

DEPARTAMENTO DE PROYECTOS DE INGENIERÍA

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN AL
DESARROLLO**

GESTIÓN DE PROYECTOS Y PROCESOS DE DESARROLLO

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**¿CÓMO AVANZAR HACIA UNA COOPERACIÓN
SUBESTATAL MÁS TRANSFORMADORA?**

ESTUDIO DE CASO DE TRES POLÍTICAS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

AUTOR:

JAVIER ESTEBAN GAJERO

DIRECTORA ACADÉMICA:

CAROLA CALABUIG TORMO

DIRECTOR EXTERNO:

IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

26 de mayo de 2019

14.965 palabras

RESUMEN

El presente Trabajo Fin de Máster tiene por objeto el estudio de tres políticas de cooperación de tres comunidades autónomas del Estado español: Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y Extremadura, analizando su aproximación a la que para esta investigación se ha definido como una cooperación subestatal transformadora. La investigación se une de esta manera a la corriente actual existente que defiende una mayor reflexión de las políticas y actuaciones que venían realizándose mayoritariamente en la cooperación descentralizada tradicional, así como un cambio en los enfoques e instrumentos empleados.

La noción de política de cooperación subestatal que vertebra este trabajo está compuesta por diferentes dimensiones, que han sido a su vez los ejes en torno a los cuales se ha realizado el análisis: territorialización de las agendas internacionales, incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, elementos de la cooperación de base local y naturaleza de los espacios y procesos de participación. Para dicho estudio se analizaron los documentos estratégicos en materia de cooperación de cada territorio, así como se entrevistó a representantes de los tradicionales agentes de los sistemas autonómicos de cooperación.

Como cabía esperar, cada comunidad autónoma presenta su propia idiosincrasia particular en materia de cooperación. La Comunidad de Madrid presenta una política de cooperación en un estado debilitado, fruto del proceso de desmantelamiento en términos de presupuesto, estructuras y personal que comenzó en el año 2010 y que sigue condicionando significativamente al sector, aunque en los últimos años se está viendo una ligera recuperación. La Comunitat Valenciana, por su parte, ha experimentado en estos últimos años un duro y trabajoso proceso de recuperación de su política de cooperación, tanto en el sentido económico como de prestigio institucional. En él se ha apostado por la Agenda 2030 y la Educación para el Desarrollo como dos referentes que marcan la seña de identidad de la nueva cooperación valenciana. Por último, en Extremadura se ha desarrollado una nueva lógica planificadora para su política de cooperación basada en ámbitos estratégicos, la cual trasciende las visiones tradicionales promoviendo la participación y el codiseño de políticas públicas.

Algunas de las conclusiones finales apuntan a la importancia de consolidar la política de cooperación como una política social más, superando la lógica discrecional sujeta a la situación económica que se sigue en algunos territorios. También destaca la necesidad de construir espacios y procesos de participación basados en modelos relacionales horizontales, dotados de mecanismos democráticos para la toma de decisiones vinculantes y en los que se promueva la inclusión de nuevos agentes implicados en el desarrollo, trascendiendo así los sistemas tradicionales de cooperación. Por último, incentivar una cooperación transformadora basada en procesos amplios de acompañamiento y solidaridad que conecten las luchas de los diferentes territorios.

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
1.1. Tema de investigación.....	3
1.2. Posicionamiento del investigador.....	5
1.3. Objetivos de la investigación.....	6
2. Marco teórico.....	6
2.1. Cooperación descentralizada vs subestatal.....	7
2.2. Dimensiones de una cooperación subestatal transformadora.....	7
2.3. Preguntas de investigación.....	12
3. Metodología de la investigación.....	12
3.1. Estrategia metodológica.....	13
3.2. Muestra.....	13
3.3. Técnicas empleadas.....	14
3.4. Sesgos.....	18
4. Evidencias y discusión.....	19
4.1. Región de Madrid ¹	19
4.2. Comunitat Valenciana.....	23
4.3. Extremadura.....	27
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	30
5.1. Conclusiones.....	30
5.2. Recomendaciones.....	32
6. Lista de referencias.....	36

¹ Para evitar confusiones, Comunidad de Madrid hará referencia al Gobierno autonómico, mientras que para aludir al territorio se utilizará región de Madrid, comunidad madrileña o cualquier otra forma similar.

ANEXOS

Anexo I: Guion para el análisis documental

Anexo II: Guiones de las entrevistas semiestructuradas

Anexo III: Matriz de comparación

Anexo IV: Documentos de difusión

FIGURAS Y TABLAS

Figuras

Figura 1: Marco teórico de la investigación.....	11
Figura 2: Evolución AOD madrileña.....	20
Figura 3: Evolución AOD valenciana.....	24
Figura 4: Evolución AOD extremeña.....	28

Tablas

Tabla 1: Codificación de las personas entrevistadas.....	15
Tabla 2: Libro de códigos.....	17

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Tema de la investigación

Los orígenes de la cooperación al desarrollo se remontan al final de la II Guerra Mundial. Su concepción inicial fue la de un instrumento para promover el desarrollo de aquellos países considerados menos avanzados tratando de superar la brecha que les separaba, aunque fue empleada también como una herramienta de influencia y control político-geoestratégico por parte de los países del Norte sobre aquellas naciones más empobrecidas del Sur global. El mundo se encontraba en plena Guerra Fría y durante la consolidación de aquellas naciones emergentes fruto de los procesos descolonizadores en África y Asia, cuando el conflicto entre los bloques capitalista -capiteado por los Estados Unidos- y socialista -al frente del cual se encontraba la Unión Soviética- estaba en pleno apogeo por imponer su modelo, la cooperación al desarrollo y los programas de ayuda exterior eran unos instrumentos más a partir de los cuales consolidar una u otra ideología (Boni, 2010). En gran parte del continente europeo se tiene un claro ejemplo de ello en el Plan Marshall, el programa americano aplicado para apoyar la reconstrucción de la estructura económica destruida durante la II Guerra Mundial, en el cual ya se vincula directamente el desarrollo con el crecimiento económico.

Esta concepción de la cooperación era protagonizada principalmente por los estados o naciones y se ha mantenido durante décadas. Sin embargo, paulatinamente han ido apareciendo una gran variedad de nuevos actores dentro del mundo de la cooperación, tanto de naturaleza privada como pública: ONGD, Organismos Internacionales, agencias nacionales de cooperación, etc., que han ido enriqueciendo y diversificando los diferentes sistemas de cooperación estatales.

Finalmente, muchos de los gobiernos regionales y locales de diferentes países han ido desarrollando también políticas y programas de desarrollo, dando lugar a la denominada cooperación descentralizada. Este fenómeno debe su origen y posterior fortalecimiento principalmente a dos motivos (Unceta et al., 2011):

- i) el auge del fenómeno transnacional conocido como globalización, combinado con el aumento en las correlaciones de las problemáticas económicas, sociales y ambientales, han desembocado en un avance de la conciencia global despertando el interés y sensibilización de nuevos actores y movimientos sociales respecto a temáticas como la protección del medio ambiente, la lucha contra la desigualdad de género, la defensa de los derechos humanos, etc.
- ii) dicha globalización y transnacionalización de los procesos económicos y sociales ha terminado desdibujando la histórica figura del estado-nación. Este marco territorial que tradicionalmente era el encargado de diseñar, implantar e impulsar las diferentes estrategias para el desarrollo se ha terminado difuminando en dos direcciones: hacia entes supranacionales (como la Unión Europea) y hacia administraciones subestatales.

Estos dos fenómenos, el aumento de la conciencia global e interdependiente de las problemáticas económicas, sociales y ambientales, así como el cada vez mayor poder en la toma de decisiones de las instituciones subestatales, han derivado en que actualmente los gobiernos locales y regionales adopten un mayor número de competencias en materia de políticas sociales que décadas atrás, lo que ha desembocado en que muchos de ellos desarrollen su propia agenda de cooperación.

En el caso específico de la cooperación descentralizada española, y tal como señalan Martínez & Sanahuja (2009), los gobiernos regionales son los que se muestran más activos a partir de la década de los 80. Después, y a raíz de la fuerte demanda social durante la década de 1990 llevada a cabo por la sociedad civil a favor de que el Estado español destinara un 0,7% de la RNB a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la gran mayoría de las administraciones autonómicas y locales entendieron que la cooperación era una política importante para la ciudadanía, por lo que decidieron incorporarla en sus agendas (CONGDE, 2012).

A pesar de que la gran mayoría de las comunidades autónomas del Estado español redactaron su propia legislación específica y documentos estratégicos plurianuales en materia de cooperación, con el fin de ordenar sus actuaciones en la mayor medida de lo posible, se terminó dando lugar a un crecimiento un tanto impreciso de la cooperación descentralizada. Si bien las dotaciones presupuestarias llegaron a alcanzar cifras realmente cuantiosas, pues en el año 2007 se destinó en AOD autonómica casi 400 millones de euros (Martínez & Sanahuja, 2009), no se consolidó socialmente ni se consiguió trascender conceptualmente más allá de lo que se hacía a nivel estatal. Prueba de ello es el debilitamiento que empezaron a sufrir las políticas de cooperación de la casi totalidad de comunidades autónomas del Estado español a raíz del año 2010. Y no exclusivamente presupuestario, que fue muy notable, sino también de personal, así como de estructuras y órganos específicos en materia de cooperación dentro de la Administración Pública (CONGDE, 2012).

Pero, desde 2015, paralelamente al cambio político en muchos de los gobiernos subestatales españoles y con el surgimiento de una nueva agenda internacional de desarrollo, se ha podido contemplar una apuesta por el restablecimiento de las políticas de cooperación autonómicas (La Mundial & AIETI, 2017). Si bien en muchos casos prima una línea continuista de lo que se venía haciendo con anterioridad a la crisis financiera, resulta pertinente analizar si existe una relación de causalidad entre estos factores y dicha recuperación, lo cual constituye una de las motivaciones de la presente investigación.

Este auge de la cooperación descentralizada ha venido acompañado también por un elevado número de investigaciones y estudios que se han hecho al respecto desde el ámbito académico. Aunque, como destacan Labaien y Unceta (2015), muchos de estos se han centrado, principalmente, en análisis cuantitativos de la financiación destinada por las administraciones sin profundizar en la consistencia de las políticas públicas. Sin embargo, en los últimos años diferentes investigadores han empezado ya a remarcar la necesidad de una mayor reflexión que vaya más allá de las cuantías aportadas por las administraciones.

Fruto de esos trabajos ha nacido el concepto de cooperación subestatal, como aquella llevada a cabo por las administraciones autonómicas o locales pero en las cuales se pretende superar la

lógica mimetizadora del modelo estatal que han seguido las políticas de cooperación descentralizada. Sobre esta distinción se ahondará en apartados posteriores, pero cabe señalar que, en adelante, se utilizarán de manera diferenciada los términos cooperación descentralizada, refiriéndose así al enfoque tradicional, y cooperación subestatal, perteneciente a esa visión más reflexiva en la que la presente investigación pretende profundizar.

Paralelamente, también se ha deliberado en otros estudios (Belda et al., 2016; Belda & Boni, 2014; Plataforma 2015 y más, 2011) sobre la necesidad de repensar las intervenciones que se venían realizando en materia cooperación, con el objeto de incorporar perspectivas más políticas y transformadoras. Entre otras propuestas, se sugiere trascender el debate sobre la financiación que tanto espacio ha copado a las organizaciones sociales, defendiendo siempre la importancia del apoyo económico, pero destacando su sostenimiento por encima de su cuantía, para adoptar una visión largoplacista con posicionamientos políticos muy definidos. Se sugiere también la articulación intermística de las ONG con colectivos y movimientos sociales que permita una mayor sensibilización de la ciudadanía, superar la lógica norte-sur y la construcción de discursos contrahegemónicos.

1.2. Posicionamiento del investigador

Tan importante como esta breve contextualización sobre la cooperación descentralizada para poder comprender mejor la investigación que este trabajo recoge, lo es reconocer el posicionamiento del mismo investigador. Aunque ocasionalmente se defiende la posición del investigador como un ente objetivo, es necesario reconocer la importancia del contexto personal del mismo y cómo esta afecta a interpretar la realidad. El pensador italiano Piergiorgio Corbetta lo expresaba con las siguientes palabras:

“No existe una realidad social universal válida para todos los seres humanos, sino que existen múltiples realidades, en tanto que múltiples y diversas son las perspectivas con las que los individuos ven e interpretan los hechos sociales”
(Corbetta, 2007).

Como estudiante del Máster en Cooperación al Desarrollo por la Universitat Politècnica de València, mi postura dista de la neutralidad respecto al tema de investigación. Tengo una visión de la cooperación y del desarrollo construida, tanto a partir de lo aprendido (y desaprendido) durante dicho máster, como en otras etapas y experiencias de mi vida. Dichas conceptualizaciones pueden diferir con las que me he podido encontrar que defiendan otros actores durante el proceso de investigación. Por ello, identificar y canalizar cualquier sesgo personal ha supuesto todo un reto a lo largo de la misma, como en el epígrafe de metodología se explica más pormenorizadamente.

Fruto de la formación recibida, he desarrollado una conciencia crítica que me ha llevado a tomar una postura muy clara respecto al papel que han jugado, y siguen jugando, los países del Norte opulento en cuanto a las desigualdades globales. Consecuencia de esto, y motivado además por un profundo interés personal en la política y sus procesos, considero que la generación de los documentos estratégicos, así como de los discursos, determinarán significativamente el rol futuro de las administraciones, y por ende la ciudadanía que representan, en la lucha por la justicia social.

