

Eficacia local de la cooperación europea

***El caso de América latina y Perú
(2007-2013).***

Gabriel Voisin-Fradin

Universitat Autònoma de Barcelona

Julio 2012

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS.....	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
INTRODUCCIÓN	1
0.1. Pregunta de investigación / Planteamiento	3
0.2. Justificación	4
0.2.1. Flujos de la cooperación internacional y europea	4
0.2.2. Agenda de la eficacia	6
0.2.3. Reconocimiento de lo local	9
0.3. Plan	14
1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	15
1.1. Marco teórico de la eficacia local.....	15
1.1.1. Definición de conceptos	15
1.1.2. Repaso del debate	21
1.2. Marcos metodológicos.....	29
1.2.1. Evaluación de la ayuda en base a la agenda de París.....	29
1.2.2. Evaluación según el ciclo de gestión de proyecto	36
1.2.3. Evaluación de impactos	38
1.2.4. Evaluación según los criterios de la UE	39
2. EL CONTEXTO ANDINO	45
2.1. Contexto económico, social y territorial	45
2.1.1. Índice de Desarrollo humano (IDH)	45
2.1.2. Economía y territorio.....	46
2.1.3. Relaciones económicas	48
2.2. Marco político y normativo del DL en ALC y Perú	50
2.2.1. Integración regional	50
2.2.2. Descentralización	52
2.2.3. Prioridades y recursos para el desarrollo local (DL)	58
2.3. La cooperación en ALC & Perú	63
2.3.1. Marco normativo en Perú	63
2.3.2. Principales características	65
2.3.3. Eficacia.....	69

3. LA COOPERACIÓN EUROPEA EN ALC.....	73
3.1. Perspectiva estratégica	74
3.1.1. Orientaciones políticas	74
3.1.2. Organización.....	86
3.2. Perspectiva operativa (práctica).....	89
3.2.1. Procesos de programación e implementación.....	92
3.2.2. Contenido de la cooperación	100
CONCLUSIÓN	130
BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	150
Anexo 1. Eficacia de la ayuda: pirámide.....	150
Anexo 2. Eficacia: indicadores (declaración de París)	150
Anexo 3. Evolución de la cooperación internacional para el DL	151
Anexo 4. AOD de los GL (2002-2003)	152
Anexo 5. AOD de los GL: repartición geográfica	153
Anexo 6. AOD del sector social: análisis desde 1990	154
Anexo 7. Ranking de los 10 primeros donantes	154
Anexo 8. AOD mundial: distribución regional	156
Anexo 9. AOD a ALC de los principales donantes bilaterales	156
Anexo 10. AOD a ALC de los principales donantes multilaterales	157
Anexo 11. Ranking de los 10 principales receptores de AOD de ALC.....	157
Anexo 12. Evaluación de la cooperación europea	158
Anexo 13. Indicadores de proceso de descentralización	159
Anexo 14. Indicadores de eficiencia municipal	160
Anexo 15. Esquema lógico del diagrama de efectos.....	161
Anexo 16. Ciclo de proyecto.....	161
Anexo 17. Indicadores de evaluación de la CD para el DEL.....	163
Anexo 18. Recomendaciones para descentralización efectiva	164
Anexo 19. Componentes de las iniciativas de DL	165
Anexo 20. UE: Programas e instrumentos de cooperación.....	166
Anexo 21. Perú: IDH y Densidad del estado	167
Anexo 22. CAN: Inversión extranjera directa	170
Anexo 23. Gestión local en AL	171
Anexo 24. Perú: Requerimientos de capacitación de los GL	172

Anexo 25.	Perú: Matriz FODA de la gestión municipal (2005)	174
Anexo 26.	Perú: Políticas secto-territorial.....	175
Anexo 27.	Perú: plan de cooperación internacional 2007-2011	176
Anexo 28.	Perú: Arquitectura de la cooperación internacional	177
Anexo 29.	Perú: Alineación de la cooperación.....	177
Anexo 30.	Perú: Cooperación descentralizada.....	178
Anexo 31.	Perú: Cooperación europea (2006-2008).....	179
Anexo 32.	AOD de la UE: Evolución y destinación	181
Anexo 33.	UE: Procesos de aprobación.....	183
Anexo 34.	AOD de la UE a Perú: repartición sectorial.....	184
Anexo 35.	UE, programas temáticos (ICD): repartición sectorial	185
Anexo 36.	UE, IEDDH e IfS: Repartición geográfica	185
Anexo 37.	Perú: Asistencia humanitaria europea	187
Anexo 38.	Indicadores de descentralización	188
Anexo 39.	UE – Perú: Proyectos monitoreados	189
Anexo 40.	UE – Perú: proyectos monitoreados y total	190
Anexo 41.	UE – Perú: proyectos monitoreados y resultados.....	190

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ACP : África, del Caribe y del Pacífico
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ARAE: Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
AL: América latina
ALC: América latina y Caribe
ANE: actores no estatales
AOD: Ayuda oficial al desarrollo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CAD: Comité al desarrollo de la OCDE
CD: Cooperación descentralizada
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CND: Comisión Nacional de Descentralización (Perú)
DEL: Desarrollo económico local
DL: Desarrollo local
DeLoG: Grupo de trabajo informal sobre gobernanza local y descentralización
DG: Dirección General (en la Comisión europea)
ECOSOC: Consejo Económico y Social de la ONU
EM: Estados Miembros
FAN: Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, OCDE-CAD
FCD: Foro de cooperación al desarrollo, ECOSOC
FED : Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Perú)
FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal
FONCOR: Fondo de Compensación Regional
FONIPREL: Fondo Nacional de Promoción a la Inversión Privada Regional y Local
FMCU: Federación Mundial de Ciudades Unidas
GIZ: Agencia alemana de cooperación internacional
GL: Gobiernos locales
ICD: Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
IDH: Índice de desarrollo humano
IEDDH: Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IfS: Instrumento de Estabilidad
INTERREG: programa europea a favor de la cooperación transfronteriza
IULA: Unión Internacional de Autoridades Locales
MIAL: Mecanismo de Inversión en AL
ANE-AL: Programa actores no estatales y autoridades locales en desarrollo
ODM: Objetivos del Milenio
OCDE: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico

OCD UE-AL: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL
 ONG: Organización No Gubernamental
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 OSC : Organización de la Sociedad Civil
 PCD: Política de Cooperación al Desarrollo
 PE: Parlamento europeo
 PIB: producto interior bruto
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 SEAE : Servicio Europeo de Acción Exterior
 SINDCINR: Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable
 SNIP: Sistema Nacional De Inversión Pública (Perú)
 SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile
 TFUE: Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
 TdC: Tribunal de Cuenta Europeo
 TUE: Tratado de la Unión Europea
 UE: Unión Europea
 URBAL: Programa europea a favor de la cooperación descentralizada ALC-UE

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1: Esquema de la arquitectura de la AOD.....	2
Grafico 2: Factores de eficacia local.....	28
Grafico 3: Indicadores de eficacia local de la cooperación en base a los criterios de París....	33
Gráfico 4: AOD de la UE: evolución (comparación con los EM).....	80
Gráfico 5: UE, programas e instrumentos en ALC (2007-2013) y eficacia local.....	124

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, la arquitectura de la ayuda al desarrollo se ha vuelto muy compleja (véase esquema de la arquitectura de la AOD, p2),¹ además de ser voluntaria, discrecional y volátil,² hasta que se cuestiona en cuanto a su eficacia, mientras la Unión Europea (UE) se convertía en uno de los donantes más importantes de la cooperación al desarrollo y de los más involucrados en cuanto a la eficacia de sus intervenciones.³

En América Latina (AL), en el marco de una asociación de actores globales,⁴ la UE está cooperando a varios niveles (regional, subregional, bilateral), incluso de forma innovadora del lado de los gobiernos locales (GL).⁵

Sin embargo, la agenda internacional se ha focalizado hasta hace poco en la eficacia de la ayuda a nivel interestatal⁶, sin llegar a un análisis que permita ver hasta qué punto los dispositivos favorecen un desarrollo local (DL) sostenible y equilibrado.

