsul honorario de El Salvador en Eslovaquia, Igor Moravcik, y canalizadas a través de la Embajada de El Salvador en Austria y la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de la Cancillería.

Según un comunicado de prensa publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (MIREX) el día 1 de junio de 2012 titulado: “Cancillería acompaña firma de hermanamiento entre Alcaldía de Santa Tecla y Alcaldía de Senica, Eslovaquia”, se expresa:

*“..... las autoridades firmantes manifestaron que desde hace dos años se inició el acercamiento entre ambas comunas, quienes plantearon proyectos de desarrollo local y transferencia de conocimientos a favor de los salvadoreños y eslovacos. En el evento, el alcalde teceleño manifestó su satisfacción por el acuerdo y aprovechó para agradecer las oportunas gestiones de Cancillería para lograr esta sinergia.*

*‘Nos sentimos honrados y contentos con la esperanza de que (este hermanamiento) nos propiciará una fuerte y fructífera relación entre las dos ciudades’, expresó Ortiz.*

*Por su parte, el alcalde Parizek destacó el potencial de la localidad teceleña para emprender proyectos que coadyuven al desarrollo de económico y social de los lugareños.*

*‘Santa Tecla es una ciudad modelo para todo el país (...) La distancia no significa nada porque podemos compartir información, conocimientos que nos fortalecerán’, añadió el líder de la ciudad de Senica.*

*Por su parte, el canciller Martínez, firmante del hermanamiento, compartió el entusiasmo mostrado por ambos funcionarios municipales. ‘Con satisfacción me sumo a este*

*hermanamiento con la ciudad de Senica, Eslovaquia, el cual pretende desarrollar una relación de cooperación mutua, que facilitará el intercambio de ideas y experiencias en temas de interés para el impulso y desarrollo de las ciudades involucradas', dijo el representante de la diplomacia salvadoreña”.*

3) Hermanamiento con la ciudad de Granada, Nicaragua: En las actividades previas a la firma del instrumento realizada en San Salvador, intervino colaborando el MIREX por medio de su Embajada en Nicaragua, desde el mes de abril de 2011, coordinando con la Alcaldía Municipal de Granada. El documento se firmó el 14 de junio de 2012 en el Palacio de la cultura y las artes de Santa Tecla. Este Hermanamiento se inscribe en el impulso a largo plazo a iniciativa de la ciudad de Granada, de la *Ruta y Red de Ciudades Históricas de Centroamérica*, que es un conglomerado de ciudades hermanadas que abarca desde Tapachula, México, pasando por Quezaltenango en Guatemala, Santa Tecla en El Salvador, Comayagua en Honduras, por Cartago en Costa Rica, la propia Granada y llegando hasta Santa María del Darién, en Panamá, y Cartagena de Indias, en Colombia. El Hermanamiento implica el establecimiento de relaciones orientadas a promover diferentes áreas de trabajo como la promoción del desarrollo turístico, intercambios culturales, la promoción de la cultura, las artes y la educación.

4) Hermanamiento con la ciudad de Barcelona, España: El 12 de octubre de 2012 se firmó el Protocolo de amistad y cooperación entre Barcelona y Santa Tecla, con el objetivo de promover el desarrollo institucional, la modernización de la administración de los servicios para garantizar una mejor prestación de los servicios públicos básicos. Este Protocolo permite dar continuidad al anterior que data del 10 de diciembre de 2008. De conformidad a información proporcionada en la página web de la FEMP, este acuerdo marco ha permitido mantener la implicación de Barcelona en el desarrollo local de Santa Tecla durante los siguientes cuatro años. En 2012 Barcelona ha apoyado el proyecto “Potenciar la promoción del patrimonio y la cultura de paz en el municipio de Santa Tecla”, iniciativa que responde a la fase final del proceso iniciado al 2009 en torno a la creación del MUTE (Museo de Santa Tecla) y la museologización de la ciudad. El objetivo ha sido dotar al museo de las condiciones técnicas y de los medios necesarios a fin de que pueda llevar a cabo su programación cultural destinada a fortalecer la identidad cultural "tecleña" y promocionar el patrimonio municipal.

5) Hermanamiento con la ciudad de Pando, Canelones, Uruguay: Por resolución número 0057/2013, del Concejo del Municipio de Pando, considerando: Que el Concejo del Municipio de Pando entiende oportuno entablar relaciones y hermanamientos con localidades del resto del mundo, con el objetivo de compartir experiencias y realizar intercambios culturales, económicos, técnicos, etc. Que en el mundo globalizado de hoy se hace imprescindible la comunicación y apertura al resto de las culturas, sociedades y experiencias que enriquezcan nuestra localidad en sus más amplios y diversos sentidos. Que se ha desarrollado un excelente trabajo conjunto dentro del Proyecto EMIDEL de la Comunidad Europea, con el Municipio de Santa Tecla, El Salvador. Que existe interés, demostrado a través de permanente comunicaciones entre ambos Municipios, de profundizar el intercambio de experiencias a través de la firma de un Convenio de Hermanamiento. Que se entiende ajustado a los objetivos planteados, el texto del Hermanamiento planteado por el municipio de Santa Tecla, resolvió: Realizar un convenio de hermanamiento con el municipio

de Santa Tecla, El Salvador, en base al texto presentado por Santa Tecla e iniciar todos los trámites necesarios para concretar el convenio de hermanamiento.

A nivel interno o nacional, Santa Tecla, también ha suscrito Hermanamientos con otras municipalidades, por ejemplo: Convenio de Cooperación mutua para establecer intercambios en diversas áreas de la administración, entre la Alcaldía Municipal de San José Villanueva, Departamento de La Libertad y la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, del 21 de junio de 2009; el Convenio marco de cooperación mutua entre la municipalidad de Usulután, Departamento de Usulután, de la zona oriental, y la municipalidad de Santa Tecla, de fecha 14 de octubre de 2012.

Dentro de la región centroamericana, del mismo modo, la Comuna Tecleña, ha mantenido constantes relaciones de CD con municipalidades de otros países, por ejemplo: En Guatemala, con los municipios de Pachalún y Santa Catarina Pinula; en Nicaragua, con Matagalpa, León y Somoto; en Costa Rica, con las Alcaldías de San Isidro y San José; en Panamá, con San Miguelito. En todos estos casos se han fomentado las relaciones de amistad y cooperación generando intercambios.

### **3.4. Alcance y limitaciones de la CD para contribuir al cumplimiento de la Agenda internacional para la eficacia de la ayuda en Santa Tecla, La Libertad**

Corresponde en este apartado, hacer referencia a la contribución de la CD al cumplimiento de la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda en el caso específico de Santa Tecla. De este modo se señalan los alcances y limitaciones que ha mostrado la ejecución de la CD como elemento coadyuvante al desarrollo local en la municipalidad tecleña. Esta tarea pasa por señalar la evolución que la gestión de la CD ha tenido en la AMST, hasta llegar a situarla como la modalidad más importante de Cooperación Internacional al Desarrollo que se ha ejecutado, tal y como ya ha sido reconocido *ut supra* por Enríquez y Rodríguez (2009).

De igual forma, es importante identificar si los instrumentos por medio de los que se han desarrollado las intervenciones de CD están alineados a los diagnósticos de desarrollo existentes, y sobre todo a las políticas públicas que han implementado los funcionarios democráticamente elegidos que han gobernado el municipio, que para el caso específico de Santa Tecla, se trata de una gestión de más de 10 años ejecutada por el mismo funcionario: El Alcalde Oscar Ortiz.

Como fue expuesto previamente, en el capítulo II, la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda, comprende la Declaración de París que instituyó una serie de principios que deben guiar u orientar las intervenciones de Cooperación al Desarrollo. En ese sentido, es oportuno realizar una valoración sobre su aplicación al caso específico en estudio, es decir, revisar si la CD ejecutada en Santa Tecla está retomando esos principios en sus intervenciones.