1.3. Objetivos de la investigación

Teniendo en consideración todo lo ya comentado, el objetivo principal de la presente investigación es estudiar los posibles factores que influyen en los procesos de diseño de las políticas de cooperación subestatal de tres comunidades autónomas del Estado español.

Asimismo, también se han definido los siguientes objetivos específicos a seguir durante todo el estudio:

- Caracterizar la cooperación transformadora, identificando sus elementos definatorios (planteamientos, enfoques e instrumentos) que la distinguen de aquellos discursos, diseños y prácticas más tradicionales.
- Analizar los cambios en los vigentes documentos estratégicos en materia de cooperación de tres comunidades autónomas respecto a sus predecesores, en aras de una política más transformadora.
- Examinar la aproximación a unas actuaciones de carácter transformador, a través de los diferentes elementos e instrumentos, así como de los procesos de creación e implementación de los documentos estratégicos de las políticas de cooperación autonómicas.
- Comparar cómo los procesos de diseño de las políticas de cooperación (participación de agentes de cooperación, visiones del desarrollo, lecturas de agendas internacionales, etc.) determinan el potencial transformador de una administración subestatal y cómo se incorporan las diferentes realidades de cada territorio (contexto social, económico, cultural, político, universitario...).
- Explorar las estrategias y procesos de territorialización de las agendas internacionales de desarrollo a los discursos y prácticas institucionales de los principales agentes de los sistemas de cooperación.

2. MARCO TEÓRICO

Dentro de los objetivos específicos, uno de ellos hace alusión a la caracterización de los enfoques, instrumentos, y elementos que en la presente investigación van a definir lo que se considera como cooperación transformadora para, a partir de ahí, poder analizar los discursos, diseños y prácticas que se están realizando en los territorios objeto de análisis.

El diagnóstico de una política de cooperación como transformadora es una cuestión sobre la que no existe un consenso totalmente establecido en el ámbito académico, a pesar de la expansión investigadora entorno a la cooperación de la que se hablaba anteriormente. Aunque, como se verá en los epígrafes finales, la claridad teórica no es el único requisito para avanzar en este sentido, sino que la voluntad política y el consenso social son dos ingredientes imprescindibles. Porque, aunque sí que se encuentran identificadas muchas prácticas *no transformadoras* que poco a poco van quedando en el olvido, a la hora de definir lo que sí sería una cooperación transformadora, nos adentramos en un espacio mucho más difuso y subjetivo.

2.1. Cooperación descentralizada vs subestatal

El *leitmotiv* que ha perseguido el proceso investigador ha sido la diferenciación entre la cooperación descentralizada tradicional y un modelo de política de cooperación subestatal más transformador que amplíe lo que se venía haciendo, mayoritariamente, hasta el momento. Este debate, que está presente tanto en la academia como en la sociedad civil, parte de la propia lingüística, pero termina trascendiendo en los enfoques del diseño, discurso y práctica de la cooperación.

Tal y como se viene diagnosticando durante estos últimos años, una de las principales limitaciones de la cooperación descentralizada española es el carácter replicador que ha preponderado. Es decir, el querer mimetizar a una menor escala los mecanismos e instrumentos que se aplican a nivel estatal. Esta réplica entre las lógicas de las instituciones regionales y municipales con las de la Administración central ha sido señalada y criticada en diferentes estudios (Labaien & Unceta, 2015; Martínez & Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2013) identificándose muchos aspectos, entre los que destacan:

- a. Los paralelismos en el tipo de planificaciones llevadas a cabo en los distintos niveles territoriales, redactando documentos estratégicos plurianuales y anuales con estructuras y elementos muy similares (objetivos generales, prioridades geográficas y sectoriales, ámbitos de actuación...)
- b. La reproducción sistemática de instrumentos por parte de la cooperación descentralizada, desaprovechando así tanto su potencial de incidencia sobre los procesos de desarrollo, como su mayor cercanía y relación con la población.
- c. La persistencia en continuar con los concursos de concurrencia competitiva como fuente principal de financiación de proyectos, a pesar de estar probados ya como una herramienta que fomenta burocratización de las entidades sociales y la fragmentación de sus actuaciones.

Ahora bien, los elementos y/o enfoques que deben sustentar el modelo de cooperación subestatal suponen todavía una discusión sobre la que no existe un consenso pleno, tal y como se comentaba anteriormente. Por ello, dentro de este apartado se exponen aquellas teorías, visiones, instrumentos, etc. que podrían componer ese modelo de política de cooperación subestatal transformadora que ha servido de referencia en la presente investigación.

2.2. Dimensiones de una cooperación subestatal transformadora

Uno de esos planteamientos fundamentales para la conceptualización de esa lógica transformadora ha sido la **cooperación de base local** (Unceta, 2013), la cual supone una ampliación respecto al modelo tradicional de cooperación descentralizada, en la que se buscan nuevas formas más allá del modelo estatal que puedan orientar tanto las capacidades como las energías de las sociedades locales. Deja también a un lado la concepción donante-receptor para potenciar los hermanamientos y las alianzas con pueblos y comunidades del Sur global. Y no solo a nivel administrativo entre ayuntamientos o gobiernos regionales, sino que también invita al resto de actores que forman la sociedad a tejer redes de reciprocidad y co-aprendizaje en las que compartir tanto conocimientos como experiencias para el enriquecimiento colectivo.

Otro de los aspectos a los que también hace alusión la cooperación de base local es la necesidad de repensar los objetivos e instrumentos que tradicionalmente se diseñaban. Como se mencionaba anteriormente, la reproducción del modelo estatal llegaba al punto de que ambos elementos de cualquier administración regional se parecieran notablemente a los de una institución multilateral o la Administración estatal. En vez de eso, y como Unceta et al. (2013) defienden, es necesario pensar de otra forma a la hora de planificar, articular una lógica adaptada a las realidades territoriales, en la que los objetivos y el marco instrumental se definan de una manera coherente y pertinente al contexto.

Asimismo, otro de los pilares fundamentales que debe estar presente en una cooperación transformadora es la participación de nuevos actores, y no solo en la ejecución de actuaciones o proyectos, sino también en las fases de diseño de las políticas de cooperación. En lo que respecta a los **espacios de participación**, muchas son las clasificaciones que se pueden encontrar, pero la presente investigación se centra, principalmente, en la recogida por Gaventa (2006). Esta pone el foco en el proceso en el que fueron creados dichos espacios, quiénes fueron dichos creadores y con qué fines. Así, diferencia tres tipos de espacios de participación:

i. Espacios cerrados

La toma de decisiones se da en espacios formados por un grupo cerrado de actores, sin ninguna intención por incorporar nuevos actores o de aumentar la transparencia de estos procesos. Actualmente sigue siendo el caso más común.

ii. Espacios invitados

La ciudadanía u otros actores son invitados a participar en la toma de decisiones. Puede tratarse tanto de espacios puntuales y esporádicos, como de espacios periódicos y regularizados por las administraciones. Ejemplos de espacios invitados son los presupuestos participativos de muchos ayuntamientos españoles.

iii. Espacios demandados/creados

Por último, están aquellos en los que los sujetos o colectivos menos poderosos se autoorganizan y los demandan a los actores más poderosos, o directamente en algunas ocasiones los constituyen y gestionan ellos mismos de manera autónoma.

En la investigación se ha estudiado qué tipo de espacios de participación han existido durante el proceso de elaboración de los documentos estratégico. Si la elaboración ha sido exclusiva por parte de las administraciones públicas, o si en alguna fase han trabajado de manera conjunta con las entidades sociales y otros actores regionales de interés, así como el modelo relacional que ha primado dentro de esos espacios de participación, es decir, si las relaciones entre los agentes seguían generalmente lógicas verticales u horizontales.

Pero además de los tipos de espacios, también se han examinado los **procesos de participación** que han tenido lugar durante el diseño de las políticas públicas de cooperación en cada una de las regiones. Según Subirats (2014), la irrupción de las nuevas políticas y formas de gobierno surgen del cada vez más deslegitimado modelo hegemónico de democracia representativa, unido a una sociedad más heterogénea e individualizada a la que las políticas tradicionales no saben dar solución a sus complejos problemas.

Siguiendo el criterio de este mismo autor, se pueden diferenciar los procesos de participación ciudadana para la construcción de políticas públicas en dos categorías: gobernanza participativa y democracia radical. La primera, parte de la premisa de que la Administración, a efectos del presente TFM el Gobierno autonómico, comparte la responsabilidad de elaborar las políticas públicas con otros actores. No persigue prescindir de las estructuras representativas, sino complementarlas con instrumentos y prácticas participativas *top-down*, es decir, impulsadas por la Administración pública en las que se invita a la ciudadanía, sociedad civil y otros actores. Estas fórmulas de participación se basan en un modelo relacional entre los actores en el que predominan la horizontalidad y el trabajo en red, pero siempre dentro de un marco de trabajo institucionalizado y autorregulado.

Frente a esto, la lógica de democracia radical, basada en las aportaciones de Laclau y Mouffe (1985), remarca el rol tanto de la sociedad civil como de los movimientos sociales en la democracia. Sus prácticas de participación política se fundamentan en el respeto a la heterogeneidad y la gestión de lo común, con un modelo relacional de colaboración sustentado en la confluencia de visiones y luchas de los participantes. Tienen lugar más allá de la administración pública, buscando incidir, por lo general, en los procesos tradicionales de diseño de políticas públicas. Aunque, en otras ocasiones, son simples casos de *democracia implementativa* basadas en la autogestión para dar respuesta a problemas que el Estado puede solucionar (Subirats, 2014). La ley de vivienda redactada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y la autoorganización de huertos urbanos y grupos de consumo son, respectivamente, ejemplos de uno y otro ámbito de la democracia radical.

Por otra parte, también se ha analizado la **territorialización de las agendas internacionales** en materia de cooperación y desarrollo a las políticas regionales de cooperación, centrándose especialmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se ha estudiado tanto la incorporación de estas agendas como la visión que se tiene de las mismas dentro de los diferentes agentes de los sistemas territoriales de cooperación, examinando si se superponen la alineación a los marcos estratégicos internacionales, de forma crítica o acrítica, sobre los intereses locales.

Se trata esta de la agenda más actual y que más apoyo ha suscitado, ya que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 tras un largo y complejo proceso de redacción en el que se invitó también a representantes de la sociedad civil y del sector privado a participar. Muchas son las novedades respecto a acuerdos internacionales previos, aunque muchas son también las demandas de las entidades sociales que han quedado fuera de esta agenda.

En pocas palabras, la Agenda 2030 se puede resumir en tres principios rectores y dos ejes transversales que vertebran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la declaración que los acompaña (Martínez Osés, 2016). Estos tres principios son: a) universalidad, ya que se rompe con la lógica norte-sur, entendiendo que las dinámicas de empobrecimiento, exclusión e insostenibilidad que se dan por el modelo de desarrollo actual son trans-estatales; b) integralidad, pues se pretende avanzar de la concepción de desarrollo vinculado al crecimiento económico hacia un modelo multidimensional y sostenible; c) su carácter modificador, ya que los retos a los

que hace frente son de considerable magnitud. Por su parte, los ejes transversales son la sostenibilidad ambiental y la lucha contra las desigualdades entre colectivos y personas.

Sin embargo, como ya se ha dicho, diversas son las críticas que se han hecho desde las organizaciones sociales a la Agenda 2030 por muy diversos motivos. Una de las más repetidas es la corresponsabilidad entre los diferentes actores a los que apela dicho acuerdo, dejando a un lado la demanda de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” realizada por la sociedad civil (Martínez & Martínez Osés, 2016). También se reprocha que el resultado final tenga más apariencia de mezcla de temas y visiones en la que se pueden identificar diferentes contradicciones e incoherencias respecto al modelo de desarrollo que propone, teniendo además un enfoque más descriptivo de los retos a los que se hace frente que prescriptivo de las soluciones (Martínez Osés & Martínez, 2016).

Esta doble lectura de la Agenda 2030 es una de las principales reprobaciones que se destacan tanto desde el ámbito de la academia como desde la sociedad civil, y también ha sido foco de interés durante la investigación. Se ha intentado estudiar si han existido estas reflexiones en los diferentes agentes de cooperación, ya que la agenda la Agenda 2030 apela a todo el conjunto de la sociedad y no solo a las Administraciones públicas.

Por último, otro de los elementos que se ha considerado importante a la hora de categorizar una política de cooperación autonómica como transformadora es la presencia de una, o varias, estrategias por parte de la Administración para incorporar el enfoque de la **Coherencia de Políticas para el Desarrollo** (CPD) a su lógica institucional.

Históricamente, las Administraciones públicas se han caracterizado por una organización vertical y jerárquica en su funcionamiento. Dentro de esta estructura, cada materia del desarrollo (educación, sanidad, economía, cultura, cooperación, etc.) se planifica y trabaja de manera sectorizada, dando lugar en ocasiones a contradicciones en la práctica dentro de la misma administración. Frente a esto, la CPD ha pretendido “transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental” (Millán, 2014a). Es decir, integrar, así como respetar, la misma concepción de desarrollo dentro de todos los procesos de creación, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas de una administración.