De hecho, los estados siguen liderando los procesos de desarrollo sin que esos “*enfoques estatocéntricos y verticales [hayan] sido capaces de resolver [los desafíos de desarrollo] (...) locales*” (Ponce 2007, p.6). Así quedan disparidades territoriales muy altas en AL y los desarrollos exitosos se concentran en unos polos económicos altamente especializados y a menudo orientados hacia las exportaciones.⁷ Unos van hasta ver como consecuencia de décadas de política mal enfocada un crecimiento sin empleo, una compactación del territorio “*guetizando*” las sociedades urbanas.⁸

Con esta constatación ha crecido la integración de lo local por parte de la cooperación internacional y antes de todo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la cooperación alemana (GIZ), española (AECID), o de la propia UE.⁹

Paralelamente la UE ha sido un motor fuerte de descentralización y de apoyo a los gobiernos locales en su papel de desarrollo en la misma Europa desde varias décadas, en particular con

¹ “En todo el mundo hay 225 organismos bilaterales y 242 multilaterales que financian cientos de miles de actividades todos los años. En 108 países más de 10 donantes de la UE aportan ayuda programable por los países. Los donantes de la UE financian en torno a 60.000 proyectos” Informe de AidWatch, 2009 citado en UE (2010f), p31.

² Martínez y Sanahuja (2009), p2.

³ UE (2006), *Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido*.

⁴ UE (2009a), *La UE y AL: Una asociación de actores globales*.

⁵ Con los programas URBAL I-III

⁶ Declaración de París y programa de acción de Accra, declaración final de Busan

⁷ CEPAL (2009), pp. 47-76.

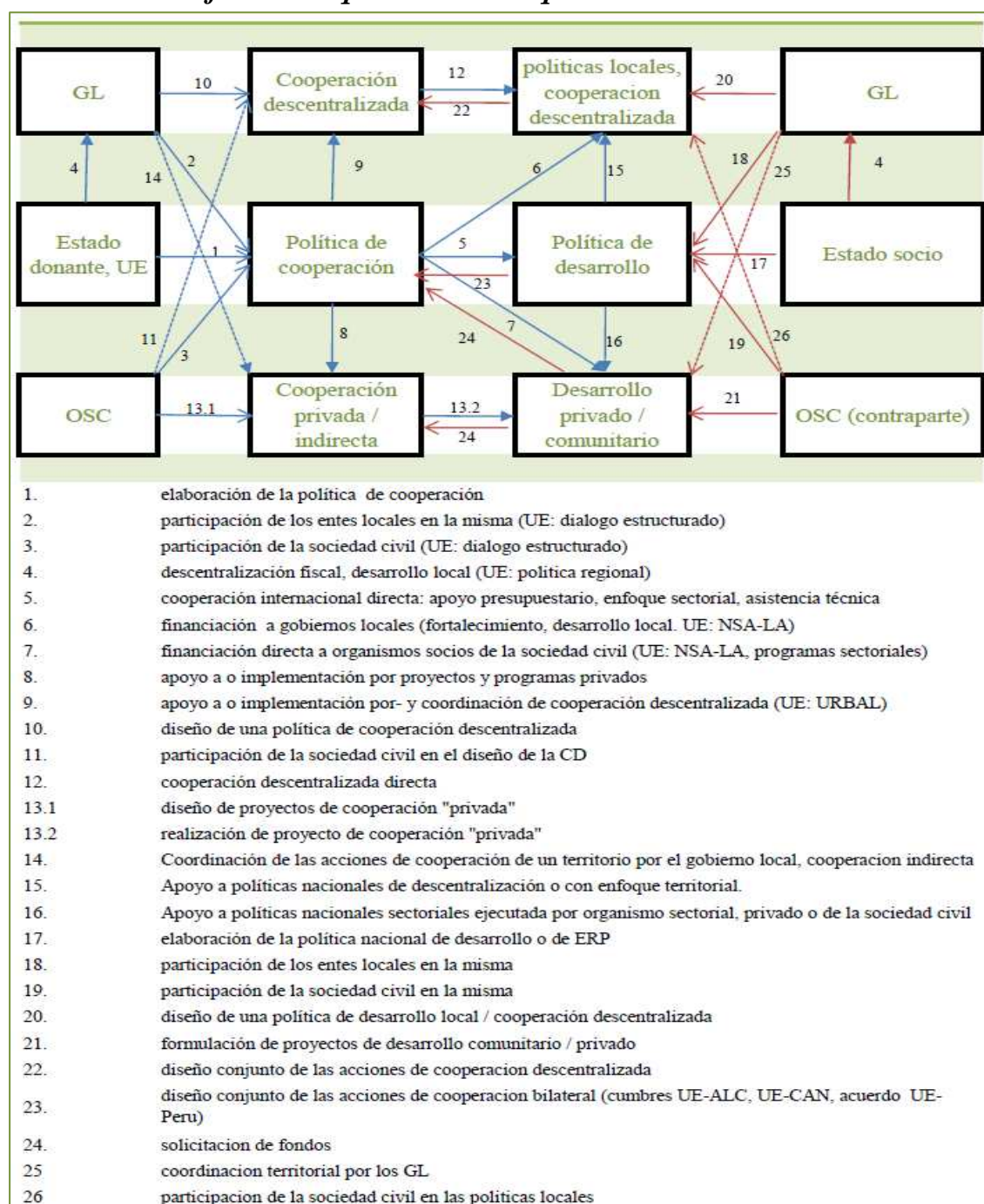
⁸ Coraggio & Quiroga (2005), p6.

⁹ Ponce (2007), pp. 26-28 y Anexo 3

su política regional¹⁰ hasta el punto de poder ser considerada como líder en involucrar a los GL en su política de desarrollo.¹¹

Asimismo cabe preguntarse de manera específica si la cooperación europea tan presente en AL e involucrada hacia su eficacia, es eficaz a nivel local, en particular en Perú, caso muy representativo de esos esfuerzos.

■ **Grafico 1: Esquema de la arquitectura de la AOD**



Fuente:

elaboración

propia

¹⁰ UE (2009e), La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE.

¹¹ CGLU (2009), p18.

0.1. Pregunta de investigación / Planteamiento

Abordaremos la pregunta de la eficacia según un enfoque amplio, considerándola no sólo bajo su concepto en la agenda de París con sus cinco principios¹², o según su sentido común en la evaluación de proyectos (relación resultados-recursos)¹³, sino más bien como una evaluación global de la cooperación europea a nivel local, focalizándo sobre su posible contribución al DL¹⁴, haciendo hincapié en lo que Ponce llama “*la cooperación internacional al DL*” (2007, p54).

Sin embargo la medición de los impactos en el desarrollo en términos de reducción de la pobreza y de los demás objetivos del milenio (ODM) y su imputabilidad a políticas o programas de cooperación siempre ha sido muy difícil. Expertos coinciden al considerar que el “fortalecimiento institucional local” pueda ser un indicador de DL y de eficacia local de la cooperación al desarrollo.¹⁵ Evaluaremos así la contribución de la cooperación europea a las capacidades institucionales locales, ya sea por su objeto propio o por su enfoque territorial e inclusivo.

En cuanto a la cooperación europea en AL, consideraremos los tres niveles en los cuales actúa la UE de manera geográfica, es decir el nivel regional con AL en su conjunto, el nivel subregional con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el nivel nacional con Perú; y las políticas y programas temáticos, con un análisis más específico para los que incorporan un enfoque territorial particular¹⁶.