Por otra parte, si bien se reconoce que la OCDE por medio del CAD, ha identificado cinco criterios que articulan el “consenso y estándar internacional” en materia de calidad de evaluaciones de CID: Pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad; se advierte que “hay elementos que los criterios clásicos no toman en consideración de manera suficiente y que, por tanto, pueden quedarse sin ser evaluados y analizados. Por otra parte, el uso de unos criterios no impide la utilización de otros”. (Mosangini, 2012, p. 39)

En ese orden, se sugieren algunos criterios complementarios que se consideran útiles para evaluar más en profundidad aspectos específicos de las intervenciones de CD y sus impactos en las políticas públicas locales. Por lo tanto, en las líneas que siguen se hace alusión a estos criterios según corresponda. Para tal propósito, en el siguiente cuadro, se presentan las definiciones de esos criterios, adaptadas a partir de Mosangini (2012).

**Cuadro 9: Criterios para evaluar las intervenciones con CD**

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Pertinencia:	Evaluar la relevancia de la intervención de acuerdo con las necesidades, capacidades y prioridades de los actores locales; analiza la calidad de las intervenciones en función de su grado de adecuación al contexto en el que opera, es decir, mide su adecuación a las necesidades, prioridades, perspectivas y formas de vida de las poblaciones de los territorios donde se ejecutan; analiza si las soluciones son adecuadas a los problemas identificados y a las capacidades de los actores locales.
Eficiencia:	Evaluar la relación entre los recursos invertidos (económicos, humanos, técnicos, materiales y temporales) y los resultados obtenidos; es un análisis de carácter esencialmente económico que valora si los recursos invertidos por la intervención se han utilizado de la manera más óptima y priorizando las opciones menos costosas; lleva a centrar la atención en determinados elementos de las intervenciones, tales como las actividades, el presupuesto, el cronograma de ejecución, los procedimientos de gestión y los resultados.
Eficacia:	Evaluar en qué medida la intervención ha alcanzado sus objetivos y resultados; al medir la eficacia, es importante mantener a la población meta en el centro de las preocupaciones, ya que los resultados y objetivos deben enfocarse a mejorar sus condiciones de vida.
Impacto:	Es el conjunto de los efectos (positivos o negativos, previstos o no) producidos por la intervención sobre la población y el entorno; por efectos se entienden todos los cambios producidos por una iniciativa. El criterio es muy amplio e implica considerar todas las posibles consecuencias de la intervención.
Sostenibilidad:	Evaluar las posibilidades de que se mantengan los efectos positivos de una intervención una vez terminada. Se relaciona, esencialmente, con las capacidades de las poblaciones meta y de las instituciones locales para asumir, de manera autónoma, la continuidad de los impactos deseados (actividades, resultados, servicios, infraestructuras, cambios culturales, beneficios intangibles, etc.). Como la responsabilidad de la continuidad de los efectos recae en los actores locales, su análisis deberá centrarse, prioritariamente, en la población e instituciones vinculadas a la intervención, analizando aspectos como: La adecuación de la estrategia de intervención a las realidades locales; la participación de los actores locales en todas las fases de la iniciativa; los mecanismos de participación ciudadana previstos para sostener los resultados; las capacidades técnicas y humanas de los actores locales; etc.
Coherencia:	Evaluar en qué medida las políticas del entorno favorecen la consecución y la sostenibilidad de los efectos positivos de una intervención; implica valorar las sinergias, los espacios de coordinación y las articulaciones generadas, entre las distintas áreas institucionales del Gobierno Local, con otros gobiernos subnacionales, regionales, estatales o multilaterales.
Cobertura:	Evaluar si una intervención ha alcanzado a todos los colectivos destinatarios y las razones que explican eventuales brechas de acceso; estudia elementos tales como la tasa de cobertura (porcentaje de la población meta que ha tenido acceso a los beneficios de la intervención), los sesgos de cobertura (características comunes de los colectivos incluidos y excluidos por la intervención) o la accesibilidad (elementos internos o externos a la intervención que explican las desigualdades en el acceso).
Innovación:	Evaluar si una intervención presenta elementos experimentales y cómo afectan a la valoración de su calidad y su potencial de réplica.

**Fuente: Elaboración propia, a partir de Mosangini (2012)**

### 3.4.1. La gestión de la CD por la AMST

Como un hecho histórico simbólico, para explicar cómo la AMST se involucra en gestiones de CD, se suele ubicar el año 2001, cuando ocurren dos terremotos que ocasionan graves daños al país y a la ciudad teclena en particular. A partir de ese fenómeno natural que implicará una tarea de reconstrucción, Santa Tecla, se ubica como receptora privilegiada de ayuda humanitaria procedente de varias partes de la comunidad internacional. Además, se reciben donaciones y recursos de cooperación con el objetivo de rescatar a la ciudad y a sus habitantes de la situación de desastre en que se encontraba después de los fenómenos telúricos.

Santa Tecla aprovechó la tragedia para emprender una nueva forma de desarrollo, que fue liderada por el señor Alcalde. En este sentido, y tomando en cuenta la tarea de reconstrucción que era imprescindible ejecutar, se formuló el primer PEP con la amplia participación de la ciudadanía. En la Memoria de Labores de 2009 de la AMST se expresa: “A partir de 2002, con la formulación del PEP 2002-2012, se emprende una nueva dinámica de trabajo en el municipio, que incorpora a la gente como actor protagónico en la toma de decisiones para lograr las transformaciones que la ciudad requiere”.

Enríquez y Rodríguez (2009) se pronuncian al reconocer que “en un primer momento, en el año 2001, ante los desastres ocasionados por los terremotos, el gobierno municipal acudió a la ayuda internacional para enfrentar la emergencia, y la cooperación internacional respondió generosamente, misma que se orientó íntegramente a la reconstrucción del municipio y la recuperación del tejido social”.

Al respecto, el señor Alcalde Municipal en funciones, afirma: “.....*debemos decir que nosotros nos vimos expuestos al mundo sobre todo post terremoto del año 2001, que nos puso en una palestra muy complicada...por un lado, éramos la noticia por toda la tragedia que había pasado, pero por otro lado nos ponían como una ciudad que estaba dispuesta a levantarse; allí coincidieron situaciones de solidaridad, pero supimos cultivar esas relaciones, ante la emergencia, vino la gente, apoyó y luego, en algunos casos se van, eso no debe ser; sin embargo nosotros construimos relaciones por ejemplo con el Ayuntamiento de Barcelona, Tarragona, ya teníamos relaciones con el ayuntamiento de Nessoden en Noruega, ahora tenemos con Eslovaquia...*”.\*

En la misma línea se expresa la señora Directora de Cooperación no Oficial y Descentralizada del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo del MIREX, Licda. Ana Vásquez, cuando expresa: “.....*Santa Tecla inició su carrera en CD a partir de una tragedia, de los terremotos de 2001; no solamente se aprovechó la cooperación que llegó por los terremotos sino que a partir de allí se estableció una relación de más largo plazo con los cooperantes. Otro factor importante es la eficacia como se ejecutó la cooperación y la transparencia como se ejecutó la cooperación. Si Santa Tecla recibió mucha cooperación fue por su plan, fue por el liderazgo del alcalde, y se hizo una buena ejecución; si Santa Tecla no hubiera ejecutado bien, si hubieran existido hallazgos o reparos, si hubiera habido*

---

\* Entrevista concedida el 12 de marzo de 2014.