Sin embargo, son muy diversas las maneras en las que se ha comprendido y puesto en práctica la CPD en los últimos años, tanto desde el ámbito académico como desde el ámbito institucional. Millán (2014b) las categoriza en las siguientes cuatro visiones, de menos a más transformadoras:

i. Promoción de sinergias

Es la más limitada de todas, ya que hace más referencia a la coordinación que a la coherencia, centrándose exclusivamente en la búsqueda de espacios de trabajo y puntos en común sin identificar contradicciones o incoherencias.

ii. Identificación de incoherencias

Se trata del reconocimiento de todas aquellas contradicciones e incompatibilidades dentro de las políticas públicas, además de también el compromiso político para trabajar por solventar dichas incoherencias.

iii. Compromiso transversal

Es la concepción de CPD más tradicional dentro del ámbito académico, que es aquella según la cual se incorpora la visión de desarrollo dentro de todos los procesos de políticas públicas de una administración pública.

iv. Cosmopolita

No sólo se incentiva la coherencia a nivel doméstico, además se diseñan instrumentos para el trabajo junto a otras administraciones territoriales para afrontar los retos transnacionales actuales

A pesar de que la gran mayoría de todo lo estudiado y realizado en materia de CPD se centra en el ámbito estatal, la potencial incorporación de dicho enfoque a nivel regional tiene un par de relevantes motivaciones, tal y como señalan Unceta y Labaien (2017). Por un lado, la mayor proximidad de los gobiernos autonómicos a la ciudadanía ofrece una oportunidad de incrementar la participación, transparencia y rendición de cuentas. Y, por otra parte, los gobiernos regionales cada vez tienen un papel más importante en dinámicas transnacionales, diseñando políticas y programas de alcance internacional.

En resumen, el marco teórico entorno en torno al cual pivota toda la investigación se sintetiza en el siguiente gráfico. Este marco conceptual concentra las principales dimensiones que se han considerado pertinentes para catalogar a una política subestatal de cooperación como transformadora. Asimismo, dicho esquema teórico ha sido un elemento vivo, que ha ido evolucionando conforme avanzaba la investigación.



Figura 1. Marco teórico de la investigación. Fuente: elaboración propia

2.3. Preguntas de investigación

Con relación a este marco conceptual que consolida la base teórica de todo el proceso investigador y a los objetivos antes expuestos, tanto general como específicos, se redactaron las preguntas de investigación que siguen a estas líneas. Estas preguntas son las principales cuestiones que se han perseguido responder a través de diferentes estrategias metodológicas que en el próximo apartado se detallarán.

P1. ¿Se están produciendo cambios en las políticas de cooperación autonómicas hacia unas actuaciones más transformadoras?

P2. ¿Cuáles son las principales novedades dentro de los actuales documentos estratégicos en materia de cooperación subestatal respecto a sus predecesores y a qué son debidos?

P3. ¿Cómo es el papel y la relación de los agentes dentro de cada sistema autonómico de cooperación y cómo influye en pos de una política más transformadora?

P4. ¿Cuáles son los principales factores que pueden determinar la dirección a seguir en la política de cooperación de una comunidad autónoma?

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Antes de profundizar en el programa de investigación y la metodología que se siguieron para la realización del presente trabajo, resulta pertinente esclarecer los diferentes elementos ontológicos y epistemológicos que han regido todo el proceso investigador.

Siguiendo la categorización de paradigmas de Guba & Lincoln (1994), esta investigación se ha realizado basándose en el paradigma crítico. Esto se debe a que parte de un “realismo histórico”, de una concepción de la realidad dada por las dinámicas de poder (ámbito político, social, económico, cultural...) cristalizadas a lo largo del tiempo y que pone el foco principal de la investigación en revelar dichas estructuras de poder para poder transformarlas. Además, y desde el componente epistemológico, hay que considerar que toda la creación de conocimiento que pueda producirse durante la investigación está condicionada subjetivamente por el investigador (Valles, 2000). Esto se debe a que no se concibe que el investigador pueda estar alejado del objeto investigado como defiende el paradigma positivista, sino que ambos se relacionan e interactúan.

En lo referente a la orientación de la investigación, esta se encuentra entre comprensiva y exploratoria, ya que pretende entender cuáles son los factores más relevantes que condicionan el proceso de elaboración de las políticas de cooperación en los gobiernos subestatales. A diferencia de otros tipos de investigación, esta no pretenderá describir o explicar esos factores con un objetivo de lograr generalidades. Únicamente se limitará a intentar comprender cómo esas variables han podido influir en los procesos específicos que se estudian (Mikkelsen, 2005).

3.1. Estrategia metodológica

Por otra parte, y adentrándose ya en la estrategia metodológica, la investigación ha seguido una forma de estudio que podría catalogarse como una combinación entre un estudio comparativo y un análisis crítico del discurso. Ya que, por un lado, se comparan los documentos estratégicos en materia de cooperación elaborados en los últimos dos años por las administraciones descentralizadas con sus versiones precedentes y entre ellos mismos. De esta manera, se intentarán analizar y establecer aquellos cambios que se han producido, si así ha sido, en la cooperación subestatal española. Además, al establecer los mismos ejes de investigación para todos los territorios, también se podrían examinar paralelismos y diferencias entre unos y otros.

La estrategia de investigación ha seguido una metodología puramente cualitativa, ya que de esta manera se podía contar con una cierta flexibilidad a lo largo de todo el estudio para poder tanto adaptar las diferentes técnicas que se han utilizado al contexto territorial de cada región analizada, como incorporar todos aquellos elementos y visiones que no se contemplaban inicialmente en el marco teórico. Toda la investigación ha sido acompañada por distintos procesos de reflexión y revisión individuales por parte del investigador, así como conjuntos con los tutores, que han ido enriqueciendo y dando forma al resultado final que este trabajo recoge.

3.2. Muestra

El número de administraciones descentralizadas dentro del Estado español es muy elevado, ya que contamos con un amplio abanico de niveles territoriales: comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos, ciudades autónomas, etc. Y, aunque es cierto que no todas constan de unas políticas específicas de cooperación, la cantidad que sí las presentan seguía siendo inabarcable para la presente investigación. Por ello, fue necesario definir diferentes criterios de muestreo para así obtener una selección final, que, aun siendo intencionada y estratégica, resultara apropiada para los objetivos, alcance y recursos de la investigación.

La primera variable tenida en cuenta fue la accesibilidad a los actores participantes en la investigación. Como se ha tratado ya a lo largo del trabajo, se parte de una concepción de cooperación en la que la participación resulta un elemento fundamental. Por ello, en este estudio se quería desde un primer momento contar con la colaboración de quienes se han considerado agentes de relevancia dentro de las políticas de cooperación subestatales. Así que se tuvo que considerar las oportunidades reales de poder contactar con representantes de todos los actores, especialmente del ámbito político que generalmente es el más inaccesible.

Un paso importante también fue el determinar en qué nivel territorial se iba a centrar al análisis ya que, como se mencionaba anteriormente, son muchas las categorías dentro del ordenamiento territorial del Estado español. Finalmente se optó por las comunidades autónomas debido a una serie de motivos. En primer lugar, porque su tamaño permite al mismo tiempo poder proyectar una imagen de identidad territorial mayor que la de los municipios, a la par que permanecer próximas a la ciudadanía y presentar fórmulas de participación política. También porque son ellas las instituciones competentes en materias muy ligadas al desarrollo, como son la educación, sanidad, medio ambiente, etc., por lo que ofrecen un gran potencial en cuanto al diseño de políticas públicas transformadoras.

Otro criterio considerado ha sido el de máximas diferencias, método perteneciente a la política comparada que resultaba muy pertinente para este estudio. Por ello, se ha premiado la selección de casos atípicos en lo que respecta a la composición política que gobierna la Administración autonómica.

En último lugar, también se ha valorado, tanto que hayan publicado el documento estratégico en política de cooperación en los últimos dos años, como el tamaño e importancia de la propia administración regional dentro del Estado español, así como la búsqueda de comunidades autónomas con realidades territoriales muy diferentes. Como se hablaba en el marco teórico, la territorialización de las realidades particulares a la política de cooperación autonómica es una de las variables que se han tenido en cuenta para categorizar el concepto de cooperación transformadora que sigue la presente investigación, por lo que se ha querido analizar si las políticas de cooperación de cada comunidad autónoma consideran el contexto económico, político, cultural, social, etc. de cada región, y de qué manera.

Combinando todos estos factores, la muestra con la que se ha terminado realizando la investigación está conformada por:

- Región de Madrid
- Comunidad Valenciana
- Extremadura

3.3. Técnicas empleadas

3.3.1. Para la recogida de la información

En un primer momento, se realizó una **revisión documental** en la cual se analizaron los documentos estratégicos en materia de cooperación de las tres administraciones autonómicas objeto de estudio. Esto incluye los vigentes planes directores o generales de cooperación (la nomenclatura varía en función de la región) y sus predecesores; las estrategias de Educación para el Desarrollo de aquellas comunidades que la presentaran; y las leyes autonómicas de cooperación, así como cualquier otro documento o norma emanada por la administración pública con relación a la cooperación o el desarrollo.

Este análisis documental se realizó siguiendo un guion que se puede consultar en el anexo I. De esta manera, se fue completando una matriz con toda información, lo cual sería de una gran ayuda para la siguiente fase.

Tras la revisión documental, se realizaron un total de 13 **entrevistas semiestructuradas** a representantes de los principales actores del sistema de cooperación de cada región. Esto significa que se contactó con responsables políticos con competencias en cooperación de la administración pública, portavoces de las coordinadoras de ONGD, altos cargos de las oficinas de cooperación de las universidades, así como con investigadores y otras personas de interés. Afortunadamente, y gracias a la mediación de ambos tutores sin la cual no habría sido posible lograrlo, todas las personas con las que se contactó accedieron a participar en la investigación y a ser entrevistadas sin ningún inconveniente.

Estas entrevistas han sido la técnica principal durante todo el trabajo de campo y se realizaron entre finales de noviembre de 2018 y mediados de febrero de 2019. Para su diseño se han tenido en cuenta los objetivos de la investigación, pero también la información obtenida durante la revisión documental, así como de las diferentes investigaciones sobre cooperación que se habían realizado en cada territorio en los últimos años.

Finalmente se optó por una tipología de entrevista semiestructurada por las posibilidades de flexibilidad que este formato ofrece. Aunque sí que se elaboraron unos guiones con unas preguntas más o menos definidas para cada entrevista, estos documentos se utilizaron simplemente como material de apoyo durante las mismas, ya que el orden de preguntas, e incluso la propia formulación de las mismas, se adaptaron en todo momento al tono y contexto de cada entrevista. También se decidió que el guion de la entrevista para cada agente de cada territorio estuviera adaptado, aunque dentro de una misma región sí que coincidieran algunas preguntas con el fin de triangular la información. Estos guiones se encuentran en el anexo II.

Todas estas entrevistas fueron realizadas con el consentimiento expreso y firmado de sus participantes. Pero, en aras de mantener la confidencialidad y el anonimato de las personas, cuando se referencie en los apartados posteriores algún fragmento de dichas entrevistas que se considere relevante, esta se citará siguiendo un código que se explica en la tabla 1. El sistema de codificación que se ha llevado sigue la lógica de, tras la letra E que todas las entrevistas comparten, asignar otra letra entre M, V o E en función del territorio al que pertenezca la persona entrevistada; y, por último, incorporando un número dependiendo del agente de cooperación a quien representa.

TERRITORIO	AGENTE DE COOPERACIÓN	CÓDIGO
COMUNIDAD DE MADRID	Administración pública	EM1
	ONGD	EM2
	Universidad	EM3
	Investigadora	EM4
COMUNIDAD VALENCIANA	Administración pública	EV1.1
	Administración pública	EV1.2
	ONGD	EV2
	Universidad	EV3
	Investigador	EV4
EXTREMADURA	Administración pública	EE1
	ONGD	EE2
	Universidad	EE3
	Investigadora	EE4

Tabla 1. Codificación de las personas entrevistadas. Fuente: elaboración propia

3.3.2. Para el análisis de la información

Siguiendo el esquema clásico de una investigación cualitativa, como por ejemplo el esgrimido por Fernández (2006), tras la etapa de la obtención de información, tanto de fuentes primarias como secundarias, se procedió al análisis. Todo análisis consiste en el manejo de los datos recogidos durante los pasos previas para, contraponiéndolos con el marco teórico de la investigación, realizar una interpretación de la realidad y construir una narrativa con el objeto explicarla. Pero, al igual que el resto de las fases, se encuentra muy atravesada por las subjetividades del propio investigador, por lo que el control de sesgos, que en apartados posteriores se expondrá, resulta sumamente determinante.

Dicho análisis se llevó a cabo a través de un proceso de codificación, o lo que es lo mismo, la simplificación de la información recogida aglutinándola en función a unas categorías abstractas establecidas previamente por el investigador. Esta categorización suele realizarse en función a temas y/o conceptos similares extraídos tanto del marco conceptual como de las preguntas de investigación. Finalmente, todas estas categorías se recogen en el libro de códigos, que puede consultarse en la tabla 2 que se encuentra en la siguiente página, yendo acompañadas de su etiqueta correspondiente y de una pequeña descripción en la que se resume en qué consiste cada una. Hay que señalar que la codificación fue un proceso vivo y en continuo crecimiento, ya que el propio libro de códigos fue evolucionando según avanzaba el análisis de la información. (Fernández, 2006).

Tras esto, se construyó una matriz por cada territorio, las cuales se rellenaron a partir de la codificación y en las que cada columna se incorporaban los fragmentos del agente de cooperación entrevistado. Esto tenía el fin de poder visualizar más ordenadamente los datos y comparar los discursos de cada actor respecto a las principales cuestiones de la investigación. El modelo de estas matrices de visualización y comparación se encuentra en el anexo III.