No llegaremos hasta un análisis cualitativo o cuantitativo de los proyectos o resultados producidos por dichas políticas y dichos programas, ya que las herramientas de seguimiento en término de DL aún no se desarrollan, sin embargo propondremos unas pistas para llenar ese vacío.¹⁷ Nos limitaremos así a un análisis de discursos y documentos, sin realizar encuestas a las delegaciones europeas y direcciones involucradas en Bruselas y a las asociaciones de GL nacionales o regionales, o a expertos mediante foros en internet, que podrían constituir un segundo paso para la presente investigación.

¹² véase 1.1.1.1 y Anexo 1.

¹³ Véase la metodología del Comité al Desarrollo (CAD), OCDE (1991).

¹⁴ Sobre la potencialidad de contribución al DL de la cooperación internacional, véase Ponce 2007 pp15-49.

¹⁵ PNUD et al. (2011a), Dakar.

¹⁶ Véase □ 4, p128.

¹⁷ Nibbering & Swzat (2009) proponen una tabla de resultados e indicadores que nos permite visualizar los vínculos desde una PCD – en este caso, de apoyo a la descentralización – hasta su impacto en término de DL. Vemos que no sólo los vínculos entre un nivel y otro son difícil a demostrar pero que además los indicadores no siempre están disponible.

Con ese trabajo queremos verificar la hipótesis según la cual la UE sufre una gran brecha entre sus discursos a favor de lo local y sus programas de cooperación¹⁸ en AL en general y en Perú en particular, causada por razones múltiples, como puede ser una visión tradicional de la cooperación internacional, principalmente estatocéntrica y a menudo integrando en el mejor de los casos solamente las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para la implementación de proyectos; por razón de enfoques demasiado sectoriales, de sistema de diseño muy centralizado, de falta de voluntad política de los países socios...etc.; brecha contrabalanceada por una voluntad fuerte, continua y en progreso, de la UE para apoyar a los GL. Permitirá identificar oportunidades de mejoras para el conjunto de los actores involucrados y en primer lugar de la propia UE.

0.2. Justificación

Como se va a desarrollar aquí, el tema es particularmente relevante dado la importancia cuantitativa de la cooperación internacional y europea en la región, la actualidad de la agenda de la eficacia y el reconocimiento creciente de los GL como actores de desarrollo.

0.2.1. Flujos de la cooperación internacional y europea

Los flujos de cooperación han evolucionado mucho en las últimas décadas, ya sea en términos de origen y de destino geográfico, o por tipo de actores (estatal, global, local, público, privado). Se destacará la importancia cuantitativa y cualitativa de la cooperación europea en la región y hacia el DL.

0.2.1.1. Cooperación europea en AL, Comunidad Andina y Perú

No se puede decir que AL sea una destinación mayor de la AOD en el mundo, o que haya crecido en esos últimos años (a excepción del caso haitiano)¹⁹ pero representa una media del 10% de la AOD desembolsada en los años 2000/2010 por la UE.²⁰

Esta última es el tercer donante en AL y el quinto en Perú, pero el primer donante en ambos casos si contabilizamos la cooperación de sus Estados Miembros (EM) (en particular España y Alemania), hasta el punto de representar más del 50% de la AOD en los últimos años.²¹

Así, la UE se ha acercado mucho a la región, siendo el principal donante en ALC desde hace varios años.²² Más allá de los flujos de AOD, la UE ha iniciado un diálogo político con AL

¹⁸ En el mismo sentido, véase Bossuyt (2007), p2: “Las actuales estrategias de cooperación ponen énfasis en la importancia vital del “ámbito local” en los procesos de desarrollo. A la práctica, sin embargo, aún queda mucho por hacer”

¹⁹ Anexo 8.

²⁰ OCDE (2012b). Para un estudio estadístico más profundo, véase Tezanos Vázquez & Cueva Astigarraga (2009).

²¹ Véase Anexo 9 y Anexo 10.

²² Véase Anexo 7.

desde 2003 y con la CAN desde 1993, como veremos en la parte 3.1.1 y mantiene relaciones económicas, comerciales y culturales fuertes con el continente.²³

0.2.1.2. Importancia de la cooperación en la región

Por otro lado la AOD está muy presente en ciertas subregiones, como América Central y los países Andinos.²⁴ Si su importancia relativa en los flujos financieros internacionales a nivel regional es bastante limitada, incluso en Perú donde representaba 0,4% del producto interno bruto (PIB) en 2008, una quinta parte de las remesas y octava parte de las inversiones extranjeras directas²⁵, queda sin embargo única en cuanto a su contribución hacia el desarrollo por varias razones:

- ➔ Compensa provisoriamente las debilidades de ciertas políticas públicas, fortaleciendo aquellos gobiernos que las deberían desempeñar, lo que ni los flujos de remesas, ingresos privados más bien orientados hacia el consumo, ni las inversiones extranjeras, atraídas por los sectores más competitivos de la economía y del territorio (minerales, grandes empresas), permiten.
- ➔ Permite un diálogo político y la cooperación técnica en actividades, programas y proyectos con socios locales, participa en la apertura socio-cultural y política tanto del estado mismo como de los demás actores involucrados, dentro de los cuales están los GL y los beneficiarios finales (cambio social).

0.2.1.3. Flujos hacia/ desde lo local:

Tal y como en los discursos, en la práctica la parte de AOD llevada por o para lo local ha crecido, en particular en ALC y en la política europea y de sus miembros.

Alemania y España resaltan particularmente pero también podemos incluir a Francia dentro de los países más activos en el campo de la cooperación llevada por los gobiernos locales, con unos datos no directamente incluidos en los flujos de AOD.²⁶

Además, la parte destinada a AL dentro de este conjunto de cooperación descentralizada es bastante importante en el caso español²⁷, pero igualmente en Italia.

Si analizamos los flujos hacia “el gobierno y la sociedad civil” en AL, considerando que incluye la descentralización y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

²³ UE (2012b).

²⁴ Anexo 11.

²⁵ Sanahuja (2011), basándose en los datos de la OCDE.

²⁶ Anexo 4

²⁷ Anexo 5

(OSC), observamos una curva ascendente continua y fuerte desde hace diez años²⁸. Además la parte de la UE con sus EM es muy importante, tal y como la región andina como receptora²⁹. En Perú la cooperación descentralizada representaba 14% de la AOD en 2009³⁰ y el apoyo a la descentralización 2,5%.³¹ Sin embargo los datos no permiten destacar los flujos hacia el desarrollo rural o urbano o los manejados por o en asociación con los GL.

Podemos concluir esta parte estadística afirmando que la cooperación europea en AL tiene una dimensión financiera limitada en comparación con otros tipos de flujos económicos, pero destacada si la comparamos con otros donantes, y concentrada hacia unos pocos países de la región incluyendo Perú. Contribuye de manera específica al cambio social³², y será particularmente el caso de la cooperación transfronteriza,³³ descentralizada, cuyo monto queda bastante limitado, pero cuyo valor agregado reside más bien en su modo operativo (véase 1.1.2.3). Si no se puede observar directamente la parte asociando los GL en las políticas sectoriales, el crecimiento de los temas sociales y de gobernanza nos permite pensar que esos últimos están cada vez más asociados. Así el tema de la eficacia local de la cooperación europea en AL parece ser un tema pertinente donde harían falta datos específicos.

0.2.2. Agenda de la eficacia

El debate sobre la eficacia de la ayuda no es muy nuevo en sí mismo (por ejemplo el informe parlamentario Hessel en Francia, 1990, nunca publicado), pero ha adquirido una dimensión internacional y operativa, volviendo el tema inevitable pero también atraíble. Así, 17 latinoamericanos se han comprometido,³⁴ tal como la UE que se ha involucrado fuertemente y los GL que intentan hacerse su espacio en la agenda.

²⁸ Anexo 6

²⁹ PNUD (2010c), p11.

³⁰ Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), 2012, p55.

³¹ *Ibíd.* p77.

³² Sobre la importancia de los intercambios de experiencia y de conocimientos, véase OCDE (2005), p9; el valor añadido de la cooperación para las reformas, véase Schulz (2009) p4.

³³ PNUD (2010c), p10.