*irregularidades, seguramente que hasta allí hubiera llegado la CD y allí hubiera quedado todo.....”\*\**

Lo antes expuesto, sirve para evidenciar que Santa Tecla tiene más de 13 años de ejecutar intervenciones para su desarrollo local recurriendo a esta modalidad de cooperación en estudio. A la fecha, la AMST cuenta con una Unidad que gestiona la CID (Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales), integrada por técnicos especialistas en el área, según informa el señor Alcalde en funciones. Esta unidad inició en el 2001 como un Departamento de gestión y cooperación, que dependía directamente del señor Alcalde.

Para el período analizado en esta investigación, en las Memorias de Labores de la AMST se hace referencia de forma expresa a la CD, en los siguientes términos:

“Gracias a este modelo de participación, Santa Tecla ha logrado también impulsar novedosos procesos institucionales, donde la cooperación descentralizada ha jugado un papel fundamental. Las prácticas exitosas impulsadas por la gestión, las formas de resolver los problemas de la gente y el liderazgo del alcalde Oscar Ortiz, han sido factores que permitieron que la cooperación vea con buenos ojos a Santa Tecla y haya decidido acompañarnos como aliados y socios para el desarrollo en diversos proyectos..... La cooperación de otros actores internacionales en la ejecución de proyectos para potenciar el desarrollo local, demuestra la capacidad de generar confianza por parte del Gobierno Municipal, para trabajar de manera conjunta y articulada con otras instancias tanto internacionales como nacionales”. (Memoria de Labores 2009, p. 5 y 28).

“La voluntad, determinación y capacidad de responder a la confianza depositada en nuestra gestión, nos ha garantizado una vez más el respaldo incondicional de la Cooperación Internacional, que ha sido nuestra gran aliada para continuar generando los procesos de cambio que han hecho de Santa Tecla un municipio modelo. El acompañamiento de nuestros cooperantes ha permitido la ejecución de los proyectos más ambiciosos de nuestro Gobierno Local y la continuación exitosa de los programas solidarios que benefician a la niñez, juventud y familia en general”. (Memoria de Labores 2010, p. 28).

“Con el apoyo de la solidaridad internacional hemos puesto en marcha nuevamente proyectos importantes como las POGI, los CICCE, y otras acciones en beneficio de la niñez, juventud y familias en general”. (Memoria de Labores 2011, p. 30).

A nivel doctrinario, se afirma sin ambages que “La Cooperación Internacional ha permitido al gobierno municipal construir y cultivar relaciones horizontales sobre la base del respeto, la confianza y la solidaridad, con soportes institucionales que le dan fuerza y sostenibilidad, así como el intercambio y la retroalimentación de novedosas experiencias y práctica municipales que facilitan el desarrollo participativo y la integración desde los territorios”. (Enríquez y Rodríguez, 2009, p. 32)

### **3.4.2. Alcances de la CD ejecutada en el municipio de Santa Tecla**

De manera general los alcances de la CD ejecutada en el municipio de Santa Tecla, hacen referencia a la pertinencia de este modelo de intervención con relación al objetivo de desarrollo formulado por la AMST; así como también con la idoneidad de los instrumentos

---

\*\* Entrevista concedida el 18 de marzo de 2014.

utilizados (proyectos y hermanamientos); y por supuesto, la eficacia de éstos en relación con el desarrollo local. Lo anterior, enmarcado como ya se adelantó, dentro de los principios emanados de la Declaración de París.

De conformidad al objetivo de desarrollo declarado en el PEP 2012-2022, (contribuir a la disminución de la pobreza y a elevar el desarrollo humano de los habitantes del territorio mediante la inversión eficaz, eficiente, económica y transparente de los recursos y de la puesta en marcha de esfuerzos concertados y coordinados de los actores locales), se observa de los proyectos ejecutados con CD, que éstos guardan pertinencia y coherencia con dicho objetivo, que se traduce en los nueve ejes estratégicos de desarrollo impulsados por la AMST.

La municipalidad teclena orienta las acciones de CD hacia los ejes de desarrollo que se han contemplado en el instrumento de planeación estratégica. Este factor contribuye decisivamente a que las intervenciones de CD respondan a necesidades de desarrollo, previamente identificadas y consensuadas con la misma población beneficiaria hacia las que se dirigen.

La eficiencia en la ejecución de la CD, se manifiesta, por ejemplo, con las POGIS. Según el señor Alcalde en funciones: *“Las POGIS tienen la característica de transferirle el recurso a la ciudadanía, por ejemplo, para hacer una cancha, dicen que vale \$5 mil, se los damos a ellos y que lo hagan ellos, ellos contratan, ellos pagan, ellos compran; eso también nos ha dado una muy buena experiencia, ha sido una experiencia extraordinaria, esa forma de descentralizar los recursos nos ha beneficiado, se hace más, cuando la gente tiene el dinero se hace más, por diferentes razones, además hay un detalle: Que la gestión es transparente, la gente lo administró, y hay un empoderamiento de la gente por la obra”*.

La eficacia responde a la eficiencia. En este sentido, se advierte de los proyectos ejecutados que los objetivos se enfocan en mejorar las condiciones de vida de la población del municipio.

El impacto que se busca con las intervenciones, en consecuencia se traduce en un desarrollo centrado en la persona humana, es decir, que los habitantes del municipio, mejoren sus condiciones o su calidad de vida.

Como un criterio necesario para que la CD se repunte como elemento coadyuvante al desarrollo en Santa Tecla, se ha señalado la sostenibilidad. La sostenibilidad de los resultados logrados con las intervenciones se garantiza por el hecho mismo del involucramiento directo de los ciudadanos en la identificación y priorización de las necesidades; la participación ciudadana se logra, como ya se ha puesto de relieve, al contar la Alcaldía con diferentes mecanismos legales e institucionales que la aseguren.

Santa Tecla ha innovado en la gestión de la CD involucrando en el desarrollo local a sectores socialmente excluidos. Al respecto, la académica Msc. Yaqueline Rodas, expresa:

*“Yo creo que históricamente es una de las bondades de la CD el hecho de que las intervenciones se han alineado a las necesidades de los gobiernos locales; hay más capacidades de armonizar en algún momento a los actores; esto de la armonización también depende del liderazgo, de la apropiación del gobierno que la gestione. Santa Tecla me parece un modelo en ese sentido, liderazgo del alcalde, del equipo técnico, la capacidad creativa de ver al municipio, la manera que involucran al ciudadano, que involucran a*



*sectores y actores estratégicos. Me parece que Santa Tecla y otros municipios, se adelantaron a París. La alcaldía es la única en todo el país que ha tenido la capacidad, la visión de involucrar a los jóvenes en riesgo, prácticamente a ellos les ha generado el empoderamiento sano porque les ha permitido participar en los procesos de desarrollo local, ha creído que ellos son capaces de ver su colonia bien, y lo han hecho.....Santa Tecla ha demostrado que el gobierno local puede desarrollar el territorio, pero lo interesante de Santa Tecla es que ha confiado en la gente, ha descentralizado también el desarrollo, la responsabilidad por desarrollar los espacios, y no solo dignifica a la persona sino que les involucra en su propio desarrollo a través de la participación, que no es solo para que opinen, sino para que administren, gestionen, rindan cuentas, de esos beneficios que se perciben”.\**

Por otra parte, otro factor que suma a los esfuerzos de desarrollo local impulsados con la CD, es sin duda alguna, el liderazgo ejercido por el Señor Alcalde Municipal Lic. Oscar Ortiz, quien desde que asumiera la gestión de la Comuna Tecleña, imprimió una mística de trabajo comprometida con el desarrollo local. Así es reconocido en el informe de 2011 sobre Buenas Prácticas Municipales en la protección de la niñez y la adolescencia, de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES): *“Gracias a la administración de este gobierno municipal y la capacidad de gestión y liderazgo del Alcalde Oscar Samuel Ortiz, Santa Tecla se ha convertido en los últimos años, en una ciudad que ha logrado sobresalir y ser reconocida a nivel nacional e internacional, por su destacada labor en los diferentes ámbitos que implica el desarrollo, con una visión integral.....El Alcalde Ortiz y su Concejo Municipal integrado por 18 personas, 6 mujeres y 12 hombres conforman un equipo comprometido y con un alto espíritu de servicio, al frente de la comuna por cuarto periodo consecutivo, y predicando con el ejemplo”.*