CODIGO	SUBCODIGO	ETIQUETA	DESCRIPCIÓN
Agenda 2030 y otras agendas internacionales	Visión de la Agenda 2030	AI1	Analizar la visión que se tiene desde la cada agente de la Agenda 2030, si se toma esta como una check-list de los ODS o se tiene una concepción más crítica de sus potencialidades y debilidades.
	Incorporación de la Agenda 2030 al discurso institucional	AI2	Explorar la asimilación de la Agenda 2030 en el discurso y las políticas de la Administración, las motivaciones de dicha incorporación, y cómo de alineado está con el de otros actores del sistema de cooperación de cada territorio, motivaciones
	Implementación de la Agenda 2030	AI3	Estudiar si se ha creado algún órgano específico para la implementación de la Agenda 2030, su localización en la estructura de Gobierno y la configuración de este
	Presencia de otras agendas internacionales	AI4	Mantenimiento en la política de cooperación autonómica las premisas de la Agenda de la Eficacia o el Financiamiento, y caso negativo el porqué de su abandono
Participación	Tipos de espacios (cerrados/invitados/demandados)	P1	Analizar el tipo de espacios de participación que se han dado en la elaboración de los documentos estratégicos (Planes Directores y Anuales) y la composición de estos (presencia institucional vs presencia social)
	Tipo de participación (nula/asesorativa/diseño conjunto)	P2	Examinar qué tipo de participación ocurre dentro de los espacios, si es vinculante o no las decisiones que se toman en ellos, grado e influencia de participación
	Tipos de procesos de participación	P3	Observar si existen elementos de democracia y/o gobernanza participativa, horizontalidad en las relaciones entre los diferentes actores, democracia radical y quién impulsa los procesos de participación.
Cooperación de base local	Incorporación del contexto territorial	BL1	Examinar si los objetivos y áreas de trabajo de la política de cooperación regional se alinean con el contexto y la realidad específica del territorio
	Instrumentos de planificación y cooperación	BL2	Analizar todos aquellos instrumentos y modalidades de cooperación pertenecientes a enfoques más recientes y transformadores, o los procesos que se abren en su diseño
	Trabajo en red de los actores de cooperación	BL3	Identificar si existen espacios de trabajo normalizados entre los diferentes agentes de los sistemas territoriales de cooperación (tradicionales y no) y qué tipo de modelos relacionales se dan en cada territorio
Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)	Importancia del enfoque de la CPD en el discurso	CP1	Presencia del enfoque CPD en el modelo de cooperación de los diferentes actores y su visión de este, si hay una demanda de implantarlo/ampliarlo
	Instrumentalización del enfoque de CPD	CP2	Examinar si existe un órgano técnico dentro de la administración autonómica competente en esa materia, su localización dentro de la estructura institucional y su foco de actuación (conjunto de la acción del gobierno o solo acción exterior)

Tabla 2. Libro de códigos. Fuente: elaboración propia

3.3.3. Para la devolución

Unos de las etapas más importantes de cualquier proceso investigador es la difusión de los principales resultados obtenidos y las conclusiones extraídas. Uno de los propósitos intrínsecos cuando se aborda una tarea de esta naturaleza debe ser la expansión del conocimiento sobre un tema específico, en este caso sobre la cooperación descentralizada. Y para catalizar dicho incremento, el intercambio y la difusión son tareas imprescindibles. Aunque en este caso nos encontremos con una investigación elaborada dentro del marco de un Trabajo Fin de Máster, por lo que su dimensión es limitada, se consideró pertinente compartir lo estudiado.

Así mismo, el destacado número de personas entrevistadas, así como el interés mostrado por todas ellas hacia los resultados finales de la investigación, evidencia una mayor justificación para afrontar este cometido.

Por todo ello se ha elaborado un documento resumen de la investigación en formato de *policy briefing* que se distribuirá a todas las que participaron en las entrevistas. Además, se facilitará e incentivará que se comparta entre todos aquellos colectivos, asociaciones y personas a las que le pueda ser de interés la investigación. De hecho, este es un tema que apareció en alguna de las entrevistas que se llevaron a cabo: la necesidad de socializar los hallazgos de los estudios realizados en el ámbito universitario con el resto de los agentes de cooperación. Esto, además de para conectar y crear canales para el trabajo en red, multiplica tanto las posibilidades como las vías para que llegue a la ciudadanía.

En el anexo IV se encuentra un prototipo del documento resumen que se enviará, ya que la versión final se ha dejado pendiente de las correcciones y recomendaciones que el tribunal remita durante la defensa del Trabajo Fin de Máster.

3.4. Sesgos

Tal y como se comentaba en el apartado sobre el posicionamiento del investigador, uno de los principales retos a los que se hacía frente, o al menos era imprescindible tener en cuenta a lo largo de todo el proceso, es el sesgo ideológico y teórico, tanto por parte del investigador como de toda persona participante. La gran connotación política que empapa todo el estudio resulta un hándicap imposible de eludir, por lo que necesario de manejar.

Por ello, y favoreciéndose del hecho de que el espectro político del partido gobernante era uno de los factores a estudiar en el objetivo general, durante la selección de la muestra se consideró pertinente la inclusión de casos atípicos en cuanto a partido político al mando de la administración. Así, al analizarse los procesos políticos y entrevistar a representantes con diferente visión, se limitaba parcialmente el sesgo político personal del investigador.

Otra estrategia ha sido la de optar por triangular al máximo posible la información recogida. Se ha trabajado con documentos institucionales, investigaciones recientes en materia de cooperación descentralizada llevadas a cabo en los diferentes territorios, además de entrevistar a un destacado número de actores por región, por lo que durante el análisis fueron muy diversas las fuentes de información, minimizando cualquier posible sesgo.

Como también se ha tratado ya en el punto anterior, todos los hallazgos se compartirán con los agentes participantes de la investigación, para a través de su *feedback* comprobar que no ha existido ninguna malinterpretación a lo largo del proceso de transcripción y/o análisis de la información. Esta es otra de las grandes utilidades de la devolución, ya que se trata de una herramienta muy útil para el control de sesgos y errores.

En último lugar, otro sesgo importante a tener en consideración es el contexto político en el que dicha investigación ha tenido lugar, durante los últimos meses de la legislatura que comenzó en la primavera del año 2015. Si bien este puede resultar un momento idóneo para propiciar una evaluación sobre lo avanzado en materia de cooperación durante este periodo, también puede darse un discurso excesivamente triunfalista en vistas del siguiente periodo electoral. Además, durante la fase de realización de entrevistas tuvieron lugar los comicios andaluces a principios de diciembre de 2018², hito destacable, ya que supusieron la entrada de un partido de extrema derecha a un parlamento español por primera vez en cuarenta años. Este acontecimiento produjo un desplazamiento de la ventana de Overton en la política española que tuvo su impacto en la propia investigación, ya que hay diferencias notables en el número de referencias al peligro de los mensajes xenófobos y el papel de la cooperación ante estos en las entrevistas previas y posteriores a las elecciones en Andalucía.

4. EVIDENCIAS Y DISCUSIÓN

Se exponen a continuación las principales evidencias obtenidas de la investigación, estructuradas por comunidad autónoma y atendiendo, para cada una de ellas, a las cuatro dimensiones de una cooperación subestatal considerada transformadora.

4.1. Región de Madrid

La Comunidad de Madrid aprobó en el año 2017 su cuarto documento estratégico plurianual en materia de cooperación al que denominó Plan General de Cooperación al Desarrollo para la Comunidad de Madrid 2017-2020. Se ponía así fin a un período de casi cinco años durante los cuales la cooperación autonómica madrileña había carecido de marco planificador desde la finalización del plan general predecesor en el año 2012.

Ese periodo fue acompañado por un debilitamiento casi integral de las políticas de cooperación por parte de la Comunidad de Madrid, tanto desde el punto de vista presupuestario, puede verse en la figura 2, como desde el sentido estructural y planificador, sobre lo que ya se ha comentado en el párrafo anterior. Sin embargo, desde la aprobación del vigente plan general de cooperación se está viviendo un ligero repunte de los fondos destinados en materia de cooperación, aunque aún lejos tanto en valores absolutos, como relativos al presupuesto total de la Comunidad, de las cantidades previas cuando se llegaron a rozar los cuarenta millones de euros. Este acentuado e imprevisto descenso ha condicionado enormemente la cooperación autonómica madrileña, tanto a nivel de actuaciones directas ejecutadas por la Comunidad, como a la hora de financiar al resto de agentes de cooperación regionales. Supone, por lo tanto, un factor sumamente importante

² También hubo elecciones autonómicas adelantadas en la Comunidad Valenciana el 28 de abril de 2019, aunque en este caso no ha habido un cambio político tan patente como para el caso andaluz.

dentro de la contextualización madrileña, pues también constituye un reflejo de la lógica discrecional ligada a la situación económica que se tiene de la política de cooperación en el Gobierno madrileño.

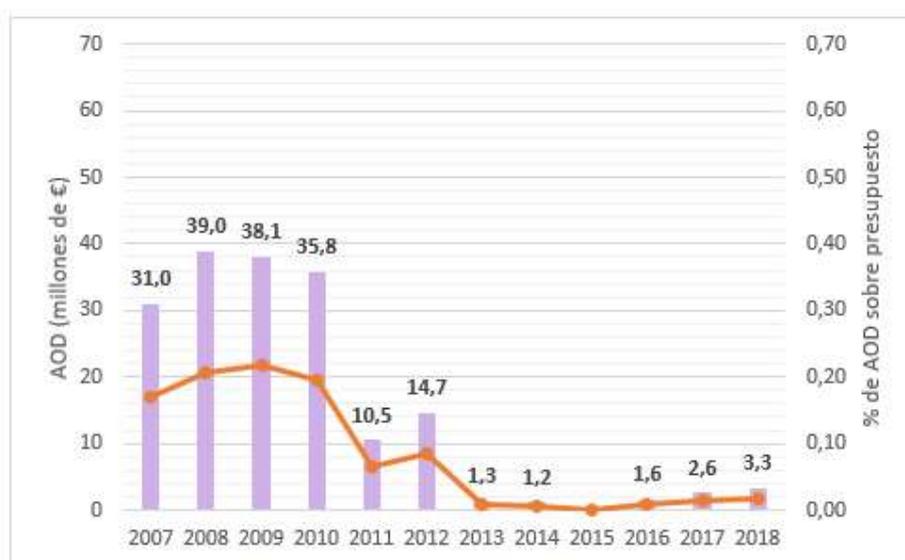


Figura 2. Evolución de la AOD neta desembolsada 2007-2017 y presupuestada para 2018, en valores absolutos y relativos, en la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir los Presupuestos e infoad

4.1.1. Agendas internacionales

A pesar de que la Agenda 2030 cuenta con un apartado dentro del diagnóstico de situación de la cooperación en el Plan General de Cooperación, esta se diluye en la definición de los objetivos y líneas prioritarias del mismo. Esto supone un gran reflejo de lo que surge en el conjunto de la Comunidad de Madrid en materia de la implementación de la Agenda 2030. A finales del año 2018 se anunció la creación de un órgano específico para la incorporación de dicha agenda, la Comisionada de Gobierno de Cambio Climático y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sin embargo, profundizando en la estructura administrativa de la Comunidad de Madrid, se puede comprobar que esta decisión ha consistido principalmente en ampliar las competencias del Comisionado de Cambio Climático ya existente, sin reforzar presupuestariamente el mismo ni dotarle de mayor personal ni instrumentos para la territorialización de la Agenda.

Además, el hecho de que dicho órgano se encuentra dependiente de una consejería diferente a la competente de cooperación se contrapone con la visión multidimensional y omnicompreensiva de la Agenda, e incluso con la del equipo de cooperación de la Comunidad de Madrid: "(...) *la Agenda 2030 no es exclusivamente una agenda para la cooperación al desarrollo, pero también. Es una agenda de gobierno global a todos los niveles, desde el local al internacional. Pero, una agenda que toca el desarrollo en todos los ámbitos de gobierno (...)*" (EM1). Esto puede conllevar una obstaculización de cara a la transversalización de la propia agenda en el conjunto de acción de la Administración y para establecer cualquier posicionamiento reflexivo respecto a la Agenda 2030.

Sin embargo, y a diferencia de las otras regiones estudiadas, la agenda de eficacia de la ayuda, que presenta un enfoque muy tecnocrático de la cooperación y con unos principios de escasa potencialidad (Unceta et al., 2012), sí que sigue muy presente. Esto se puede comprobar tanto en el Plan General vigente como en el discurso del gobierno autonómico al tratar la cooperación. Ejemplo de ello son las referencias dentro del documento estratégico a las diferentes cumbres internacionales celebradas a este respecto, así como a las nociones que en ellas se promueven:

“Entre los principios fundamentales para promover la calidad de la ayuda prestada por el sistema madrileño de cooperación al desarrollo se encuentran los de concentración y especialización” (Comunidad de Madrid, 2017: pág. 39)

Esto puede reflejar una muestra más de la visión tecnócrata y resultadista que se tiene desde la Comunidad de Madrid respecto a la cooperación, tal y como otras investigaciones anteriores ya indicaron (Martínez et al., 2012; Millán & Gil, 2018) y como el resto de los actores expresaron en las entrevistas. Entre las diferentes agendas internacionales a su disposición, se ha evidenciado la priorización de aquella más despolitizada y en la que la concepción del mundo a través de la dicotomía Norte-Sur sigue presente. De esta manera, se limitan visiones e interpretaciones transformadoras de las agendas internacionales de desarrollo, apostando incluso por aquellos discursos más reduccionistas, como el que subyace a la agenda de la eficacia de la ayuda.