³⁴ 4ª FAN (2012), Eficacia de la Ayuda en América Latina y el Caribe.

0.2.2.1. Actualidad de la agenda de la eficacia de la ayuda

Desde 2000 y la Declaración de Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países donantes y sus socios han por primera vez acordado objetivos claros de desarrollo. Lo que ha permitido después, el intento de involucrarse colectivamente en la financiación para el desarrollo con el consenso de Monterrey (2002), sin embargo es a partir de 2003 que el tema de la eficacia empieza realmente a imponerse en la agenda internacional con la Declaración de Roma sobre armonización, considerado como el primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la ayuda (FAN). Desde esta fecha hasta hoy día se han sucedido y multiplicado las cumbres relativas a la eficacia. Se mencionan sólo las cumbres mundiales:

- 2005: 2º FAN, Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda
- 2008: 3º FAN, Programa de acción de Accra
- 2008: 1º Foro de Cooperación al Desarrollo de la ONU (FCD, Nueva York)
- 2010: 2º FCD
- 2011 4º FAN, alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo
- 2012: 3º FCD

Si bien el tema ha evolucionado integrando cada vez más actores y tipos de actores y dejando de lado los compromisos (morales) hacia determinados montos de AOD, también parece haber acabado con un enfoque técnico pero operativo para volverse más político pero menos comprometedor.³⁵

0.2.2.2. Eficacia, AL y UE

Esta agenda internacional ha ofrecido a la UE una oportunidad para afirmarse y adquirir una autonomía nueva en la cooperación internacional y distinguirse del Banco Mundial (BM) y del consenso de Washington al cual se había acercado desde hace varios años³⁶, con una posición potencial de coordinador de la cooperación de los EM³⁷. Las decisiones y comunicaciones sobre la cooperación al desarrollo y varios aspectos de su eficacia se han así multiplicado en el contexto de la Declaración de París³⁸:

- 2005: Acelerar el avance para cumplir los ODM - Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda.
- 2006: El “consenso europeo” sobre desarrollo.
- 2006: El marco común.
- 2006: Realizar más, mejor y más rápido.
- 2007: Código de conducta relativo a la división del trabajo.
- 2011: Programa para el cambio.

³⁵ Para unos, el proceso – ya unilateral como el concepto de la ayuda en sí mismo – hubiera acabado con esta última cumbre, en este sentido véase la entrevista de Tandon (2012).

³⁶ Carbone (2009), pp1, 13.

³⁷ Reto bastante importante según Carbone (2009), p1.

³⁸ Referencias en la bibliografía

0.2.2.3. Los GL en el debate de la eficacia

La agenda empieza a escribirse sin la participación de los GL y se focalizaba sobre todo hacia la cooperación interestatal y multilateral. Considerar que los principios de París pudieran aplicarse a la cooperación desempeñada por los GL no era evidente.³⁹ Los GL debatiendo entre sí y con la participación o el apoyo de socios multilaterales y bilaterales, pudieron poco a poco participar en el debate hasta estar integrados oficialmente en varios foros.

Paralelamente se fortaleció el debate sobre descentralización, gobernanza local y desarrollo y se abrió la puerta a intercambios entre la UE y los GL sobre su propia PCD. A continuación se repasa algunas de esas etapas:

- 2006: creación del grupo de trabajo informal sobre descentralización y gobernanza local con el PNUD, UN-Hábitat, la UE, el banco mundial y agencias de cooperación de varios países europeos (Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, España..) u otros (Estados Unidos, Canadá, entre otros); llamado DeLoG,
- 2008, representación de los GL por CGLU al foro organizado por ECOSOC en Roma, preparatorio para el FCD
- 2008, CGLU miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda y del grupo consultivo del FCD
- 11/2008, Estrasburgo, Días europeos del desarrollo dedicados a la gobernanza local
- 2008: 3º FAN, Programa de acción de Accra y mención explícita del papel de los GL como actores de desarrollo, de la necesidad asociarles (punto 13) y de fortalecerles (punto 14)⁴⁰
- 2010-2011: Dialogo estructurado entre la UE, los GL y las OSC de la Unión: “*Esta iniciativa tiene como objetivo incrementar la eficacia de todas las partes interesadas.*” (UE 2012g).
- 2010-2012: ciclo de consultas coorganizadas por el PNUD sobre la eficacia de la ayuda a nivel local:
 - o 10/2010; Barcelona
 - o 11/2010, Bilbao.
 - o 02/2011, Dakar, visión del Sur.
 - o 04/2011, Medellín, perspectiva de AL.
 - o 06/2011, Foligno, Italia, en perspectiva del 4º FAN.
 - o 03/2012, Barcelona, en previsión del FCD de julio 2012.

³⁹ Véase partes 1.1.2.1 y 1.1.2.3

⁴⁰ OCDE (2005/2008) pp17-18.

- 10/2010, Lyon, seminario organizado por la Plataforma sobre el valor añadido de la cooperación descentralizada.
- 09/2011, VI foro iberoamericano de GL, dedicado al análisis y la reflexión sobre la gobernabilidad local, la descentralización y la reforma del Estado
- 11-12/2011: 4º FAN: La alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, destaca la participación de todos en la alianza global (art. 1: “*distintos tipos de organizaciones públicas*”), la inclusión de nuevos actores sobre la base de principios compartidos con compromisos diferenciados (art. 14: “*la inclusión de (...) otros actores*”), el papel de los GL (art. 21b: “*los GL juegan un papel fundamental en (...) la apropiación amplia y democrática (...) nosotros incrementamos el apoyo a los GL*) y la necesidad de fortalecerles (art. 29: *apoyamos la implementación de cambios institucionales (...) incluyendo las instituciones (...) sub-nacionales*)” (4º FAN 2011, pp1, 6).
- 2012: 3º FCD, tratará de los “nuevos actores” y modalidades emergentes, como la cooperación descentralizada.

Aún si los resultados obtenidos hasta ahora se han quedado muy por debajo de lo esperado⁴¹, esta participación cada vez más importante de los GL en el debate sobre la eficacia en varios foros de iniciativa tanto local como multilateral, e incluso europea, prueba por lo menos que el tema no está ajeno al papel de - y a las actividades desempeñadas por - los GL. Además será para nosotros fuente de información muy importante a la hora de definir criterios de evaluación.

Asimismo, la agenda de la eficacia no sólo es muy actual y compromete tanto a AL como a la UE, sino que también representa tanto para esta última como para los GL, una oportunidad particular de afirmación constructiva en la escena internacional de la cooperación al desarrollo.

0.2.3. Reconocimiento de lo local

Los GL han podido ser paulatinamente integrados en el debate de la eficacia en razón de un reconocimiento multidimensional: reconocimiento interno (descentralización) y externo (en Europa y en las relaciones internacionales), reconocimiento de su papel en el desarrollo después de un reconocimiento del hecho territorial (enfoque DL) y consecuentemente, en la cooperación al desarrollo.

⁴¹ Véase por ejemplo CGLU (2011), pp1-2.

0.2.3.1. En el desarrollo

El concepto del desarrollo ha evolucionado mucho desde la segunda guerra mundial, pasando de una concepción liberal a un enfoque más desarrollista y endógeno, para volver a una concepción neo-liberal y globalizada, apoyada por las instituciones financieras internacionales, antes de reconocer paulatinamente su multidimensión y en particular, el desarrollo humano y la nueva dimensión del DL.⁴²

Según Ponce (2007, pp25-27) la evolución de la concepción del desarrollo, uniendo liberalización y descentralización, apoyada por una demanda social creciente de control democrático, fue la causa principal de la aparición del enfoque territorial en la cooperación internacional. Otros consideran justamente que el fracaso del enfoque liberal ha promovido el nacimiento de un enfoque multidimensional y territorial.⁴³

El hecho es, que

“la reflexión sobre la ayuda ha evolucionado y ha igualmente promovido el papel de los GL. La importancia dada a la buena gobernanza incita los donantes a vincular la descentralización a la democratización, y a apoyar la descentralización en los países beneficiarios. Los GL de los países donantes están entonces bien situados para compartir sus competencias, experiencias y buenas prácticas con sus contrapartes en los países en desarrollo” (OCDE 2005, p10, traducción personal)⁴⁴

Además la urbanización masiva, la descentralización dando legitimidad política y responsabilidad de prestación de servicios básicos,⁴⁵ y la globalización de fenómenos con repercusiones locales, alienta a analizar de manera específica el DL y la implicación de los GL.