Estos elementos son identificados en la gestión de la CD en Santa Tecla, por la señora Directora de Cooperación No Oficial y Descentralizada, del MIREX al afirmar: *“.....Si hablamos del caso específico de Santa Tecla yo pienso que la CD es un elemento coadyuvante al desarrollo no por la cooperación en sí misma, sino por diferentes factores; uno es el plan estratégico participativo que tendió la vista hacia el horizonte y lo que se buscaba como ciudad; entonces las obras de cooperación no venían dirigidas a la ocurrencia del donante o a la improvisación de un alcalde, sino que estaban orientadas a la ejecución de un plan estratégico que se había construido participativamente con la gente; eso, ese rumbo de la cooperación es lo que coadyuvó al desarrollo; por otro lado, la figura de liderazgo que tiene el alcalde Oscar Ortiz, ahora vicepresidente electo, eso fue bien importante también.....”.*

En similares términos se expresa el Alcalde de Santa Tecla en funciones: *“.....la CD en nuestro caso ha tenido más bien la decisión de acompañar una estrategia, de acompañar un programa que ya tenemos, de acompañar la construcción de una política pública, no ha estado a la base de la situación de pobreza, pues Santa Tecla es un municipio de renta media, pero nosotros hemos estado acompañados, más vinculados a la gestión política del territorio..... la CD tiene origen en un par, para nosotros no solo ha significado una gran oportunidad, sino una muy buena experiencia, que obviamente como cualquier tipo de*

---

\* Entrevista concedida el 29 de marzo de 2014

*cooperación para mantenerla hay que tener fuerte las relaciones, y además ser eficientes y transparentes con ellos [los donantes]”.*

Por otra parte, se evidencia que los principios de París, se encuentran presentes en la CD ejecutada en Santa Tecla, durante el período estudiado. Esto es así por cuanto existe una apropiación democrática fundamental para el logro de la eficacia de las intervenciones. La Alcaldía Tecleña cuenta con mecanismos de participación ciudadana que posibilitan el involucramiento de sus habitantes como actores locales de desarrollo. A este propósito, se han desarrollado proyectos específicos tal como se han presentado más arriba, siendo uno de los más emblemáticos, el proyecto denominado “Gente Diversa, Gente Equivalente. Hacia una Convivencia Ciudadana en Equidad”.

De igual forma, la CD reposa sobre los principios de alineación y armonización en virtud de que las intervenciones que se ejecutan responden, como ya se anotó, a un plan estratégico de desarrollo previamente concebido; y asimismo, las entidades cooperantes, que en su mayoría son entidades sub-nacionales españolas, han alineado sus propuestas de CD a las necesidades identificadas por la municipalidad tecleña.

La AMST tiene definido desde el año 2005, un mecanismo de rendición de cuentas que dota de transparencia y confiabilidad a las intervenciones que se ejecutan con CD. Los informes están disponibles en el portal oficial de la comuna. La ciudadanía participa activamente, pues también cuando se le es confiada la ejecución de un proyecto, debe rendir cuentas de la gestión realizada. Esto se refleja claramente en el mecanismo que la municipalidad innovó con las denominadas “Pequeñas Obras de gran Impacto”, que se han ido realizando con fondos provenientes de CD, los que son trasladados a las Asociaciones de Desarrollo Comunal que están presentes en el Municipio. Lo anterior, también se relaciona con el principio de mutua responsabilidad: Los habitantes del municipio se hacen responsables junto con el gobierno municipal de generar el desarrollo local.

En cuanto a los Hermanamientos, que como se ha señalado antes, forman parte de esa iniciativa de proyectar la ciudad en el entorno internacional, en el caso específico de Santa Tecla, se ha logrado el establecimiento de relaciones o vínculos horizontales y directos con entidades internacionales de igual rango, es decir, con Alcaldías, municipalidades o ayuntamientos, según la organización político territorial de cada Estado. Al respecto, Santa Tecla tiene una buena trayectoria, y que como se ha anotado más arriba, si bien el surgimiento y establecimiento de este mecanismo o instrumento de cooperación se ubica en un acontecimiento provocado por la naturaleza que provocó a su vez una solidaridad internacional, hay otras circunstancias que han posibilitado su concreción. En este sentido, hay factores de tipo político-ideológico que se comparten entre las ciudades hermanadas, o factores de empatías surgidas entre funcionarios que coinciden, en el marco de encuentros internacionales, en cuanto a intereses y necesidades. Estos factores están presentes en el caso de Santa Tecla, combinándose y demostrando la capacidad de la municipalidad para utilizar los Hermanamientos de CD como elementos coadyuvantes a su desarrollo local.

Según el proceso de formalización del vínculo establecido, los Hermanamientos pueden contar con un marco de acuerdo suscrito, o carecer de éste. En el primer caso, se procede a la firma de un instrumento que se denomina, según las formalidades locales de la suscripción del documento, Acuerdo de Hermanamiento, Protocolo de Hermanamiento, Pacto de Hermanamiento, etc.

El Alcalde municipal de Santa Tecla en funciones añade: “.....*nosotros también en lo que hemos aprendido y en lo que hemos sido beneficiados, hemos tratado de ponernos en sintonía para reproducir ese enfoque, tenemos relaciones entre los otros cooperantes, digamos con otros municipios del territorio nacional y a nivel centroamericano para intercambiar nuestra experiencia, nuestros instrumentos; yo diría que hablando de hermanamientos en ese sentido aunque no están los documentos suscritos, hemos tenido fuertes relaciones con al menos 60 municipios del país y como unos 10 o 12 a nivel centroamericano.....*”.

En esta línea argumentativa, se expresan Enríquez y Rodríguez (2009) al afirmar que si bien es cierto que la CD ha significado para Santa Tecla una fuente de apoyo y un espacio de aprendizaje, también su Concejo Municipal ha hecho un esfuerzo por plasmar la otra cara de la CD: Desarrolla un espíritu y una cultura de solidaridad y una creciente capacidad de compartir logros y avances del municipio.

Al revisar los Hermanamientos que se suscribieron en el período analizado, en algunos casos se denota que Santa Tecla, ha mantenido con anterioridad a la firma del instrumento, relaciones estrechas de cooperación de larga data; así sucede por ejemplo, en el caso de Gijón y Barcelona; de igual forma, Santa Tecla ha sido seleccionada por otros pares, por su trayectoria de gestión de gobierno municipal, que es reconocida en el ámbito internacional, es decir por los aportes que puede ofrecer en el tema de CD. Del mismo modo, Santa Tecla ha buscado realizar esos Hermanamientos con municipalidades que ya forman parte de redes de ciudades, por ejemplo, con la municipalidad de Pando, Canelones en Uruguay.