4.1.2. Espacios y procesos de participación

En lo que respecta a la participación, se ha recuperado el espacio más relevante e histórico para el encuentro de los diferentes actores del sistema madrileño de cooperación, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, que llevaba desde 2011 desarticulado. De esta manera se cumple así unas de las líneas de trabajo prioritario del Plan General, aunque la composición de dicho órgano ha variado respecto a la versión precedente.

Desde todos los agentes se encuentra positiva la reconstitución del Consejo, si bien existen diferencias en cuanto a la configuración y finalidad del mismo. Desde la Comunidad se resalta su carácter plural: *“(...) ahora está más enfocado al desarrollo de la propia cooperación. Están las empresas, la Universidad, las ONGD (...)”* (EM1), mientras que desde la sociedad civil se lamenta la poca representación de las organizaciones sociales en detrimento de una mayor presencia de la Administración, aunque celebra la incorporación de la Universidad a dicho espacio no entendiendo su ausencia previa.

Pero, como se decía, también existen voces disconformes en cuanto al tipo de participación y a las funciones de dicho órgano: *“(...) los espacios que hay de debate, y de articulación, están también como muy centrados en las bases de la convocatoria, en el Plan General. Los espacios de trabajo que hay pues también son muy poco transformadores (...)”* (EM4). Por ello, y a pesar de las potencialidades que pueda suponer la restauración del Consejo de Cooperación en aras de una mayor reflexión conjunta y participación en la política de cooperación madrileña, la composición y tareas asignadas al mismo pueden terminar limitando la capacidad transformadora del mismo.

Este poco peso de la participación de los actores de la sociedad civil en la política de cooperación madrileña se ve reflejado en su casi inexistente papel en todo el proceso de creación del vigente plan general que rige la cooperación de la Comunidad de Madrid. Esto ha sido reseñado tanto por Millán & Gil (2018) como en las propias entrevistas realizadas: “(...) cuando hicieron el Plan porque queríamos la convocatoria rápida, sacaron un borrador que se había comenzado a redactar, en el 2012 creo, y lo sacaron. Y yo creo que ni nos lo presentaron. Nosotros hicimos algunas alegaciones muy pequeñas, y nada, lo sacaron casi sin consultas a las organizaciones (...)” (EM2).

Cabe señalar que, a pesar de la gran demanda de un papel más destacado en la política de cooperación madrileña por parte de los agentes de cooperación no pertenecientes a la Administración pública, no se han organizado procesos participativos autónomos o iniciativas de democracia radical al margen de la Comunidad de Madrid, como sí que ha ocurrido en otras regiones. Es decir, no se han realizado iniciativas conjuntas entre los actores de incidencia política a partir de las cuales transmitir sus reivindicaciones o propuestas a la propia Administración.

4.1.3. Elementos de la cooperación de base local

Los tradicionales instrumentos de financiación diseñados por la Comunidad de Madrid basados en procesos de concurrencia competitiva, presentes también en los otros territorios, no promueven el trabajo en red ni relaciones cooperativas. Sino en todo caso, lógicas instrumentales en las que un actor aprovecha los espacios y/o público que le brinda otro, pero sin un diseño o trabajo conjunto previo. Y aunque siempre se suele concebir que una mayor cantidad de organizaciones sociales, entidades de la economía social y solidaria, movimientos sociales e instituciones universitarias facilita la construcción de redes, también cabe destacar que la considerable representatividad de todos estos agentes en la región madrileña limita la creación de los vínculos de confianza necesarios para el trabajo en común.

Aún así, sí que están empezando a surgir programas y proyectos con actores de más allá de la cooperación, como por ejemplo con asociaciones de vecinos, dentro del marco de la difusión de la Agenda 2030. Esta tendencia en la planificación a ampliar al arco de agentes implicados en el sector de la cooperación se alinea con los postulados más transformadores en aras de construcción de espacios para la ecología de saberes y el entrelazamiento de redes de reciprocidad. Pero, además, este tipo de iniciativas se están llevando a cabo con el doble objetivo de acercar la cooperación a la ciudadanía también, tratando de sensibilizar en torno a la necesidad de instaurar la política de cooperación como una política social más del gobierno autonómico, ampliando esa visión discrecional que se tiene actualmente. Esta necesidad ha surgido fruto de las reflexiones acontecidas tras la escasa movilización social y repercusión que provocó el desmantelamiento acometido a la cooperación madrileña en el año 2013.

4.1.4. Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Por último, cabe reseñar la paradoja entre las continuas referencias a la coordinación, eficacia, eficiencia, etc. dentro del discurso en temas de cooperación de la Comunidad de Madrid con la escasa implementación y presencia del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Este resulta, tal como se propone desde los planteamientos de la cooperación transformadora,

una herramienta idónea para alinear las actuaciones en todo el conjunto de la Administración, evitando así discordancias e incongruencias. Analizándose a través de la clasificación de Millán (2014), la Comunidad de Madrid presenta una visión centrada en la “promoción de sinergias y complementariedades”, la categoría más débil en cuanto a su potencial transformador se refiere. Pero esta búsqueda de puntos de trabajo en común no está enfocada a todo el conjunto de las políticas, sino que se centra exclusivamente en materia de cooperación e inmigración, acotando aún más este enfoque.

Además, el hecho de que la coherencia de políticas se centre exclusivamente en materia de cooperación y migración, como expresa el quinto objetivo de gestión definido en el Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid: “una mayor integración y coherencia entre las políticas de cooperación e inmigración” (Comunidad de Madrid, 2017), puede suponer un riesgo, tal y como ya se ha señalado en otros estudios (Millán & Gil, 2018; Martínez et al., 2013). Un riesgo en términos de que la política de cooperación sea instrumentalizada con el fin de promover el control migratorio o la fijación de población migrante en territorios de tránsito, lo que conllevaría una trasgresión de los principios fundamentales de la cooperación, la justicia global y los derechos humanos. Por otro lado, esta postura puede concebirse como un primer paso en aras de una mayor congruencia entre estas políticas y con una proyección de ampliar esta coherencia a otros ámbitos de la Administración en un futuro, lo que sería una estrategia más próxima a una política de cooperación transformadora.

4.2. Comunitat Valenciana

En junio de 2017, la Generalitat Valenciana publicaba su IV Plan Director de la Cooperación Valencia para el período de 2017-2020 (Generalitat Valenciana, 2017a). Se trata este del primer gran documento en materia de cooperación elaborado por el nuevo Govern de la Generalitat Valenciana surgido tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015. Pero no sería el único, ya que a finales de ese mismo 2017 se aprobó la Ley 18/2017 de cooperación y desarrollo sostenible (Generalitat Valenciana, 2017b), sobre la que se hablará más adelante.

Se establecían así los nuevos marcos normativos y estratégicos que deben guiar tanto las políticas como las actuaciones de cooperación autonómica valenciana. Así mismo, se trataba de marcar las distancias con respecto a la anterior administración, de la cual algunos de los responsables políticos y personal funcional se encuentran encausados judicialmente por delitos relativos a su gestión. Al comienzo de legislatura, en el año 2015, la cooperación valenciana se encontraba en un estado de marcado desmantelamiento financiero, tal como se aprecia en la figura 3, del máximo histórico de más de 64 millones de euros en 2008 a menos de 2 millones en 2015 (Iborra, 2016). Este debilitamiento económico estaba acompañado de un desprestigio institucional, como se ha señalado en muchas de las entrevistas realizadas en este territorio, fruto de los procesos judiciales abiertos a parte de los máximos responsables del gobierno anterior por delitos relativos a su gestión. Desde ese año, se está viviendo un repunte cuantitativo de la ayuda valenciana, aunque en los apartados siguientes se tratará si esto ha repercutido en un avance cualitativo en pos de una política más transformadora.

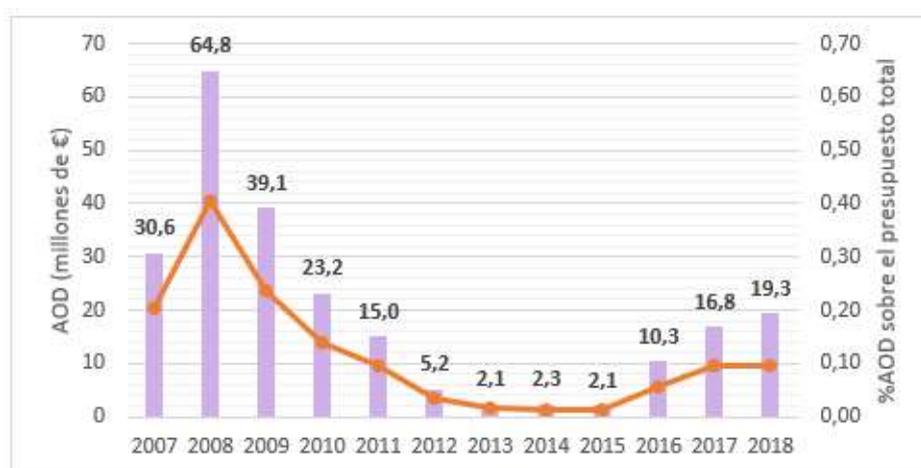


Figura 3. Evolución de la AOD neta desembolsada 2007-2017 y presupuestada para 2018, en valores absolutos y relativos, de la Generalitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos e infoaod

4.2.1. Agendas internacionales

Con la entrada del nuevo Govern a la Generalitat Valenciana en el año 2015, y considerando el turbulento escenario político en el que se encontraba la Conselleria responsable en materia de cooperación, y en definitiva el conjunto de la institución, la Agenda 2030 supuso: “(...) una brújula, una hoja de ruta, una línea ideológica y política que como una columna vertebral atraviesa todas las políticas públicas de este Gobierno (...)” (EV1.1). Tanto es así, que hasta la renovación del *Acord del botànic* del año 2017, el documento en el que se fijan las pautas maestras a seguir por el ejecutivo, está basada en los diferentes ODS. Si bien este nivel de interiorización de la Agenda 2030 no se da en el resto de los territorios, la concepción de esta como una *check-list* de ODS puede restringir la lógica omnicompreensiva y la carga política y transformadora de dicha agenda.

Otro ejemplo del fuerte compromiso político del Gobierno de la Generalitat Valenciana con la Agenda 2030 es la colocación, dentro de la estructura institucional, del órgano colegiado competente en la implementación y seguimiento de la misma, ya que se encuentra adscrito a Presidencia. El estar situado en lo más alto de la jerarquía administrativa manda un mensaje manifiesto de apuesta política, además de poder facilitar en mayor medida la asimilación de la Agenda 2030 en la totalidad del Gobierno que si dependiera de una consejería. Este Alto Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Agenda 2030 se constituyó a finales de 2018 para tratar de ser el órgano de participación, diálogo y coordinación para los decisores públicos y los actores interpelados por la Agenda. Esta investigación se produjo coetáneamente a la creación de dicho órgano, por lo que no se han podido determinar los principales resultados cosechados por este.

Sin embargo, esta gran apuesta por la territorialización de la Agenda 2030 ha provocado posiciones diferenciadas dentro del sistema valenciano de cooperación. Todos los agentes coinciden en lo exigente que ha sido todo este proceso, la alta carga de trabajo y en los avances producidos respecto a épocas anteriores, aunque también hay quienes señalan que la Agenda 2030 ha eclipsado otras temáticas tradicionales de la cooperación pero no incorporadas a esta: “(...) entendemos que la Agenda 2030 es una herramienta más a la que podemos contribuir como herramienta de cooperación, (...) pero que no es la agenda que marca nuestra política de

cooperación(...)” (EV2), “*la política de la Dirección General de Cooperación ha sido Agenda, Agenda, Agenda, que está muy bien, pero creo que se ha olvidado el debate de la justicia social, de la cooperación (...)*” (EV3). Estas reflexiones evidencian que la apuesta por la Agenda 2030 es más una decisión de los responsables políticos que una decisión consensuada del sector de la cooperación. Esto ha limitado la apropiación de las diferentes estrategias de territorialización desarrolladas, además de evitar una posible concepción compartida de esta agenda en todo el sistema valenciano de cooperación. Pero, además, la preponderancia que ha tenido la alineación con la Agenda 2030 respecto a la realidad territorial valenciana, lo cual sigue las lógicas de alineación de las agendas internacionales más tradicional, limita la contextualización territorial necesaria de todos los elementos en una política de cooperación subestatal transformadora.

4.2.2. Espacios y procesos de participación

Por otra parte, el tipo de participación en la elaboración de políticas de cooperación ha cambiado notablemente, como se ha señalado en las entrevistas. Se ha pasado de un modelo informativo basado en espacios cerrados de toma de decisiones por parte de la Administración y en el que existía un claro conflicto entre las organizaciones sociales y los responsables políticos, a una lógica más consultiva y de construcción colectiva, aunque se ha generado cierto agotamiento en el sector debido a lo intenso del proceso y el elevado número de espacios creados.

A raíz de estos contrastes, ha tenido lugar un proceso participativo muy interesante, ya que se acerca a los postulados de la democracia radical, organizado por la CVONGD a modo de respuesta ante la elaboración de la nueva legislación de cooperación llevada a cabo por la Administración valenciana. En dicha iniciativa participaron una media de 25 ONGD, de un total de 91 organizaciones que componen actualmente la Coordinadora, en las diferentes sesiones en las que se elaboró la ley de cooperación deseada por la sociedad civil. Si bien resulta este un claro ejemplo de autogestión que trasciende las vías tradicionales de diseño de políticas públicas, si se hubiera dado una mayor participación de otros agentes de cooperación habría incorporado mayor diversidad de puntos de vista y, probablemente, enriquecido el planteamiento y contenido de la propuesta.