La participación de los GL en el desarrollo hace que hayan sido reconocidos oficialmente por la primera vez en el contexto de las relaciones internacionales⁴⁶ en la cumbre de Río (1992) sobre el medioambiente y el desarrollo, donde se destaca el papel ineludible de los gobiernos locales. En 2000, la cumbre del milenio reconoce los GL como necesarios para conseguir el cumplimiento de los ODM, con el ODM 8, “fomentar una alianza mundial para el desarrollo”⁴⁷. Con la cumbre del milenio sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo en 2002, los GL son reconocidos como agentes clave del desarrollo sostenible, confirmado en la segunda conferencia de Naciones Unidas sobre asentamiento humano (Hábitat II) celebrada

⁴² Anexo 3 y parte 1.1.1.1

⁴³ Por ejemplo, Rhi-Sausi & Conato 2008, pp11-12.

⁴⁴ En mismo sentido sobre la importancia de los GL para la democratización, el desarrollo sostenible, la descentralización, y la buena gobernanza local, véase PNUD et al. (2011b), p3. Sobre los vínculos entre buena gobernanza, descentralización y desarrollo, véase la parte 1.1.2

⁴⁵ CGLU (2009), p10.

⁴⁶ La UE explica de la misma manera el reconocimiento de los GL en las relaciones internacionales: por su papel en el desarrollo, su experiencia en la descentralización: UE (2008a).

⁴⁷ PNUD (2005), p10.

en Estambul (2006). Este reconocimiento internacional se traduce en un refuerzo de la descentralización y una presencia aumentada en las relaciones internacionales.

0.2.3.2. Refuerzo de la descentralización (Europa, AL)

Los años 60-70 han marcado el principio de una ola de descentralización en Europa, obra que persiste hasta hoy en día con niveles de tecnicidad cada vez mayor, mientras el movimiento se expandía al resto del mundo y a AL en los años 80 a través de la reforma del estado en un contexto de endeudamiento importante (ajuste estructural) y luego a final de los años 90 con una atención mayor hacia la democracia local.⁴⁸ En AL en particular, globalización, democratización y descentralización han sido estrechamente vinculadas.⁴⁹ Hoy día se puede decir que la mayoría de los países en desarrollo están embarcados hacia la descentralización y es particularmente el caso en AL y Perú.

El tema sigue siendo muy actual en ambas regiones pero tiene ya consecuencias a nivel internacional o más bien transnacional.

0.2.3.3. Los GL en la UE

Al margen de la UE en el marco del consejo de Europa, se creó ya en 1961 la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Asuntos internos y plazos de ratificación hicieron que fuera adoptada la carta europea de la autonomía local en 1985 y se transformó la Conferencia en un Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (1994). Esta institucionalización progresiva del hecho territorial ocurrió igualmente en la propia UE.

Con el tratado de Maastricht (1992) fueron por primera vez reconocidos a nivel institucional los GL con la creación de un comité de las regiones y de una política regional⁵⁰ y de cohesión, sistematizando su experiencia de apoyo al DL iniciado ya en 1975 con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y asociando a los GL,⁵¹ experiencia innovadora replicándose tanto en el ámbito urbano con el antiguo programa URBAN, como en el rural con el programa LEADER⁵², que podrá ser objeto de cooperación a la hora de apoyar al DL fuera de Europa (Rhi-Sausi y Conato 2008, p16), tal como en el proceso de integración movilizándolo en la cooperación transfronteriza (programas INTERREG), experiencia todavía poco explotada en la cooperación internacional.⁵³

⁴⁸ CGLU (2007), pp. 25-26 y 37-38.

⁴⁹ Freres (2008), p3.

⁵⁰ Martínez y Sanahuja ven aquí el nacimiento de la gobernanza multinivel en Europa (2009), pp20-21.

⁵¹ UE (2012i), Política regional de la UE, historia de la política.

⁵² Garofoli (2009), pp2-3, 11.

⁵³ Rhi-Sausi & Coletti (2010), p195.

Más allá de la política regional y de un Comité específico, los GL han sido reconocidos a nivel institucional con el activismo de los Länder alemanes y de las comunidades autónomas españolas, con la aceptación de la presencia de los estados federados alemanes, austriacos y belgas desde 1993 en varios consejos de ministros de la Unión y comités, luego por la apertura de numerosas oficinas de representación regional en Bruselas.⁵⁴

La UE y los GL han sido así aliados objetivos en la construcción del paisaje contemporáneo político europeo, lo que no puede ocurrir en el mundo interestatal. Sin embargo en las relaciones internacionales también los GL han conseguido ser reconocidos de una forma u otra.

0.2.3.4. Los GL en las relaciones internacionales

Los GL desempeñan “relaciones internacionales” desde hace casi cien años,⁵⁵ incluso de forma asociativa con la creación de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, 1913) y de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU, 1957) por ejemplo, de los primeros pasos hacia el municipalismo internacional, pasando por los hermanamientos post guerra en Europa o neo-político con América Central, hasta la cooperación descentralizada asistencialista o recientemente más mutua hacia una ciudadana “glocal”⁵⁶, intentando responder a los nuevos desafíos globales con repercusiones locales (medioambiente, globalización económica, migraciones...),⁵⁷ los GL están cada vez más presentes en las relaciones internacionales.

La descentralización y los nuevos desafíos que deben enfrentar los GL han creado una necesidad de fortalecimiento de estos mismos, hacia la cual se ha orientado parte de la cooperación internacional.⁵⁸

Con el consenso de Washington y la llamada tercera ola de democratización, los organismos multilaterales se han interesado paulatinamente en los GL, más que en la CD.⁵⁹

Desde los años 90 se multiplican así los casos de cooperación interterritorial y de lo que Tuñón llama “*el asociacionismo interregional*” (2008, pp165-166), con una nueva etapa marcada por la creación (por fusión) de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU) en 2004, dando un estatuto mundial único a los GL. Sin embargo no adquieren personalidad jurídica⁶⁰.

⁵⁴ Tuñón (2008), pp153-158. Véase también Secrétariat Général de l’action extérieure du gouvernement basque (1999).

⁵⁵ Para un repaso de la cooperación descentralizada, véase Zapata (2007) pp24-30 o Ponce (2007), pp90-126.

⁵⁶ Sobre el concepto de globalización descentralizada, véase Proyecto local (2010) p8.

⁵⁷ DeLoG (2011), p2.

⁵⁸ Akrimi & Nibbering (2009), 439.

⁵⁹ Freres (2008), p12.

⁶⁰ Véase SFDI (2002).

0.2.3.5. Los GL en la cooperación europea

La respuesta de la UE a este fenómeno fue acompañarle con la convención Lomé (1989) en el marco de las relaciones UE – países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), luego con un primer reglamento en 1998 a favor de la cooperación descentralizada.⁶¹ Una comunicación de la Comisión de 2002⁶² lleva a un reglamento modificatorio en 2004,⁶³ a fin de poder apoyar directamente a los GL.

El tratado de Cotonou revisado en 2005 reconoce – para los países ACP - los GL como actores del desarrollo (art. 33) y la cooperación descentralizada (art. 70-71).