En el tema de los Hermanamientos, es oportuno resaltar el acompañamiento que el MIREX ha brindado en algunos casos, por ejemplo con la ciudad de Senica. Al respecto, desde la Unidad de Cooperación no Oficial y Descentralizada de ese Ministerio, la Directora afirma que es hasta en este gobierno [nacional] que se ha reconocido la CD como elemento importante: “.....*nos interesa apoyar iniciativas que las alcaldías ya tienen en CD; si hay un hermanamiento, si hay un interés, nosotros podemos acompañar y asesorar a cada municipio con apoyo técnico y hasta cierto punto en la medida que sea necesario, apoyo con nuestro servicio exterior; en muchas alcaldías les interesaría contactarse con otros municipios, pero no saben cómo; nosotros estamos proponiendo poner a disposición el servicio exterior que tenemos para que pueda a partir de allí hacerse una primera facilitación o primer ‘enganche’; en ningún momento nos interesa hacerles a las alcaldías la gestión de la CD porque eso sería ir en contra de la naturaleza de la CD, sino que lo que nos interesa es acompañar, asesorar, facilitar, apoyar, formar, para que la CD pueda ser una herramienta de apoyo al desarrollo local*”.

Si bien en la presente investigación, se precisó desde el inicio, que la reciente Estrategia Nacional de CD, lanzada por el MIREX, no forma parte de las consideraciones de este estudio, será oportuno hacer alguna referencia propositiva al respecto del acompañamiento de ese Ministerio a las gestiones de CD desarrolladas por las municipalidades.

### **3.4.3. Limitantes de la CD ejecutada en el municipio de Santa Tecla**

En el tema de las limitantes que se han presentado durante el período en estudio para que la CD se constituya en el elemento coadyuvante al desarrollo local, se considera que de conformidad a los criterios propuestos, debe señalarse que la cobertura de las intervenciones no llega al cien por ciento de las personas habitantes del municipio, pues en su mayoría, los

proyectos se desarrollan en el área urbana del mismo. Esta situación se corrobora al revisar el ámbito territorial de ejecución o desarrollo de las intervenciones. Si bien se reconoce que en los espacios urbanos se manifiestan con mayor peso los problemas de pobreza y exclusión social, por la misma dinámica generada por las ciudades, esto no significa desatender el componente humano asentado en la zona o espacio rural.

Otra limitante que se pone de manifiesto, es la falta de articulación de la política local de desarrollo, con la política nacional de desarrollo. Esta situación ha sido expuesta por el señor Alcalde en funciones al señalar que no existe un mecanismo constante de articulación de la agenda de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales para el territorio local: *“.....no hay un mecanismo, bueno ni siquiera en el área metropolitana que nosotros somos parte del COAMSS (Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador), que ni siquiera allí, hay una verdadera articulación entre las políticas; para decirle algo, yo hubiera esperado que el Secretario de desarrollo territorial por ejemplo, se reuniera cada 15 días con este Concejo de Alcaldes del área metropolitana, para ver cuál va a ser la estrategia del gobierno nacional con relación a cualquier tema. Nosotros tenemos nuestro plan de desarrollo, segundo plan que tenemos para 10 años, pero no podemos decir que está entrelazado con el Plan nacional de desarrollo, porque no es cierto”*.

Por su parte, la funcionaria de Cancillería que dirige la Unidad de Cooperación No Oficial y Descentralizada, desde una visión de gobierno central establece que sí existe una coordinación entre gobiernos locales y gobierno nacional: *“.....existe coordinación, yo creo que esa coordinación puede fortalecerse porque hay que recordar que Santa Tecla si bien es autónoma, forma parte de un Departamento, también forma parte de un territorio nacional; y en la medida que esas acciones de cooperación local se coordinen con las acciones de cooperación departamental o con las acciones de desarrollo nacional, eso va a tener un mayor impacto, porque hoy nadie puede decir que un municipio es una isla, todo lo que pasa en un municipio del derredor influye en el desarrollo de cada uno de ellos. Si un municipio construye esto con una mano, pero el gobierno central lo destruye con otra mano, no vamos a ir a ningún lado de desarrollo, porque tiene que haber una conexión sutil entre el desarrollo local y el desarrollo nacional es decir una buena articulación, no solamente en materia de cooperación sino que en materia de desarrollo, comunitario, de salud, educación, etc. Yo creo que esa articulación hay que mejorarla”*.

Al respecto, se agrega que surge otra limitante para aprovechar las ventajas y bondades de la CD, para articular los esfuerzos de desarrollo local con los esfuerzos de desarrollo nacional, porque no existe un marco legal regulatorio que obligue en ese sentido; es decir, a partir de la autonomía de las alcaldías, cada municipio estructura sus planes de desarrollo local, pero esta estrategia de planificación, debería estar en coordinación, armonización, alienación y articulación con el gran proyecto de desarrollo nacional, si bien cada territorio lo adecua a sus propias especificidades y necesidades.

Por otra parte, si bien Santa Tecla cuenta con una política de convivencia y seguridad ciudadana, y las intervenciones realizadas con CD apoyan las actividades tendientes a su implementación, la situación generalizada de violencia social que está presente en el país, disminuyen las posibilidades del impacto esperado con las actividades desarrolladas en el marco de la ejecución del programa y los proyectos destinados a la cohesión e integración social del municipio.

Al examinar de nueva cuenta, los ejes estratégicos de desarrollo declarados por la AMST, queda evidenciado que la CD no ha cubierto el eje temático destinado a la gestión del medio ambiente, pues de las intervenciones desarrolladas bajo esta modalidad de cooperación, al menos, durante el período estudiado, no aparece ninguna actividad relacionada o vinculada directamente a ese propósito; a pesar de que en El Salvador, la cuestión del medio ambiente amerita la implementación de políticas públicas tendientes a minimizar y/o revertir los daños causados por la actividad humana, industrial, comercial, de transporte, etc. de los cuales la ciudad teceleña no se escapa.

Con respecto al instrumento de los Hermanamientos, también se hace notar la limitante referida a la ausencia de un marco legal regulatorio que establezca la competencia atribuida al gobierno local, para adelantar relaciones internacionales con el objeto de establecer estos lazos de cooperación con entidades subestatales; puesto que el Estado desde hace muchos años ha dejado de ser el actor preponderante y único en la comunidad internacional.

De lo antes expuesto, se advierte que algunas de las limitantes de la CD para contribuir al desarrollo local en Santa Tecla, son atribuibles a factores externos a la municipalidad, principalmente.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de este trabajo de investigación permite arribar a conclusiones puntuales sobre la temática sometida a consideración: La Cooperación Internacional Descentralizada como elemento coadyuvante al desarrollo en el caso específico de Santa Tecla, durante el período de 2009-2013.

Existe una articulación lógica entre el origen y posterior evolución de la CD dentro del SICD, esto es, la CD surge históricamente como una opción o alternativa a las modalidades tradicionales de cooperación al desarrollo, en virtud de los desaciertos puestos en evidencia por las prácticas internacionales de cooperación al desarrollo poco eficientes para la consecución del mismo desarrollo al que instrumentan. Dicho surgimiento coincide con procesos desarrollados en las relaciones internacionales y que afectan a todos los actores de la comunidad internacional, y al SICD: Descentralización, globalización, la integración entre países y regiones evoluciona; todo lo cual hizo posible la internacionalización de los gobiernos locales, por medio de la Paradiplomacia. Sin embargo, también se concluye que el instrumento de la CD, conocido como “Hermanamientos”, precede a toda esta dinámica antes descrita, y por lo tanto, esta figura también evoluciona y se mantiene hasta la actualidad.

La ahora Unión Europea fue de las primeras organizaciones en utilizar e instituir la CD, en el marco de sus intervenciones de cooperación al desarrollo, que la conceptualiza de manera amplia. Para el caso en estudio, la tercera etapa del Programa URB-AL resulta paradigmático, y del cual la AMST ha participado, constituyéndose en Socio Coordinador del Proyecto denominado “Gente diversa, gente equivalente. Hacia una convivencia ciudadana en equidad”.

La CD constituye una modalidad de cooperación relevante dentro del SICD, con sus características emblemáticas y principios que la definen, sobre los que se fundamentan las intervenciones de cooperación, y que la distinguen de la CID tradicional; se destacan las relaciones horizontales de cooperación que se generan.