4.2.3. Elementos de la cooperación de base local

En lo que respecta a los instrumentos de cooperación y herramientas de financiación definidas en la política de cooperación autonómica valenciana, tienen un gran peso las lógicas de concurrencia competitiva a pesar de la limitación que estas suponen en pro de una cooperación más transformadora, como ya se ha tratado para el caso de la región madrileña. Aunque una de las principales novedades recogidas en el nuevo plan director es la importancia que se le otorga a la Educación para el Desarrollo (EpD), tanto presupuestariamente fijando un umbral entre el 15% y el 25%, como discursivamente.

Esta se ha convertido en una de las señas de identidad de la política de cooperación valenciana, hasta el punto de publicarse una estrategia específica en esta materia para el ámbito formal que sigue los postulados de la educación para la ciudadanía global (Generalitat Valenciana, 2016). Esta es, según Mesa (2014), la generación más reciente de las cinco que ella diferencia, situándola asimismo como el enfoque con mayor capacidad transformadora y sensibilizadora.

Aún así, dentro del sistema valenciano de cooperación existen discrepancias respecto al modelo de proyectos que mayoritariamente se formulan, debido al escaso trabajo en red durante las fases de identificación y formulación: “(...) *me gustaría que hubiera una convocatoria de EpD, esto lo he dicho a la GV y lo he dicho a las organizaciones, en la que pudiéramos participar diferentes actores. Creo que eso hace falta (...)*” (EV3). También se cuestiona que los fondos de EpD provengan exclusivamente de la cooperación y no se complementen desde otras consellerías: “(...) *EpD tendría que ser mucho más eficiente y con menos recursos, movilizar más de otros departamentos (...) no creo que sea un problema de dinero que no haya esos resultados en EpD. Yo creo que tienes proyectos de educación desenganchados con la realidad de tu zona (...)*” (EV4).

Asimismo, resulta pertinente poner el foco de atención en el viraje respecto a las prioridades territoriales en la política de cooperación valenciana hacia la zona mediterránea y el Magreb. Más allá de las restricciones que supone que sea la Administración quien fije los territorios en los que actuar en términos de una política de cooperación participada y apropiada por el resto de actores, cabe reflexionar sobre las motivaciones que subyacen a este cambio: “(...) *[la cooperación debe] servir a los intereses del pueblo valenciano, y servir a los intereses geopolíticos y geoestratégicos del pueblo valenciano. Que es que aquellas comunidades, pueblos, países, lugares con los que nos sintamos concernidos, el área mediterránea, el área africana del Sahel, con los que tenemos ya una directa vinculación, volcarnos en ellos. Y sobre todo fijar demografía en sus lugares de origen. Y bueno, cuando eso no sea posible, pues como hicimos con el Aquarius abrir las puertas (...)*” (EV1.1). Esta instrumentalización de la política de cooperación para el interés de la administración donante, en este caso en materia de control migratorio, no es un riesgo menor como ya se ha señalado en otras investigaciones (Millán & Gil, 2017; Santander & Millán, 2014; Sogge, 2015; Serón et al., 2011) y puede recordar a esas visiones originarias de la cooperación como herramienta de control geopolítico.

4.2.4. Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Por último, hay que señalar el contraste de compromiso político desde la Generalitat Valenciana con la CPD respecto al que se tiene con la Agenda 2030, cuando además son herramientas que pueden implementarse complementariamente. Comparando sus órganos competentes se aprecian diferencias sustanciales, ya que mientras uno se encuentra adscrito a Presidencia del Govern, el otro depende de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Podría derivarse de esta cuestión la existencia de una diferencia de apuesta entre ambos enfoques para la Administración valenciana, demostrando también que la noción que se tiene de la Agenda 2030 está más próxima a la implementación de ODS que a la transversalización de políticas para el desarrollo sostenible.

Además, la norma que rige su funcionamiento, el Decreto 94/2018, no esclarece en el apartado de funciones si su ámbito de actuación se focaliza en la cooperación o en todo el conjunto de acción de la Generalitat:

Artículo 18. Funciones

1. Garantizar la coordinación, el intercambio de información, la coherencia de políticas y la complementariedad de la actividad de la Generalitat en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo.

3. Coordinar y dar coherencia a las diversas políticas sectoriales y a las iniciativas legislativas de la Generalitat, mediante la elaboración de fichas de actuación o documentos similares, con la finalidad de incorporar los objetivos y metas del desarrollo sostenible en sus instrumentos de planificación y de elaboración de presupuestos.

5. Impulsar la evaluación de la coherencia de las políticas del Consell con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Generalitat Valenciana, 2018; pág. 33.388)

Esta discordancia en la definición de las funciones del organismo responsable de la CPD, así como su localización en la jerarquía institucional de la que se hablaba anteriormente, restringe la capacidad transformadora de este enfoque. Este aspecto ha sido una demanda de las representantes universitarias y sociales participantes en la investigación, señalando la CPD como una de las grandes asignaturas pendientes en la cooperación autonómica valenciana.

Aunque, por otro lado, sí que se está promoviendo la denominada armonización territorial dentro de la región valenciana a través de la Alianza de Ciudades por el Desarrollo Sostenible, a la cual se encuentran adheridas las tres capitales de provincia y muchos de los grandes municipios de la Comunitat Valenciana. Este planteamiento se concibe a modo de coherencia de políticas multinivel, a través de la que se pretenden coordinar las políticas regionales y locales en materia de cooperación y desarrollo. La intención de armonizar las políticas de cooperación de los diferentes niveles territoriales no es muy novedosa, ya que ha sido un elemento común de la mayoría de los planes directores. Sin embargo, este posicionamiento de primar la coordinación regional y local, así como de dotarla de una herramienta tan funcional como la Alianza de Ciudades, son reflejo de un compromiso por desarrollar unas políticas de cooperación más transformadoras. Sin embargo, en este ámbito la apuesta está siendo, de momento, más discursiva que práctica, ya que como se reconoce desde la propia Administración: “(...) ese trabajo es, yo diría, en lo que peor nota llevamos (...) esa conexión multinivel va lenta. Y digamos que es lo que nos queda por hacer. El objetivo inmediato más importante (...)” (EV1.1).

4.3. Extremadura

En marzo de 2018 se aprobó el quinto documento estratégico plurianual en materia de cooperación de la Junta de Extremadura bajo el nombre de Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021 (Junta de Extremadura, 2018). Este nace fruto de una investigación previa en la que participaron los principales agentes de desarrollo regionales, diagnosticando el estado del sistema y las políticas de cooperación extremeñas. Este proceso de recuperación en el que se encuentra actualmente la cooperación extremeña desde el cambio de gobierno autonómico tras las elecciones de 2015 se hace notar tanto a nivel presupuestario, (ver figura 4), como en los espacios que se están abriendo y en los instrumentos que se están llevando a cabo, sobre los que se detalla posteriormente.

Por otra parte, cabe destacar que la Junta de Extremadura, a diferencia de los dos gobiernos autonómicos anteriores, cuenta con una agencia autonómica de cooperación en lugar de una dirección o subdirección general. Esto brinda una mayor autonomía funcional y financiera, además, el hecho de que la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AExCID) se encuentre dependiente de Presidencia de la Junta evidencia el peso dado a la política de cooperación en el gobierno extremeño.

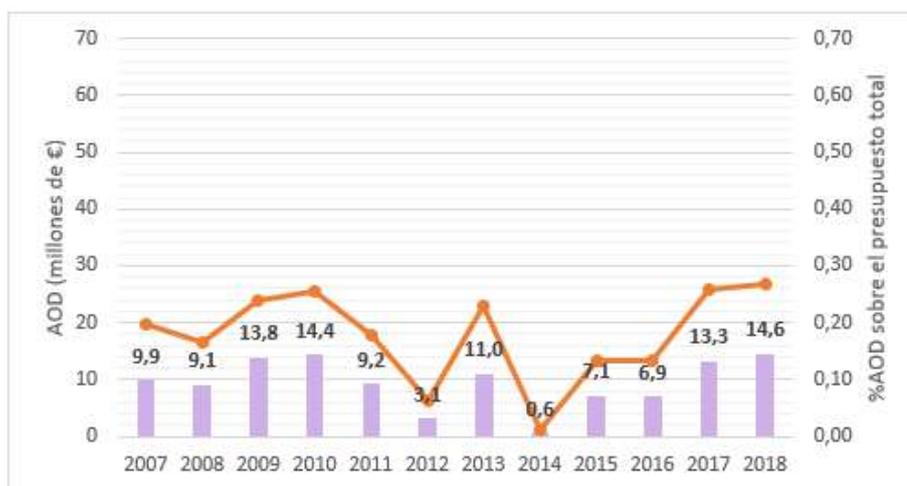


Figura 4 Evolución de la AOD neta desembolsada 2007-2017 y presupuestada para 2018, en valores absolutos y relativos, de la Junta de Extremadura. Fuente: Elaboración propia a partir los Presupuestos anuales e infoaod

4.3.1. Agendas internacionales

En la cooperación extremeña se puede contemplar un discurso más o menos homogéneo respecto a la Agenda 2030, reconociendo el alto valor de algunos de sus elementos, como la ruptura de la dicotomía Norte-Sur, la promoción de la CPD y el amplio consenso que en ella habita. Pero también se enarbola una postura crítica respecto a la visión de desarrollo ligada al crecimiento económico que atraviesa la Agenda o la ausencia de temas de especial relevancia en la cooperación extremeña, como por ejemplo la defensa de los derechos LGTBI: “(...) cuando decidimos incorporarla (Agenda 2030) también decidimos hacerla con esa visión más crítica e incorporando otros elementos: de cooperación LGTBI, una visión más feminista de la que la propia Agenda propone, de sostenibilidad ambiental que vaya un poco más allá, que trate la sostenibilidad de la visa y los cuidados (...)” (EE1). Esta lectura reflexiva de la Agenda 2030, que no se ha observado en los otros territorios, ha conllevado una territorialización de la misma adaptada a las prioridades y necesidades de la cooperación extremeña, lo que supone un posicionamiento mucho más transformador y que permite explotar aquellas potencialidades que presenta esta agenda.

4.3.2. Espacios y procesos de participación

Aunque si algo ha aumentado la capacidad transformadora de la cooperación extremeña con este nuevo plan director, esto ha sido la nueva lógica planificadora y conceptual basada en ámbitos estratégicos. En ella se abre la participación en los procesos de diseño de las políticas de cooperación y el marco de actores llamados a realizar intervenciones a un conjunto de agentes más amplio del tradicional, en el que también se incorporan movimientos sociales,

colectivos feministas, ecologistas, entidades de la economía social y solidaria, etc. Esto supone una clara representación de gobernanza participativa, en la que la administración ha abierto nuevos espacios regidos por la horizontalidad relacional a la ciudadanía organizada para la coproducción de políticas públicas. A pesar de ser un proceso que se encuentra en una fase muy temprana aún y que no se han integrado la totalidad de agentes interpelados, existe un acuerdo total en cuanto a la potencialidad de este nuevo marco para la consecución de unas políticas de cooperación extremeñas transformadoras.

A pesar de esto, siguen existiendo conflictos en las relaciones entre los agentes de cooperación extremeña: “(...) *las relaciones con otros actores no han sido integrativas, ni tan siquiera colaborativas. Sino que hemos esperado a que alguien venga y diga “oye, queremos hacer esto” (...)*” (EE3). Uno de entre los muchos factores a lo que esto es debido es una insuficiente transparencia en la fijación de las expectativas iniciales o su puesta en común al inicio de este nuevo proceso de los ámbitos estratégicos. También, la alta burocratización presente en el trabajo de las organizaciones sociales y los modelos laborales altamente tecnificados que muchas integran están limitando la capacidad para articularse con los movimientos sociales y demás agentes, posicionando al sector de la cooperación como un área cada vez más endogámica. Esto es, sin duda, uno de los principales retos a los que se enfrenta el mundo de la cooperación y ante el cual la metodología de los ámbitos estratégicos puede resultar una respuesta.

4.3.3. Elementos de la cooperación de base local

En la cooperación extremeña existe un formato de financiación alejado de la lógica de concurrencia competitiva a través de la convocatoria abierta para modalidades directas o concertadas. Esta fórmula viene contemplada en el Decreto 59/2016 (DOE, 2016), aunque existe una voluntad por parte de la AExCID de ampliar los fondos y los agentes que la puedan solicitar, debido a que su publicación es previa a la redacción del nuevo plan director. Además, se realizan jornadas con las organizaciones financiadas por la Junta de Extremadura en las que se ponen en común los proyectos aprobados, buscando catalizar posibles sinergias y la creación de vínculos de trabajo. Estos son dos ejemplos de instrumentos que permiten superar la lógica tradicional de competitividad en el sector de la cooperación y a través de los cuales se promocionan las relaciones y el trabajo en red, más proclives a una cooperación transformadora, así como unas actuaciones más armonizadas.

Un aspecto de la cooperación extremeña íntimamente ligado a lo que para esta investigación se ha definido como una política de cooperación subestatal transformadora, es la priorización de la realidad de Extremadura frente a la alineación con las agendas internacionales de desarrollo, algo que no sucede en la Generalitat Valenciana, donde la Agenda 2030 ha primado por encima de los aspectos más diferenciales de la cooperación valenciana. También se puede observar esta preferencia por el contexto extremeño entre los criterios para la identificación de los ámbitos estratégicos, ya que figuran las capacidades y potencialidades de la región extremeña entre esos factores tenidos en cuenta. Cabe señalar que se hace referencia al conjunto de la región y no solamente al sistema de cooperación, que suele ser la fórmula tradicional. Esto conlleva considerar también los rasgos identitarios y culturales, una muestra más del enfoque holístico y

multidisciplinar de la cooperación que atraviesa el documento estratégico y el conjunto de la política de cooperación en este territorio, otorgándole un destacado potencial transformador.