En 2007 el Parlamento europeo (PE) adopta el informe Schapira sobre los GL como actores del desarrollo, diseñando la base del programa temático dedicado a los “Agentes No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo” (ANE-AL) anunciado en el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).⁶⁴

En 2008 la presidencia francesa de la UE lanza la carta europea de la cooperación en materia de apoyo a la gobernanza local a fin de promover este tema y favorecer un enfoque común en la política de cooperación al desarrollo (PCD) europeo⁶⁵, en el contexto la comunicación de la Comisión europea (CE) sobre “Autoridades locales: agentes del desarrollo”, reconocimiento oficial de aquellos como actores de desarrollo.⁶⁶ Sigue en 2010-2011, la puesta en marcha de un mecanismo de consulta de los GL sobre la PCD europea por la UE (el “diálogo estructurado”) y la federación a nivel europeo de las asociaciones de GL dedicadas a la cooperación (Platforma)⁶⁷ reconocida como interlocutor de la UE para este tema.

En un contexto de ampliación del concepto de desarrollo, el enfoque territorial ha sido cada vez más importante tanto al interior de los países como en la UE o en las relaciones internacionales, justificando un papel activo y una atención específica en la cooperación al desarrollo de la UE, cuyo resultado todavía no ha sido evaluado en el marco de la eficacia, en particular en el caso de AL y Perú.

⁶¹ UE (1998).

⁶² UE (2002).

⁶³ UE (2004), *Reglamento por el que se prorroga y modifica el Reglamento de 1998 sobre la CD*.

⁶⁴ UE (2006d), Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), p2.

⁶⁵ Carta europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local (2008).

⁶⁶ UE (2008a)

⁶⁷ Platforma (2011), pp46-47.

0.3. Plan

Se desarrollará en una primera parte el diseño de esta investigación (1) a nivel teórico y metodológico, antes de analizar en una segunda parte el contexto andino (2) a nivel administrativo y político, en cuanto al DL y a la cooperación, antes de analizar en una tercera parte la cooperación europea (3), desde la perspectiva estratégica con su organización y orientaciones políticas y operativa con sus programas.

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Evaluar la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local implica adoptar ciertas definiciones y conceptos en cuanto a la eficacia, la cooperación y lo local, aceptar unas vinculaciones conceptuales y situarse en el marco de una metodología de evaluación adecuada que permita integrar los criterios particulares que se habrán destacado sobre el tema particular de la eficacia local.

1.1. Marco teórico de la eficacia local

No existe hasta hoy en día una definición unánime de lo que puede ser la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local, aún si los que participan en el debate tienden a coincidir en cuanto a varios de sus componentes.

1.1.1. Definición de conceptos

La eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local o “eficacia local de la cooperación” hace referencia a tres conjuntos de ideas: la cooperación al desarrollo, que abarca a varias modalidades de apoyo por parte de un socio a otro de otro país a fin de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios, la eficacia, que se refiere a la relación entre esta cooperación y sus efectos, y lo local, que constituye un enfoque específico de considerar aquellos efectos.

Sin embargo este último enfoque implica a otro conjunto de idea que cabe definir aquí: la descentralización y la gobernanza local.

1.1.1.1. Eficacia, desarrollo y lo local

▪ *Eficacia*

La agenda de la eficacia según la declaración de París y la agenda de acción de Accra hace referencia a la eficacia de la ayuda en el sentido del CAD, o sea, a la AOD, transferencias de varios tipos de una lista de país a otra con un objetivo específico de desarrollo según varios criterios, pero amplió esta concepción para embarcar a la ayuda de donantes diferentes, sean estados fuera del CAD, incluso del Sur, privados o GL, pero la idea era bien evaluar la calidad de la ayuda en sí misma, con cinco principios principales: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuenta mutua.⁶⁸

Sin embargo al incluir nuevos participantes, muchos concuerdan en desplazar el foco desde la ayuda hacia el desarrollo, y considerar más bien la contribución de la ayuda al desarrollo. De hecho el 4ª FAN (2011 §28) habla “*De la ayuda eficaz a la cooperación para un desarrollo*

⁶⁸ véase Anexo 1 y 1.2.1

eficaz”.⁶⁹ Con este último los principios han evolucionado (apropiación, enfoque en los resultados de desarrollo en alineamiento con las prioridades del país, alianzas incluyentes, transparencia y responsabilidad)⁷⁰, el enfoque se ha ampliado, pero los compromisos parecen menos tangibles.

Refiriéndose a esta agenda varios estudios intentan sistematizar su análisis prefiriendo uno u otro de sus aspectos.⁷¹

En este trabajo se referirá al concepto de Busan, considerando eficaz una cooperación contribuyendo de manera efectiva al desarrollo de los territorios.

■ **Desarrollo**

El concepto de desarrollo ha evolucionado mucho desde hace 50 años⁷². Los últimos cambios importantes fueron el auge del Consenso de Washington y su contestación.⁷³ Los hechos invitan a hablar de “*fracaso del ajuste estructural*” (Bandeira 2009, p6), política promovida en el marco de este consenso y a buscar otro modelo en el desarrollo humano, concebido como “*la expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos*”⁷⁴.

Basándose en esta acepción existe un consenso mundial sobre objetivos de desarrollo a alcanzar, los 8 objetivos del milenio (ODM), con metas para 2015, en los ámbitos de la pobreza, la salud, la educación y el medioambiente⁷⁵.

La UE en su consenso se refiere a los ODM, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, y precisa que

“abarca cuestiones de gobernanza, derechos humanos, así como aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales” (2006c, p2) y *contempla “múltiples actividades de desarrollo, desde la gobernanza democrática a las reformas políticas, económicas y sociales, la prevención de conflictos, la justicia social, la promoción de los derechos humanos y del acceso no discriminatorio a los servicios públicos, la educación, la cultura, la sanidad –con inclusión de la salud sexual y reproductiva y los derechos en esta materia, (...), el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, el crecimiento económico orientado a las personas en situación de pobreza, la relación entre comercio y desarrollo y entre migración y desarrollo, la seguridad alimentaria, los derechos del niño, la igualdad de género y el fomento de la cohesión social y del trabajo digno.”* (2006c, p3).

Con el mismo enfoque, Perú hace hincapié en la inclusión social:

“entendida como la situación en la que todos los ciudadanos y ciudadanas del conjunto del país puedan ejercer sus derechos, acceder a servicios públicos de calidad, participar en la

⁶⁹ En el mismo sentido, Plataforma (2011b), p10.

⁷⁰ 4º FAN (2011), p3.

⁷¹ Easterly & Pfitze que concluyen que la fragmentación y la ayuda ligada en particular tiene consecuencias negativas sobre la buena gobernanza, y que por lo tanto hace falta armonizar y dejar las malas cadenas de entrega de ayuda con costos elevados (2008, p24), y Knack, Halsey Rogers & Eubank (2010).

⁷² Para un repaso de la evolución del concepto: Proyecto local (2010), p12, y Valcárcel (2006).

⁷³ “La (...) teoría (...) mediante la cual el desarrollo se considera como una resultante de las tasas de crecimiento económico alcanzadas a nivel nacional, ha demostrado en la realidad su fragilidad conceptual”, Rhi Sausi & Conato (2008), p11.

⁷⁴ Sen (1999). Véase también el informe sobre el desarrollo humano del PNUD (1990).

⁷⁵ Véase la página de la ONU dedicada <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>

comunidad nacional en condiciones de igualdad y contar con las capacidades esenciales para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico (MinDIS Perú 2011, p5).