Si bien la CD incursiona de manera tardía dentro de la arquitectura de la ayuda al desarrollo que vertebra la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda, sus aportes y contribuciones son significativas como coadyuvantes al desarrollo. Es hasta en Busán que la CD ocupa un lugar específico, impulsado por los actores subestatales que la ejecutan y que se pronunciaron en el evento paralelo sobre eficacia de la ayuda en el nivel subnacional. A partir de ese hito histórico, la CD retoma un papel preponderante dentro de esa arquitectura. Al respecto, las conclusiones surgidas de ese evento paralelo, que fueron expuestas en el segundo capítulo, merecen una consideración especial.

Los principios contenidos en la Declaración de París, son retomados por la CD desde sus especificidades, aplicándolos según la naturaleza de las intervenciones, e imprimiéndoles un significado propio para lograr la efectividad de la cooperación al desarrollo. En este sentido, por ejemplo, desde la CD, se establece y se trabaja el principio de apropiación “democrática”, el cual se evidencia en el caso específico de Santa Tecla.

La CD ejecutada en Santa Tecla durante el período 2009-2013, constituye un elemento coadyuvante al desarrollo local puesto que las intervenciones se inscriben y responden al Plan Estratégico Participativo construido a largo plazo, que obedece a un objetivo y política

de desarrollo local previamente establecida; hay promoción, por medio de instrumentos legales e institucionales, de la participación de la ciudadanía como responsable de su propio desarrollo, al tiempo que fortalece la legitimidad institucional; la AMST tiene un equipo técnico especializado que canaliza la CD, por medio de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales; el liderazgo del señor Alcalde Municipal ha contribuido decisivamente al éxito de las intervenciones de desarrollo local ejecutadas con CD, lo que ha permitido que Santa Tecla sea reconocida internacionalmente como un municipio modelo de gestión territorial, y que ha contribuido para el fomento de buenas prácticas en materia de ejecución de CD.

Al respecto, resaltan las POGIS que significan una descentralización del poder local hacia las colonias, comunidades y cantones que conforman el municipio, para que los ciudadanos se conviertan en actores directos de su desarrollo, y se genera la sostenibilidad de las intervenciones, una vez concluido el proyecto, por ejemplo.

Santa Tecla utiliza la CD como elemento coadyuvante a su desarrollo, a partir de un desastre natural, en el 2001; desde ese momento, han surgido y se han mantenido relaciones de cooperación constantes en el tiempo con varios cooperantes subnacionales y organizaciones multilaterales, así como también con la Unión Europea, destacándose dentro de los primeros, entidades subnacionales españolas; y dentro de los segundos, la ONU a través de sus organismos especializados (PNUD, ONU/HABITAT, ONU/MUJERES).

Resaltan los Hermanamientos como instrumento de CD, con ciudades europeas, latinoamericanas y centroamericanas, independiente de su marco de formalización, es decir, consten en documentos o no.

La ausencia de un marco legal regulatorio de la CID en general, y de la CD en particular, impide que se genere un impacto mayor de las intervenciones ejecutadas, en virtud de que no existe una obligación de carácter legal para coordinar o articular las acciones de cooperación al desarrollo ejecutadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales. La estrategia nacional de cooperación descentralizada, lanzada por el MIREX, en noviembre de 2013, es un referente que indica la posibilidad de establecer una articulación entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo de El Salvador en general, y de los territorios o municipios en particular.

El acompañamiento técnico brindado por el MIREX, por medio del servicio exterior, ha sido relevante para concretizar Hermanamientos entre ciudades; para el caso específico de Santa Tecla se evidencia durante el período estudiado, el Hermanamiento con la ciudad de Senica, Eslovaquia.

Hay factores externos a la gestión municipal que impactan de manera negativa a los objetivos de desarrollo trazados por la AMST, y ejecutados con CD; es decir, las limitantes al desarrollo local, no proceden de la CD como modalidad de cooperación al desarrollo, sino que responden a una dinámica social convulsionada que afecta a todo el territorio nacional. Sin embargo, es oportuno señalar que el gobierno municipal ha efectuado intervenciones de cooperación al desarrollo privilegiando el espacio urbano, y sobre todo, su Centro Histórico; en detrimento de las acciones que pueden implementarse en el área rural.

## RECOMENDACIONES

Atendiendo a las limitaciones observadas, se presentan las siguientes recomendaciones.

1) En virtud de que la CD en el municipio de Santa Tecla se ha constituido en un elemento coadyuvante al desarrollo local, debería continuar su implementación o gestión en el siguiente gobierno municipal que iniciará el próximo año, independientemente si hay continuidad de los funcionarios que por más de diez años han gobernado la ciudad. Esto implica a su vez, dar continuidad al PEP estructurado para el decenio 2012-2022.

2) Santa Tecla ha capitalizado buenas prácticas en CD. Al respecto, se recomienda la creación de un Portafolio de Buenas Prácticas entendidas como las acciones específicas desarrolladas por los gobiernos locales o municipales, y que constituyen aprendizajes relevantes. El objetivo de este documento sería facilitar el intercambio de conocimientos e información, a fin de realizar una puesta en común de las experiencias en la gestión de los gobiernos locales.

3) Se hace necesario la creación de mecanismos permanentes de coordinación y articulación entre el gobierno central y las municipalidades para potenciar el desarrollo local haciendo uso, entre otros instrumentos de la CD, como un elemento coadyuvante al desarrollo. COMURES pudiera ser un espacio interlocutor al respecto, junto con el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo del MIREX. Sobre este último, la Estrategia nacional de cooperación descentralizada que lanzó en noviembre de 2013, debe ser potenciada como una herramienta que propenda a aprovechar las ventajas derivadas de la CD.

4) Se debe considerar la posibilidad de la creación de una Ley de Cooperación al Desarrollo, que sirva como marco legal regulatorio para coordinar, controlar y articular las intervenciones de cooperación que se ejecuten a nivel nacional y local; siendo así que El Salvador en general, y los gobiernos locales en particular, puedan constituirse tanto en oferentes como en receptores de CID, en especial, en el tema de CD y CSS.



## LISTA DE REFERENCIAS

- ARISTIZÁBAL, A., CALABUIG, C. et al. (2010). *La Cooperación internacional para el Desarrollo*. Cuadernos de cooperación para el desarrollo No. 1. Valencia, España: Fustabloc.
- AYLLON, B. (2007). La Cooperación internacional para el desarrollo: Fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista Carta Internacional, de la Universidad de San Pablo*, Volumen 2, número 2, Brasil.
- AYLLÓN, B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: Reflexiones sobre su aplicación a la Cooperación Sur Sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do desenvolvimento*, (Primera edición, número 1), 126-142. Recuperado el 24 de febrero de 2014 de <http://desdelsur.org/gallery/9838-31822-1-pb.pdf>
- AYLLÓN, B. (2013). *La Cooperación descentralizada en la encrucijada: ¿Cómo pasar del sesgo vertical y financiero a un enfoque horizontal y recíproco constitutivo de una política pública local de desarrollo?* Draft paper no publicado.
- BODEMER, K. (2006). *La Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina frente a los desafíos del siglo XXI*. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de <http://observ-ocd.org/es/la-cooperacion-descentralizada-union-europea-america-latina-ante-los-desafios-del-siglo-xxi>
- BOSSUYT, J. (2010). *The Paris Declaration and beyond. A battle too important to be left to generals alone*. Recuperado el 30 de enero de 2014 de [http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/EN\\_Session\\_Observatory\\_Documents.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/EN_Session_Observatory_Documents.pdf)
- COLL, C., BADÍA, F., y LONGAN, X. (2013). *La cooperación descentralizada a debate: La eficacia de la ayuda y el post 2015*. Barcelona, España: Color Marfil.
- CORONEL, A. (2006). *Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Suramérica*. Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/breve-historia-de-la-cooperacion-descentralizada-una-mirada-desde-sudamerica>
- DEL HUERTO, M. (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Recuperado el 21 de agosto de 2013 de <http://observ-ocd.org/es/una-aproximacion-contextual-y-conceptual-la-cooperacion-descentralizada>
- DEL HUERTO, M. (2005). *Nuevos enfoques en la Cooperación Internacional: La cooperación descentralizada y el programa URB-AL de la Comisión Europea*. Recuperado el 21 de agosto de 2013 de <http://ec.europa.eu/europeaid>
- DEL OLMO, E. (2006). Calidad y eficacia de la Cooperación Descentralizada. En *Riesgos y oportunidades en la Cooperación Descentralizada: Superar las inercias y construir espacios nuevos* (pp. 11-28). Bilbao, España: Tercera Prensa-Hirugarren.
- DUBOIS, A. (2005). *Las nuevas líneas de la cooperación internacional al desarrollo*. Recuperado el 18 de agosto de 2013 de <http://publ.hegoa.efaber.net/authors/45>
- ENRÍQUEZ, A. y RODRIGUEZ, M. (2009). *Santa Tecla: Gestión participativa y transformación del territorio*. San Salvador, El Salvador: Avanti Gráfica.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. (2009). Reflexiones sobre la participación de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París. En