Otro ejemplo más de lo incorporada que se encuentra la realidad del territorio extremeño a su política de cooperación es la importancia que tienen temas como la soberanía alimentaria, el desarrollo rural y la protección del medio ambiente, ya que Extremadura es una región donde el patrimonio natural y el mundo rural son señas de identidad. Esta valoración del contexto particular extremeño se debe, tanto a la demanda de la sociedad civil (*“nosotras siempre hemos defendido que la cooperación al desarrollo tiene que adaptarse a las realidades y a la forma de la cooperación al desarrollo que se hace desde Extremadura”*, EE2), como a la composición de la propia Agencia (*“al fin y al cabo, la dirección [de la AExCID] también viene del sector de la cooperación por lo tanto conoce el sector también desde antes que naciera la Agencia. Eso hizo que se tuviera en cuenta el sector, el territorio”*, EE1).

Sin embargo, esta mirada más transformadora de la política de cooperación extremeña difiere cuando nos centramos en la EpD, aspecto que llama la atención teniendo en cuenta la progresiva importancia que está adquiriendo este instrumento en otros territorios. Porque, aunque sí que es cierto que se cuenta con una estrategia en dicha materia promulgada por la AExCID (AExCID, 2009), data de casi una década y muestra cierta discordancia con las tendencias actuales en la materia.

4.3.4. Coherencia de Políticas para el Desarrollo

La implementación de la CPD en la Junta de Extremadura se está realizando de manera conjunta a la Agenda 2030, comprendiéndose como dos enfoques sinérgicos en el ámbito político y social (Gobierno de España, 2018). Muestra de ello es el órgano competente en la ejecución y seguimiento de la Agenda 2030 anunciado en el debate sobre el estado de la región en junio de 2018: la Secretaría de Coherencia de Políticas para la aplicación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este se encontrará dependiente de Presidencia, un detalle que emite un fuerte mensaje político de compromiso y transversalización, si bien a fecha de la realización de esta investigación aún no se había formalizado la creación de dicho organismo. Asimismo, la Junta de Extremadura también está invirtiendo en estudios externos sobre su nivel de coherencia de políticas, otra muestra de que la apuesta que tiene la Administración extremeña por este enfoque trasciende la postura habitual en otros territorios, cuestión destacada en las entrevistas: *“(…) sí que me parece un punto de partida la investigación y la Secretaría de Coherencia que es radicalmente distinto, y va a poder permitir plantear la aplicación un poco más seria y visibilizando los conflictos (...)”* (EE4).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Atendiendo a los objetivos, tanto el general como los específicos, definidos para el presente estudio y considerando lo hallado en el epígrafe anterior de evidencias, podemos concluir que a rasgos generales estos sí que han sido alcanzados en el conjunto de la investigación.

Por lo que respecta a las preguntas de investigación planteadas, también se pueden destacar avances en los tres territorios en pos de unas políticas de cooperación transformadoras, aunque dichos progresos se han observado muy diferenciados entre las distintas comunidades autónomas. Sobre esa aproximación de cada territorio a las diferentes dimensiones de la cooperación subestatal transformadora definidas para este estudio y a esas preguntas de investigación discurrirá este apartado de conclusiones.

Relativo a los cambios que se están dando en las políticas de cooperación hacia unas actuaciones más transformadoras, son muchos y muy diversos los que se han podido diferenciar a lo largo de la investigación. En la comunidad madrileña destaca la recuperación del espacio de participación por antonomasia de la cooperación autonómica: el Consejo de Cooperación, al que además se ha incorporado por primera vez a su composición un actor tan importante como la Universidad, aunque el tipo de participación que en él se dé determinará la capacidad transformadora de dicho órgano. Para la región valenciana conviene señalar la gran apuesta política por parte de la Administración autonómica por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aunque sin el acompañamiento del conjunto de actores lo que puede suponer una limitación para cualquier estrategia que se diseñe, y la Educación para el Desarrollo, siguiendo esta, además, el enfoque tan transformador de la ciudadanía global. Y, por último, en Extremadura se ha apostado por un nuevo marco conceptual y planificador en el que prima la participación, la alineación al contexto territorial y la renovación de roles de los agentes de cooperación.

En referencia a las principales novedades presentes en los vigentes planes directores o generales de cooperación, la nomenclatura varía en función del territorio, la más unánime es la incorporación de la Agenda 2030 en los tres documentos estratégicos. Esto quizás no es muy revelador, ya que dicha agenda internacional es la más consensuada y aceptada de todas las aprobadas, aunque sí que puede resultar más indicativo del modelo de cooperación que sigue cada región la diferente territorialización que se ha llevado a cabo en cada comunidad autónoma, sobre la que ya se ha deliberado en los apartados previos.

Atiente al papel y relación de los agentes dentro de los sistemas autonómicos de cooperación, sí que se han observado diferencias significativas entre los tres territorios. Extremadura y la Comunitat Valenciana se han desmarcado como las dos comunidades en las que la sociedad civil más a trabajado conjuntamente a la Administración pública en el diseño de las políticas de cooperación, aunque concibiendo dispares lógicas de participación. Mientras que en la comunidad extremeña se está apostando por una coproducción de las políticas públicas, la participación en la cooperación autonómica valenciana se basa primordialmente en órganos consultivos y la presentación de enmiendas. Aunque cabe señalar que una mayor participación no significa intrínsecamente una cooperación de mayor calidad o más transformadora, porque dependerá también, entre otros muchos factores, de lo vinculativas que sean las decisiones que se tomen en los espacios habilitados a tal efecto.

Asimismo, los modelos relacionales que rigen algunas de las iniciativas de trabajo en red no siempre son todo lo horizontales que deberían de ser, siendo atravesados por relaciones de poder marcadas y abundando en muchas de ellas la instrumentalización de los recursos y espacios. Culpa de ello es, al menos en parte, de los instrumentos de financiación basados en concursos de concurrencia competitiva que siguen prevaleciendo en todos los territorios. Resulta

cuanto menos paradójico que en el sector de la cooperación se puedan encontrar instrumentos basados en lógicas competitivas en vez de cooperativas, las cuales favorecerían la creación de nexos y el trabajo en red entre los diferentes agentes del sistema de cooperación.

Referente a estos instrumentos de financiación, otras demandas muy recurrentes en las entrevistas han sido el descenso de la burocratización dentro del trabajo por parte de las entidades sociales, así como la presencia de mecanismos que valoren el arraigo territorial de las organizaciones en los procesos de financiación públicos. Esto es debido a que en el sistema actual las grandes asociaciones, con unas estructuras muy tecnificadas, pueden participar en estos procesos aún en territorios donde no tienen base social, en detrimento de aquellas organizaciones más pequeñas y vinculadas al territorio. Esta captación de fondos limita enormemente a todas aquellas entidades locales de menor tamaño, que no presentan esas capacidades ni recursos, así como minimiza el impacto sobre la ciudadanía en materia de asociacionismo, sensibilización y transformación social.

Para finalizar este epígrafe de conclusiones, sí se podría afirmar que se han identificado una serie de factores influyentes en las políticas de cooperación autonómicas, tales como: tipo de participación de los agentes y su modelo relacional, adaptación a la realidad y contexto territorial, naturaleza de las estrategias de territorialización de las agendas internacionales e incorporación de enfoques e instrumentos transformadores. Sin embargo, y debido en parte también a la acotada dimensión de esta investigación, no se han hallado las evidencias suficientes para enunciar que estos sean los únicos factores determinantes, ya que podrían existir otros elementos explicativos que no se han tenido en cuenta en este estudio.

5.2. Recomendaciones

En este apartado se abordan una serie de reflexiones y recomendaciones que pueden aproximar a la cooperación subestatal a esa noción de política de cooperación transformadora definida para esta investigación.

En primer lugar, una de las prioridades fundamentales debe ser la consolidación de la política de cooperación como una política social más, alejándose así de la lógica discrecional sujeta a la situación económica en la cual se encontraba, y encuentra, en muchas comunidades autónomas. Para ello es fundamental el compromiso político, tal y como se ha destacado en la gran mayoría de las entrevistas, pero también es mucho el trabajo que se puede hacer desde los diferentes agentes. Este objetivo ha sido señalado en diferentes estudios anteriormente (Martínez et al., 2012; Iborra & Santander, 2012), por lo que ya es una línea sobre la que se viene trabajando en los territorios, aunque cabe no perderlo de vista y mantenerlo siempre en la agenda.

Muchas son las estrategias de incidencia política que pueden adoptarse en este sentido, como por ejemplo la llevada a cabo por la CVONGD en 2019, la cual ha elaborado un acuerdo para blindar la política de cooperación que ha sido firmado todos los partidos políticos con representación parlamentaria en Les Corts durante la anterior legislatura. Tal vez el contexto político de campaña electoral en el que ha tenido lugar esta iniciativa ha facilitado su consecución, por lo que cada estrategia deberá adaptarse a la situación política del momento con el fin de maximizar las posibilidades de éxito. También pueden desarrollarse iniciativas más cercanas a la democracia radical, como la propuesta que se realizó en Extremadura sobre el

modelo de agencia de cooperación que quería el sector y que sirvió de germen de lo que es actualmente la AExCID. A través de ellas se puede denunciar el estado de la política de cooperación territorial y reivindicar todos aquellos aspectos en los que se puede mejorar.

Esta consolidación de las políticas de cooperación, tal como se ha abordado en toda esta investigación, no se basa exclusivamente en el apoyo económico, aunque este también es importante y necesario. Se requiere también respaldo institucional, una apuesta por parte de la Administración de emprender todos aquellos procesos y espacios de reflexión, análisis y evaluación que sean necesarios para erigir el modelo de cooperación que mejor se adapte a su realidad y que supere la lógica replicadora que caracterizaba la cooperación descentralizada. En ello deberán participar también otros actores, tanto los tradicionales como aquellos a los que se invite a incorporarse, cada uno siguiendo el rol que sus recursos y capacidades les permitan adoptar.

Una vía necesaria para conseguir ese afianzamiento sería la de trascender los agentes tradicionales, ya que el sector de la cooperación ha pecado históricamente en tener un carácter ligeramente endogámico. La escasa repercusión mediática y movilización social que desencadenó el debilitamiento de la política de cooperación, a todos los niveles territoriales, ya puso el foco en esta necesidad, por lo que es un eje de trabajo ya presente en la gran mayoría de agentes. Ejemplos hay muchos y muy diversos, como el programa liderado por la Red de ONGD de Madrid en articulación con la Federación de Vecinos denominado “Construyendo barrios”, a través del cual se intenta acercar la cooperación a colectivos vecinales. Además, esta incorporación de nuevos agentes se debería de acompañar, siempre que sea posible, con un trabajo colectivo que se dé en la totalidad del ciclo del proyecto o programa, y no exclusivamente en las fases de diagnóstico o ejecución. Esto se debe a que a través de esta concepción más holística del trabajo en red se pueden potenciar los vínculos de confianza y solidaridad entre los actores del sistema autonómico, desembocando en una mayor capacidad transformadora.

Como ya se ha mencionado, una de las demandas más reiterada con relación a los instrumentos de financiación es la solicitud de fondos por parte de las grandes organizaciones en aquellos territorios en los que no tiene base social gracias a su gran estructura tecnocrática, perjudicando de esta manera a las pequeñas entidades locales. Por ello, podría resultar interesante que se incorporasen criterios a estos instrumentos de financiación de concurrencia competitiva actual, o a aquellos futuros que sigan una lógica cooperativista, en los que se pondere el arraigo territorial, tales como la presencia en redes locales, la participación en espacios o procesos de coproducción de políticas públicas y el contar con base social allá donde se soliciten fondos públicos.

Asimismo, para avanzar en la adaptación de las políticas de cooperación subestatales a la realidad territorial, una herramienta muy común es la realización de un diagnóstico sobre el estado de dicha política, en el que se puedan identificar las fortalezas y debilidades del propio sistema de cooperación. Además, si en este participan el mayor número posible de agentes, más fidedigno será y mayor apropiación del mismo se generará en el sector, tal y como se ha destacado en Extremadura respecto la investigación que se realizó previa al nuevo plan general. El vínculo entre participación y apropiación es altamente conocido y demostrado en el sector de

la cooperación, ya que viene siendo una de las consignas en las actuaciones que se llevan a cabo. Por ello resulta paradójico la poca participación que se tiene en la elaboración de las políticas de cooperación, lo que conlleva un distanciamiento entre la administración pública y el resto de los agentes.

Así que es necesaria una renovación en el papel asignado a cada actor, facilitando la incorporación de estos a los espacios de producción de políticas públicas. Pero para que esta participación sea eficaz y desencadene una apropiación real de las políticas de cooperación debe estar basada en tres pilares: horizontalidad, sinceridad y vinculación de las decisiones. Una participación horizontal, para lo cual en los espacios que se constituyan se reduzcan al máximo las tradicionales relaciones de poder de manera que puedan crearse nexos de confianza mutua y trabajo. Una participación sincera, en la que desde el comienzo se visibilice lo que se puede aportar y las expectativas que se esperan de los procesos que tengan lugar, evitándose así malentendidos y desilusiones futuras. Y, por último, una participación vinculante, en la que las decisiones que se tomen terminen reflejándose en las políticas públicas finales. Con estos tres pilares básicos, más todos aquellos que se consideren oportuno añadir, se puede comenzar a trabajar en red e intentar conseguir una sostenibilidad de los procesos participativos de coproducción de las políticas de cooperación.