■ **Desarrollo local (DL)**

Sin embargo el desarrollo con enfoque nacional o sectorial no responde siempre a los desafíos territoriales o locales. Rojas Morán ve así en las políticas “tradicionales” de desarrollo (liberalización, construcción de infraestructuras, inversiones extranjeras e inserción mundial) un fracaso en cuanto al desarrollo sostenible y la creación de empleo, al olvidar los procesos en los espacios locales.⁷⁶

Muchos autores destacan la particularidad del enfoque territorial, hablando de ventaja competitiva de la naciones⁷⁷, de “*proceso de articulación productiva y socioinstitucional (...) para mejorar (...) la organización económica territorial*”,⁷⁸ de fortalecimiento de capacidades locales, con componentes económico, social, cultural y político,⁷⁹ de transformación productiva aliada a la equidad social,⁸⁰ de “*una estrategia que promueve el empleo y el emprendimiento local apoyando las capacidades locales a través de una cooperación entre los actores públicos y privados*”,⁸¹ de la creación de un entorno favorable para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad,⁸² de movilización de recursos endógenos dentro de un sistema local necesitando descentralización para liderar el proceso,⁸³ de modelo de gestión integral por los GL que se articula con la sociedad local para la innovación en la organización económica y social,⁸⁴ de

“detectar, utilizar y activar el [potencial de recursos endógenos], por parte de un conjunto posible de agentes de cambio locales que se proponen alcanzar (...) la creación de empresas y empleos, innovación tecnológica, redes de cooperación, formación de recursos humanos, desarrollo social”,⁸⁵ de “proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político-administrativos del nivel local que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales”,⁸⁶ de “movilización de actores y valorización de recursos locales”.⁸⁷

Unos de subrayar la importancia por el GL de *avanzar conjuntamente con el sector productivo y empresarial en la búsqueda de estrategias de mayor eficiencia productiva y*

⁷⁶Rojas Morán (2006), p9.

⁷⁷ Porter (1990).

⁷⁸ Alburquerque (1998), p39.

⁷⁹ Coraggio & Quiroga (2005), pp. 15-16.

⁸⁰ Rosenthal referenciado in Di Pietro (2001), p17.

⁸¹ Vázquez Barquero in Di Pietro (2001), pp. 13-14.

⁸² Di Pietro (2001), p14.

⁸³ Arocena in Di Pietro(2001), pp19-20.

⁸⁴ PNUD in Di Pietro, (2001), p22, 36.

⁸⁵ Silva Lira (2003), p8.

⁸⁶ Rojas Morán (2006), p14.

⁸⁷ Garofoli (2009), pp2-3.

competitividad",⁸⁸ otros la importancia de la capacidad de innovación de un territorio,⁸⁹ o de la articulación global/local, considerando el DL como una inserción competitiva del territorio en lo global,⁹⁰ con creación de capacidades, vínculos y capital social.⁹¹

El enfoque de la UE hacia el DL ha seguido las grandes tendencias, con una primera fase de "animación del DL "desde abajo", seguida por una segunda más integrada (periodo 2007-2013), hacia el mundo global.⁹²

En resumen, el DL tiene como objetivo el desarrollo humano y sostenible de los territorios, y consiste mediante un proceso participativo e innovador, en la planificación e interrelación de los actores y recursos económicos y sociales endógenos, para la transformación de procesos de producción, en un contexto internacional dado.

En este marco, se considerará eficaz a nivel local la cooperación que contribuye a los procesos o capacidades de llevar a cabo planificaciones y manejar interrelaciones entre agentes económicos y sociales de un territorio para alcanzar objetivos de empleo y bienestar.

1.1.1.2. Descentralización y gobernanza local

■ *Gobiernos locales*

Se entiende por autoridades o gobiernos regionales o locales *todas las formas de gobierno existentes a nivel local o subnacional* (carta europea 2008, p2) gozando de autonomía jurídica y política, tal como centros poblados, localidades, municipalidades, distritos, provincias, departamentos, regiones, comunidades autónomas, o estados federales,⁹³ definidos por la constitución o las leyes propias de cada país, excluyendo toda entidad administrativa subnacional dependiendo directamente del estado u otro ente y las comunidades y organizaciones de base (el tercer sector) creadas por iniciativa propia de sus miembros⁹⁴.

Se podrá incluir por asimilación las asociaciones representativas de los GL nacionales, considerando su comunidad de interés.

■ *Gobernanza*

Se referirá aquí al concepto de la UE según el cual,

"la gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos (...), se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad (...). Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad

⁸⁸ Albuquerque (1998), p40.

⁸⁹ Rhi-Sausi & Conato (2008), p15.

⁹⁰ Gallicchio (2004), pp3-4.

⁹¹ *ibid.* p16-18.

⁹² Garofoli (2009), pp9, 12.

⁹³ OCDE (2005), p10 y UE (2008a), p3.

⁹⁴ Véase UE (2012c), Perú (2002), y Perú (2003).

y eficacia de una sociedad. A medida que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estado de Derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza” (UE 2003, p3), teniendo en mente que existen concepciones más amplias⁹⁵

Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2009, pp5-6) identifiquen seis componentes: “Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption”.

■ **Gobernanza local**

Se adoptará la concepción según la cual

“la [gobernanza o] gobernabilidad local está promovida por la calidad de la interacción y la relación entre gobierno y gobernados, la capacidad para identificar y lograr metas colectivas, la habilidad de garantizar derechos individuales y articular derechos y obligaciones colectivas y la articulación de procesos multifacéticos que involucran instituciones, estructuras, sistemas, recursos, normas, prácticas, actores, y relaciones. Al mismo tiempo, la gobernabilidad local también se nutre de otros elementos propios del contexto local tales como los patrones o enclaves políticos, el ordenamiento territorial, los arreglos institucionales, los niveles de descentralización, los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana y la capacidad de producir y administrar recursos.” (PNUD 2010c, p6)

■ **Gobernanza democrática local**

De manera más específica, se referirá a la gobernanza democrática local como objetivo, considerando el

“proceso de toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas por parte de los gobiernos locales (elegidos en contextos de descentralización) que fomenta una participación equilibrada del conjunto de los actores de un territorio (Estado, sociedad civil y sector privado), refuerza la responsabilidad ante los ciudadanos y favorece la respuesta a las demandas sociales tratando de buscar el interés general” (Carta europea 2008, p2).

■ **Descentralización**

Se entiende por descentralización, un

“proceso que implica la delegación de una serie de poderes, competencias y recursos del gobierno central a autoridades locales (...). La descentralización tiene tres dimensiones indisociables:

- *Política: requiere una nueva distribución de las competencias según el principio de subsidiariedad, con el objetivo de reforzar la legitimidad democrática.*
- *Administrativa: implica la reorganización y asignación clara de tareas y funciones entre los distintos niveles territoriales para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de la administración en el conjunto del territorio nacional.*
- *Fiscal: implica una reasignación del gasto público a las autoridades locales y territoriales y les permite generar sus propios ingresos en función del traspaso de competencias” (carta europea 2008, p2).*

Otros incluyen en el concepto la delegación al sector privado (OCDE 2005, p32), enfoque que no parece corresponder al uso hecho en el marco de las relaciones de cooperación UE-ALC.

⁹⁵ Para una selección de definiciones utilizadas por las agencias de cooperación, véase, OCDE (2009), pp. 22-24.

Sin embargo se debe incluir en el concepto de “reorganización” las transferencias de funcionarios y servicios.⁹⁶

- ***Subsidiariedad***

Se refiere no al principio que permite definir los ámbitos respectivos de competencia entre la UE y sus EM, sino a su sentido genérico del cual proviene este último, según el cual se administra mejor cerca de los administrados.⁹⁷

- ***Capacidades***

Se refiere a la aptitud de los individuos, de las organizaciones y de la sociedad en su conjunto para manejar sus asuntos de manera exitosa, incluyendo para definir objetivos, hacer planes, implementar, evaluarlos y colaborar con otros.⁹⁸

1.1.1.3. Conceptos conexos

- ***Fortalecimiento institucional***

Corresponde al “proceso por el que las organizaciones, las instituciones –entre ellas las colectividades locales– adquieren la capacidad de ejercer sus responsabilidades, de fijarse objetivos y de poner en práctica los medios para alcanzarlos en los dominios que corresponden a sus competencias” (Husson, 2007, p6). Cuando se implementa vía la CD, ello va más allá de los intercambios, pasando de una lógica de proyectos a una lógica de servicios (fortalecer las dinámicas propias del territorio) (ibíd., pp15-16).