*De Valparaíso a México: La Agenda de París vista desde lo local.* (pp. 7-14). Barcelona, España: DIBA ed.

GÓMEZ GIL, C. (2010). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las autoridades locales: Reflexiones sobre su papel y su futuro.* Recuperado el 15 de agosto de 2013 de <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>

GÓMEZ GIL, C. (2013). *El naufragio de la cooperación descentralizada: Lecciones ante la crisis.* Recuperado el 15 de enero de 2014 de <http://carlosgomezgil.com/2013/02/25/el-naufragio-de-la-cooperacion-descentralizada-lecciones-extractuales-ante-la-crisis/#more-533>

GONZÁLEZ PARADA, J. (2010). *Las políticas y las actuaciones de la Cooperación Descentralizada.* Recuperado el 15 de agosto de 2013 de [www.cooperacioncurso.ua.es](http://www.cooperacioncurso.ua.es)

GONZÁLEZ PARADA, J. (1998). *Cooperación descentralizada: ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid, España: Los libros de la catarata.

IBORRA, J., MARTÍNEZ, P. y MARTÍNEZ, I. (2013). Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos. En *La Cooperación Descentralizada a debate: La eficacia de la ayuda y el post 2015* (pp. 19-43). Barcelona, España: CIDOB (Eds.)

ILLÁN, J. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional.* Recuperado el 20 de diciembre de 2013 de <http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/3caf36bb03fbd1315820d90a1425589.pdf>

JIMENEZ, W. (2012). Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente. *Revista científica Guillermo de Ockham.* (Vol. 10 número 1), 27-40.

MALÉ, J. (2006). *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos.* Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/especificidades-de-la-cooperacion-descentralizada-publica-actores-contenidos-y-modelos>.

MALÉ, J. (2007). *La Cooperación Descentralizada: Modelos en evolución para un mejor impacto.* Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/2%C2%AA-conferencia-la-cooperacion-descentralizada-modelos-en-evolucion-para-un-mejor-impacto>.

MALÉ, J. (2009). *La Cooperación Descentralizada UE-AL en perspectiva: Una mirada sobre su evolución reciente.* Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/la-cooperacion-descentralizada-ue-al-en-perspectiva-una-mirada-sobre-su-evolucion-2005-2009>.

MALÉ, J. (2009). *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la Cooperación Descentralizada Pública.* Recuperado el 23 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/panoramica-de-las-practicas-y-tendencias-actuales-de-la-cooperacion-descentralizada-publica>.

MARTÍN, P. (2003). *La financiación de la Cooperación Descentralizada: Algunas consideraciones jurídico administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada al desarrollo.* En Seminario organizado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, UNICEF, y Ayuntamiento de San Fernando de Henares, España, 28 y 29 de octubre de 2003: “La Cooperación descentralizada: el municipio como espacio de encuentro.” Recuperado el 20 de agosto de 2013 de [www.ciudadesamigas.org/doc](http://www.ciudadesamigas.org/doc)

MARTÍNEZ, I. (2011). *Por una cooperación Descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia.* Recuperado el 20 de agosto de 2013 de [http://www.iidl.es/ficheros/documentos/Por\\_una\\_Coop\\_descentralizada\\_definitivo.pdf](http://www.iidl.es/ficheros/documentos/Por_una_Coop_descentralizada_definitivo.pdf)

MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. (2009). *La Agenda Internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada española*. Recuperado el 18 de agosto de 2013 de <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>

MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. (2012). La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda: Los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. En *Eficacia de la ayuda y retos para la cooperación descentralizada en España*. (pp. 11-34). Madrid, España: CEIPAZ.

MARTÍNEZ, I. y SANTANDER, G. (2009). *La Declaración de París y la cooperación descentralizada*. Recuperado el 29 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/la-declaracion-de-paris-y-la-cooperacion-descentralizada>

MARTÍNEZ, I. y SANTANDER, G. (2009). *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*. Recuperado el 18 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/docbasedeparis.pdf>

MARTÍNEZ, P. (2006). El Método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista Pensamiento y gestión* (No. 20), Universidad del Norte, Colombia, 165-193.

MORALES, J. (2011). Propuesta Analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de seguridad pública y prevención de violencia en el municipio de Santa Tecla. *Revista Policía y Seguridad Pública*, de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (Vol. 1 número 1), 43-129.

MOSANGINI, E. (2012). Evaluación de iniciativas de Cooperación Descentralizada Pública. Edita: URB-AL III, edición: Diputación de Barcelona.

OLIVIÉ, I. (2004). *La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española*. Recuperado el 18 de agosto de 2013, de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt41-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt41-2004)

ORTEGA, M. y ENRIQUEZ, A. (2009). *Cooperación Descentralizada en Centroamérica y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil*. Recuperado el 18 de agosto de 2013, de <http://observ-ocd.org/es/cooperacion-descentralizada-en-centro-america-y-su-contribucion-la-articulacion-entre-gobiernos-loca>

PONCE, E. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Revista trabajos de investigación en paradiplomacia*. (Año 1 número 1), 10-43.

RUIZ, S. y CUNEGO, A. (2012). *Manual para la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*. Recuperado el 19 de agosto de 2013, de <http://www.musol.org/component/content/article/40-noticias-2012/212-nueva-publicacion-de-la-fundacion-musol-la-eficacia-de-la-ayuda-en-la-cooperacion-descentralizada-espanola.html>

SANAHUJA, J. (2007) *¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias de la cooperación al desarrollo*. Recuperado el 22 de agosto de 2013, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2787397>

SCHULZ, N. (2008). *De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda*. Recuperado el 28 de diciembre de 2013, de [http://www.fride.org/download/COM\\_Accra2011\\_ESP\\_oct08.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Accra2011_ESP_oct08.pdf)

UNCETA, K. (2011). *Cooperación Descentralizada: Propuesta metodológica para su evaluación*. Bilbao, España: Lankopi.

ZAPATA, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/manualpractico.pdf>

Agencia Uruguaya para la Cooperación Internacional (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busán*. Recuperado el 20 de agosto de 2013, de <http://www.auci.gub.uy/pdfs/analisisdebusan.pdf>

Almanaque 262: Estado de desarrollo humano en los municipios de El Salvador (2009). PNUD/FUNDAUNGO. 2da. Ed. de 2011. San Salvador.