Por otra parte, y en lo que respecta a las agendas internacionales de cooperación y/o desarrollo, se debe de fomentar una lectura tanto reflexiva como conjunta de las mismas, para que las estrategias de territorialización sean apropiadas y consensuadas con todo el conjunto de agentes regionales. Además, todas las iniciativas que se diseñen para su implementación tendrían que contar también con una contextualización de la realidad territorial específica, para que se pueda aprovechar al máximo la capacidad transformadora que brinda el propio territorio. Habitualmente, las políticas de cooperación autonómicas suelen alinearse a estos marcos internacionales sin primar, e incluso en ocasiones considerar, el contexto y las potencialidades que ofrece la región. Esto puede conllevar a que eventualmente las diferentes estrategias de implementación diseñadas se encuentren desarticuladas con el territorio y el resto de los actores, restringiendo de esta manera su potencial transformador.

Entre las novedades que componen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cabe destacar que es la primera que apela tanto a los diferentes niveles territoriales de la Administración, como a todos los agentes relacionados con la cooperación y el desarrollo, además de concebir una lógica multidisciplinar del desarrollo. Por ello, puede resultar una herramienta muy apropiada para incentivar la coordinación de políticas entre los diferentes niveles territoriales, así como la participación de la sociedad civil y la Universidad en la política pública, y ya no exclusivamente en la política de cooperación. Esta visión omnicomprendensiva significa también que su implementación no debería realizarse de manera sectorizada ni dirigirse desde cualquier posición, sino que debe ser un compromiso del nivel jerárquico institucional más elevado, la presidencia del gobierno autonómico.

Otra incorporación de la Agenda 2030 con respecto a otros marcos históricos es su acercamiento a la Coherencia de Política para el Desarrollo, siendo dos enfoques con un gran potencial sinérgico, pero que no deben eclipsarse mutuamente. De hecho, esta concepción multidisciplinar

del desarrollo incorporada en la Agenda sobre la que se hablaba en el párrafo anterior respalda la necesidad de implementar la CPD en la Administración autonómica. Pero para garantizar un mayor potencial transformador en la coherencia de políticas, el ámbito de actuación deberá de comprender el conjunto de acción del gobierno regional, y no exclusivamente las políticas exteriores como ocurre en algunos territorios. Además, para que no se instrumentalice la CPD en pro del beneficio institucional, un riesgo que ya se señalado en diferentes investigaciones, la transparencia y la *accountability* deben de ser dos pilares fundamentales para permitir el control de la ciudadanía.

Por último, cabe no olvidar que esta investigación se ha centrado principalmente en la parte más discursiva de las políticas de cooperación autonómicas de tres regiones, aunque la verdadera capacidad transformadora reside en la praxis, en las actuaciones que finalmente se llevan a cabo. Porque, a pesar de la enorme dificultad que supone, lo verdaderamente importante consiste en trasladar una política transformadora en unas prácticas transformadoras. Por ello, una propuesta de futura investigación sería analizar cómo son las actuaciones que se están realizando dentro de estas tres comunidades autónomas y en qué grado se implementan así las políticas de cooperación estudiadas en este Trabajo Fin de Máster.

También podría resultar muy interesante ampliar la muestra a otras comunidades autónomas o incorporar otros agentes, como a los equipos técnicos de las Administraciones, quienes tienen un papel muy importante también en las políticas y prácticas de cooperación de los territorios. Otra propuesta muy pertinente es cambiar de nivel territorial para estudiar la cooperación municipal, por la que muchas ciudades están empezando a apostar notablemente.

6. LISTA DE REFERENCIAS

- Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009). "Estrategia de Educación para el Desarrollo". Disponible en http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/documentos/Libro_Estrategia_de_Educacion_para_el_Development.pdf [consultado el 13/05/2019].
- Belda, S., Boni, A. & Sañudo, M. F. (2016). "Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia". ICARIA Editorial.
- Belda, S. & Boni, A. (2014). "Más allá del debate de la financiación: "Aprendizajes de la cooperación no gubernamental para una visión política de la cooperación al desarrollo". Disponible en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/8851/Mas_alla_del_debate_de_la_financiacion.pdf?sequence=2 [consultado el 07/05/2019].
- Boni, A. (2010). "El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales" en Calabuig y Gómez-Torres (coord.) (2010). "La Cooperación internacional al desarrollo". Disponible en <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>, [consultado el 28/01/2019].
- Comunidad de Madrid (2017). "Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017-2020". Disponible en http://www.madrid.org/es/transparencia/sites/default/files/plan/document/plan_general_cooperacion_desarrollo_2017-2020.pdf [consultado el 04/04/2019].
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España (2012). "Informe sobre la Política de Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas". Disponible en https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/04/Politica_Cooperacion_CCAA.pdf [consultado el 05/04/2019].
- Corbetta, P. (2007). "Metodología y técnicas de investigación social". McGraw-Hill (Edición revisada) Madrid. Disponible en <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/metodologc3ada-y-tc3a9cnicas-de-investigac3b3n-social-piergiorgio-corbetta.pdf> [consultado el 30/01/2019].
- Fernández, L. (2006). "¿Cómo analizar datos cualitativos?". *Butlletí LaRecerca*, 6, 1-13. Disponible en <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf> [consultado el 29/03/2019].

Gaventa, J. (2006). "Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación". *Temas sociales*, 58. Disponible en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3516&doc=Y&lib=Y&rev=Y&art=Y&doc1=Y&vid=Y&autor=&coleccion=&tipo=ALL&nunico=100000234#descargar> [consultado el 29/01/2019].

Generalitat Valenciana (2016). "Estrategia de Educación para el Desarrollo en el ámbito formal de la Comunitat Valenciana". Disponible en <http://www.cooperaciovalenciana.gva.es/en/estrategia-de-ciudadania-global> [consultado el 24/04/2019].

Generalitat Valenciana (2017a). "IV Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020". Disponible en <http://www.cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016802/IV+Plan+Director+de+la+Cooperaci%C3%B3n+Valenciana+2017-2020/2d4e1ad6-d87d-4d92-af76-0889101bf2e6> [consultado el 13/04/2019].

Generalitat Valenciana (2017b). "Ley 18/2017, de 14 de diciembre, de la Generalitat, de cooperación y desarrollo sostenible." Disponible en http://www.transparencia.gva.es/documents/162284683/163242528/Ley+18_2017.pdf/fddb9a6-176c-4d39-be67-05680e97909e [consultado el 13/04/2019].

Generalitat Valenciana (2018). "Decreto 94/2018, de 20 de julio, del Consell, de creación de órganos de asesoramiento y participación en materia de objetivos de desarrollo sostenible." Disponible en https://www.dogv.gva.es/datos/2018/08/07/pdf/2018_7832.pdf [consultado el 17/04/2019].

Gobierno de España (2018). "Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030". Disponible en <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/PLAN%20DE%20ACCIÓN.pdf> [consultado el 22/04/2019].

Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1994): "Competing paradigms in qualitative research" en Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial. Disponible en http://academico.upv.cl/doctos/ENFE-4072/%7B0156537F-94C8-43CF-B91A-6ABB5550C70F%7D/2013/S2/IT_Valles_Tecnicas_cualitativas.pdf [consultado el 06/02/2019].

- Iborra, J.J. (2016). "24€ bajo cero. La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana 2011-2014". *Cuadernos 2015 y más 7*. Disponible en http://www.cvongd.org/ficheros/documentos/cuaderno7_%282%29_300.pdf [consultado el 14/04/2019].
- Iborra, J & Santander, G. (2012). "La cooperación al desarrollo en la Comunitat Valenciana". Disponible en http://2015ymas.org/IMG/pdf/La_cooperacion_para_el_desarrollo_en_la_comunitat_valenciana.pdf [consultado el 30/04/2019].
- Junta de Extremadura (2016). "Decreto 59/2016, de 10 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo." Disponible en <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2016/920o/16040066.pdf> [consultado el 22/04/2019].
- Junta de Extremadura (2018). "Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021. Plan de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo en Extremadura". Disponible en http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/plan_general_cooperacion_extrema_2018-2021.pdf [consultado el 13/05/2019].
- La Mundial & AIETI. (2017). "#CooperaciónExtremeña2030. Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura". Disponible en <https://cooperacionextremena2030.files.wordpress.com/2017/11/informe-investigacion-y-propuestas-para-una-nueva-politica-de-desarrollo-en-extremadura.pdf> [consultado el 05/04/2019].
- Labaien, I. & Unceta, K. (2015). "Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español." *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 65. Disponible en <http://www.ehu.eus/ojs/index.php/hegoa/article/view/14618/12776> [consultado el 28/01/2019].
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). "Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics".
- Martínez, I., & Sanahuja, J. A. (2009). "La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España". *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*,

(38), 1. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2546986.pdf> [consultado el 24/01/2019].

Martínez, I., Medina, J. & Santander, G. (2012). “La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria.” Disponible en http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2014/07/Coopera_Madrid.pdf [consultado el 10/04/2019].

Martínez, I. & Martínez Osés, P. J. (2016). “La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales”. *Temas para el Debate*, (254), 19-21. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/292906155_La_Agenda_2030_un_analisis_critico_desde_la_perspectiva_de_las_organizaciones_sociales [consultado el 1/02/2019].

Martínez Osés, P.J. & Martínez, I. (2016). “La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución de poder?”. *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 33, pp. 73-102. Disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar_nuestro_mundo.pdf#page=105 [consultado el 1/02/2019].

Martínez Osés, P.J. (2016). “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”. Centro de Documentación Hegoa, 49. Disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/20908/Bolet%C3%ADn_n%C2%BA49.pdf?sequence=1&isAllowed=y, [consultado el 1/02/2019].

Mesa, M. (2014). “Precedentes y evolución de la educación para el desarrollo: un modelo de cinco generaciones”. *Sinergias—diálogos educativos para a transformação social*, 1(1), 24-56. Disponible en <http://www.sinergiased.org/index.php/revista/item/52-manuela-mesa-precedentes-y-evolucion-de-la-educacion-para-es-desarrollo-un-modelo-de-cinco-generaciones> [consultado el 04/04/2019].

Mikkelsen, B. (2005). “Methods for Development Work and Research”. Londres: SAGE

Millán, N. (2014a). “Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas: nuevos desafíos para la agenda post 2015”. *Investigación & Desarrollo*, 22(1). Disponible en <https://www.redalyc.org/html/268/26831411008/> [consultado el 04/02/2019].

Millán, N. (2014b). “Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones”. Disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1561/reflexiones-para-el-estudio-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-y-sus-principales-dimensiones/> [consultado el 4/02/2019].

Millán, N. & Gil, L. (2017). “La cooperación madrileña ante un escenario de cambios”. Disponible en <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2018/09/COOPERACI%C3%93N-MADRILE%C3%91A.-2018.pdf> [consultado el 10/04/2019].

Plataforma 2015 y más (2011). “Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social.” Disponible en http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf consultado el [07/05/2019].

Serón, G., Jolivel, A., Serrano Martín de Vidales, M., & Gázquez, J. L. (2011). “Coherencias de políticas españolas hacia África: Migraciones”. Disponible en http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2014/11/INFORME_MIGRACIONES_FULL_OK.pdf consultado el [10/05/2019].

Sogge, D. (2015). “Los donantes se ayudan a sí mismos”. Disponible en http://2015ymas.org/%5CCMS%5Cficheros%5Cdocumentos%5Ccuadernos_6_donantes.pdf [consultado el 10/05/2019].

Subirats, J. (2014). “La democracia de lo común. Cambio de época y formas de gobierno” en B. Román & G. de Castro (Eds.) “La era de la política más allá de los límites nacionales. Cambio social y cooperación en el siglo XX” (Vol. 3). Barcelona: Icaria-Universitat de Barcelona-Educo. (<https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Estudios/CAMBIO-SOCIAL-Y-COOPERACION-EN-EL-SIGLO-XXI-vol3-VFINAL.pdf>) [consultado el 6/03/2019].

Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., Sabalza, M., Villena, U. & Zabala, I. (2011). “La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación”. *Vitoria, UPV/Hegoa*. Disponible en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/36/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1488539169 [consultado el 24/01/2019].

Unceta, K., Martínez, M. J. & Zabala, I. (2012). “Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies*, 1 (2). Disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/23283/2012%20Revista%20Iberoamericana%20de%20Estudios%20de%20Desarrollo_Iberoamerican%20Journal%20of%20Development.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consultado el 08/05/2019].

¿Cómo avanzar hacia una cooperación subestatal más transformadora? Estudio de caso de tres políticas autonómicas españolas.

Unceta, K. (2013). “Estrategia de futuro de la cooperación de base local” en FONGDCAM (2013) “Perspectivas de cooperación descentralizada. Un enfoque desde la Comunidad de Madrid”, pp. 9-20. Disponible en <http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2016/11/Ponencias-CoopDescentralizada.pdf> [consultado el 6/02/2019].

Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Sabalza, I., Villena, U. & Zabala, I. (2013). “La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi.” Disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/10860/Publicado_marra_castellano.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consultado el 29/01/2019].

Unceta, K. & Labaien, I. (2017). “La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco”. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1), pp. 164-186. Disponible en <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/226> [consultado el 4/02/2019].

Valles, M. S. (2000). “Técnicas cualitativas de investigación social”. Síntesis Editorial. Disponible en http://academico.upv.cl/doctos/ENFE-4072/%7B0156537F-94C8-43CF-B91A-6ABB5550C70F%7D/2013/S2/IT_Valles_Tecnicas_cualitativas.pdf [consultado el 8/02/2019].