Buenas Prácticas Municipales en la protección de la niñez y la adolescencia (2011). Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento. Informe de Evaluación (2010). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España.

Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE, 2008): De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda. *Revista Desarrollo "en contexto"* No. 16. Recuperado el 2 de enero de 2014 de [http://www.fride.org/download/DB\\_Paris\\_to\\_Accra\\_ESP\\_aug08.pdf](http://www.fride.org/download/DB_Paris_to_Accra_ESP_aug08.pdf)

Memoria de Solidaridad y cooperación internacional de Gijón, España. (2009). Edita Ayuntamiento de Gijón.

Plan de competitividad municipal del municipio de Santa Tecla, La Libertad. (2013). Elaborado por Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) para Proyecto de USAID para la Competitividad Municipal.

Primer Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD. (1990) Bogotá, Colombia: Tercer mundo editores.

Tipología de Municipios de El Salvador: Herramienta de apoyo para el desarrollo local y la descentralización (2007). PROMUDE/GTZ.

#### PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<http://www.santatecladigital.gob.sv>

<http://www.effectiveness.org>

<http://www.mirex.gob.sv>

<http://www.cooperacion.femp.es>

<http://www.imcanelones.uy>

## ENTREVISTAS REALIZADAS

Funcionario: Lic. Carlos Palma, Alcalde Municipal de Santa Tecla en funciones.

Fecha y hora de la entrevista: 12 de marzo de 2014, 15:00 horas.

Lugar de la entrevista: Alcaldía Municipal, Despacho del Señor Alcalde.

Funcionaria: Licda. Ana Vásquez, Directora de la Oficina de Cooperación No Oficial y Descentralizada del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo del MIREX.

Fecha y hora de la entrevista: 18 de marzo de 2014, 14:00 horas.

Lugar de la entrevista: MIREX, Despacho de la Señora Directora.

Funcionaria: Msc. Yaqueline Rodas, Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador.

Fecha y hora de la entrevista: 29 de marzo de 2014, 15:00 horas.

Lugar de la entrevista: Palacio Municipal de Santa Tecla.

## LISTA DE SIGLAS

AAA: Agenda de Acción de Accra  
AACD: Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo  
AACID: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
AHP: Asentamientos Humanos Precarios  
AMSS: Área Metropolitana de San Salvador  
AMST: Alcaldía Municipal de Santa Tecla  
AUCI: Agencia Uruguaya para la Cooperación Internacional  
BM: Banco Mundial  
BMD: Bancos Mundiales de Desarrollo  
CD: Cooperación Descentralizada  
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo  
CCDL: Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local  
CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
CICCE: Centros Integrales de Cultura y Convivencia en Equidad  
CID: Cooperación Internacional al Desarrollo  
CMRE: Consejo de Municipios y Regiones de Europa  
COAMSS: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador  
COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador  
CSS: Cooperación Sur-Sur  
DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos  
ED: Educación al Desarrollo  
FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias  
FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local  
FMCU: Federación Mundial de Ciudades Unidas  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas  
IDH: Índice de Desarrollo Humano  
IDELCA: Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica  
IFI: Instituciones Financieras Internacionales

IVA: Impuesto al Valor Agregado  
MID: Marco Integral de Desarrollo  
MIREX: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador  
MYPES: Micros y Pequeñas Empresas  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
ONG: Organizaciones No Gubernamentales  
ONGD: Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil  
PAA: Programa de Acción de Accra  
PEI: Plan Estratégico Institucional  
POGIS: Pequeñas Obras de Gran Impacto  
POI: Plan Operativo Institucional  
PIB: Producto Interno Bruto  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
SICD: Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo  
UE: Unión Europea  
UCCI: Unión de Ciudades Capitales

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Contextualización de la CD

Figura 2: Cuestiones específicas de la CD

Figura 3: Esquema piramidal de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda

Figura 4: Proceso consultivo para Busán

Figura 5: Principio de Apropiación Democrática

Figura 6: Rendición de cuentas múltiple desde la CD

Figura 7: División político administrativa de Santa Tecla, La Libertad

Figura 8: Número de establecimientos por sector de actividad económica

Figura 9: Ejes estratégicos de Desarrollo de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Enfoques temáticos de la CD: Ámbitos de impacto, modalidades, incidencias y límites, y tendencias de evolución.

Cuadro 2: Características de la CD

Cuadro 3: Fortalezas y Debilidades de la CD según modalidad

Cuadro 4: Conclusiones del evento paralelo sobre la eficacia de la ayuda en el nivel subnacional

Cuadro 5: Puntos fuertes y débiles del sistema de cooperación descentralizada

Cuadro 6: Análisis FODA de la CD

Cuadro 7: Población de Santa Tecla por sexo y área

Cuadro 8: Población de Santa Tecla por rango de edades

Cuadro 9: Indicadores socio-económicos de Santa Tecla

Cuadro 10: Criterios para evaluar las intervenciones con CD



## ÍNDICE

Introducción.....	i
Capítulo I:	
La Cooperación Descentralizada como una modalidad de cooperación al desarrollo.....	7
1.1. Contexto internacional en el que surge la CD y su evolución.....	9
1.2. Principios que orientan la CD.....	17
1.3. Características generales de la CD.....	17
1.4. Mecanismos e instrumentos de la CD.....	20
Capítulo II:	
La Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda: Marco de referencia sobre cooperación al desarrollo desde la perspectiva de la cooperación descentralizada.....	24
2.1. Surgimiento y desarrollo.....	25
2.2. Análisis de los principios contenidos en la <i>Declaración de París</i> : Aportes y limitaciones.....	33
2.3. La Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda desde la perspectiva de la CD.....	36
2.3.1. Los aportes de la CD a la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda.....	36
2.3.2. Las limitantes de la CD a la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda...	41
Capítulo III:	
De la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. Estudio de caso: La CD ejecutada en Santa Tecla, La Libertad 2009-2013.....	47
3.1. Contexto geográfico y generalidades del Municipio de Santa Tecla y su Alcaldía Municipal.....	48
3.1.1. Contexto geográfico y generalidades del Municipio de Santa Tecla.....	48
3.1.2. La Alcaldía Municipal y la Política de Desarrollo Local.....	54
3.2. Programas y proyectos ejecutados con CD durante el período 2009-2013.....	58
3.2.1. Programa Andalucía 2.....	58
3.2.1.1. Aspectos Generales.....	58
3.2.1.2. Objetivos.....	59

3.2.1.3. Áreas de intervención.....	59
3.2.1.4. Resultados esperados .....	60
3.2.1.5. Responsabilidades de las Partes .....	60
3.2.1.6. Gestión económica .....	62
3.2.1.7. Visibilidad .....	64
3.2.2. Proyectos.....	64
3.2.2.1. Proyectos destinados a infraestructura.....	64
3.2.2.2. Proyectos destinados a servicios básicos.....	64
3.2.2.3. Proyectos destinados a desarrollo local.....	65
3.2.2.4. Proyectos destinados a convivencia social y seguridad ciudadana.....	66
3.2.2.5. Proyectos destinados a desarrollo económico.....	68
3.3. Los Hermanamientos.....	70
3.4. Alcance y limitaciones de la CD para contribuir al cumplimiento de la Agenda Internacional para la eficacia de la ayuda en Santa Tecla, La Libertad.....	73
3.4.1. La gestión de la CD por la AMST.....	75
3.4.2. Alcances de la CD ejecutada en el Municipio de Santa Tecla.....	76
3.4.3. Limitantes de la CD ejecutada en el Municipio de Santa Tecla.....	80
IV. Conclusiones y Recomendaciones .....	83
Lista de referencias.....	86
Entrevistas realizadas.....	90
Lista de siglas .....	91
Lista de Figuras .....	93
Lista de Cuadros .....	93