- ***Servicios básicos***

Engloba a los servicios (suministro, manejo) de agua, saneamiento, residuos, energía, transporte, comunicación, educación, salud y seguridad, (UN-Hábitat 2009, p15 citando la agenda de Hábitat) ya sea por el sector público, privado, o por el tercer sector.

- ***Cooperación descentralizada (CD)***

No se adoptará aquí la concepción actual muy amplia de la UE que cubre tanto las actividades iniciadas por las OSC como por los GL, sino la promovida por las asociaciones de GL, correspondiendo a la definición francesa o peruana⁹⁹ o a la definición española de CD “pública directa”¹⁰⁰, es decir, los intercambios directos entre gobiernos locales, embarcando también a todas aquellas iniciativas de partes interesadas (OSC) impulsadas y/o coordinadas por los GL en el marco de una cooperación de territorio a territorio.

⁹⁶ Jütting, Corsi & Stockmayer (2005), 4p.

⁹⁷ y tampoco al sentido dado por el tribunal constitucional de Perú, hablando de subsidiariedad vertical: “según la cual el [estado] solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia del [las organizaciones locales]” (2003), §4.6.

⁹⁸ Akrimi & Nibbering (2009), p439.

⁹⁹ Véase Ministère des Affaires étrangères, France (2012) y APCI (2012).

¹⁰⁰ Repaso y tipología: Malé in Fernández de Losada (2009), pp60-63, Zapata (2007), pp104-113, Proyecto local (2010), pp19-20, Martínez & Sanahuja (2009), pp21-25.

1.1.2. Repaso del debate

Se intenta aquí contribuir a la difícil pregunta metodológica de la contribución de la cooperación al DL, o sea, definir el concepto de eficacia local de la cooperación. Difícil por la complejidad de la imputabilidad y de la medición de impactos de la cooperación en termino de progresos tangibles a nivel meso y macro.¹⁰¹

Se destacará aquí los vínculos entre cooperación y desarrollo, entre descentralización y DL y entre cooperación y DL.

1.1.2.1. Cooperación, eficacia y desarrollo

La literatura concuerda al decir que la cooperación no permite desarrollar un país, ni es su papel, sino que son los países propios (y sus ciudadanos)¹⁰² los que lo pueden y quienes son responsables de ello.¹⁰³ La ayuda sólo apoya los esfuerzos del propio país.¹⁰⁴ Por dicha razón se promueve la apropiación en la agenda de la eficacia y se recomienda desvincular los desembolsos de ayuda de indicadores, en particular de gobernanza.¹⁰⁵

Además, en el contexto de la agenda para la eficacia de la ayuda, algunos estudios concluyen que no existen datos que demuestren un vínculo entre armonización, alineación [o sea, entre la eficacia] e impactos de desarrollo.¹⁰⁶

De allí la prioridad dada a la cooperación al fortalecimiento institucional y al empoderamiento, y la propuesta de tomar como indicador de contribución al desarrollo el mismo fortalecimiento institucional.

1.1.2.2. Descentralización, gobernanza y DL

■ *Gobernanza y desarrollo*

El consenso de Washington, después de una primera fase muy agresiva hacia el estado, ha vuelto a considerarle como agente de desarrollo. De allí un enfoque hacia la gobernanza, como condición o criterio de apoyo, objetivo de cooperación y herramienta de desarrollo.

Bandeira (2009) subraya el papel del estado para corregir ciertas externalidades geográficas y políticas que influyen sobre el (sub)desarrollo de un país (p6), y de allí la necesidad de un estado fuerte y eficiente (en el sentido weberiano del término) con políticas redistributivas, de inversión pública y protección a la propiedad (pp10-12), estado que necesita descentralización y participación de la sociedad civil (pp13-14).

¹⁰¹ Aun si unos proponen metodologías de medición al nivel macro: Neubert (2004), pp1-4.

¹⁰² Gallicchio (2004), p19.

¹⁰³ Bossuyt & Gould (2000), p6.

¹⁰⁴ Advisory Board for Irish Aid (2008), p1.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p*ix*.

¹⁰⁶ Smoke & Winters (2011), pp13-15.

Otro enfoque puede ser considerar la relación entre gobernanza y eficacia, el resultado es el mismo¹⁰⁷. De hecho dos aspectos de gobernanza son incluidos en los principios de París y Accra, a saber: la gestión de finanzas públicas, el sistema de contratación, la participación democrática y la rendición de cuenta.

El 4º FAN (2011, §3, 29) confirma este consenso afirmando que “*democracia y la buena gobernanza son parte integral de nuestros esfuerzos de desarrollo*” y “*el desarrollo sostenible requiere instituciones y políticas eficaces*”.

■ ***Descentralización y buena gobernanza***

Según la opinión dominante, la descentralización tiene el potencial para acercar las decisiones a las prioridades locales, a los procesos de planeación / evaluación y a la ciudadanía,¹⁰⁸ y así contribuir a la buena gobernanza, bajo ciertas condiciones: participación ciudadana¹⁰⁹, transferencia de recursos o capacidad a los GL¹¹⁰, fomentando a la mejora de la prestación de servicios públicos, e in fine a la reducción de la pobreza¹¹¹ - aún si no tiene objetivos políticos de reducción de la pobreza¹¹²- y a la creación de un entorno favorable al DL.¹¹³

Unos vinculan directamente la descentralización al DL bajo condiciones¹¹⁴ parecidas: rendición de cuenta, democracia, ciudadana activa, GL comprometidos hacia un acceso igual a los servicios básicos¹¹⁵, capacidades financieras de los GL,¹¹⁶ autonomía,¹¹⁷ sociedad civil capacitada y participación¹¹⁸. Sin embargo otros refutan la existencia de acuerdo claro sobre las condiciones que permiten a un proceso de descentralización llevar a una buena gobernanza local y si puede contribuir al DL.¹¹⁹

■ ***Subsidiariedad***

Los GL tienen una legitimidad democrática, una proximidad con la ciudadanía, un conocimiento de las necesidades locales, pueden gozar de participación ciudadana, tienen una capacidad de movilización y coordinación de los actores locales, recursos propios,

¹⁰⁷ Kaufman (2009), p27.

¹⁰⁸ Nibbering & Swart (2009), p258.

¹⁰⁹ UN-Hábitat (2009), pp5, 9.

¹¹⁰ Jütting, Corsi & Stockmayer (2005), pp1-2.

¹¹¹ Gallicchio (2004), p8, UN-Hábitat 2009, pp5 & 19.

¹¹² Bossuyt & Gould (2000), pp2-3.

¹¹³ Punto 177 de la agenda Hábitat, Estambul 1996, citado por Tibaijuka, in UN-Hábitat (2009), p5.

¹¹⁴ otros de subrayar en el contexto socio-político de los años 80 que la descentralización ha llevado a situaciones de desigualdades aumentadas (Rhis-Sausi & Conato 2008, p13)

¹¹⁵ Nibbering & Swart (2009), p260.

¹¹⁶ Coraggio & Quiroga (2005), p7.

¹¹⁷ “i) adequate funds for elected bodies at lower levels; ii) adequate powers for the same bodies; and iii) reliable mechanisms for accountability (...)” PNUD (2004), p10.

¹¹⁸ Martínez y Sanahuja (2010), pp48-54.

¹¹⁹ Advisory board of Irish cooperation (2010), p32. Para un repaso de la literatura sobre gobernanza y desarrollo véase p. 29.

competencias propias y la responsabilidad última de la oferta de servicios básicos. Por dichas razones,

- tienen un papel clave en movilización de los recursos, planificación, asegurar la adecuación de las intervenciones, rendición de cuenta,¹²⁰ o sea, en el DL¹²¹; y en la buena gobernanza y la cohesión social¹²²
- tienen el papel de brindar infraestructuras para el DL¹²³
- cabe capacitarles¹²⁴
- es importante descentralizar¹²⁵
- tienen un papel en gobernanza multinivel (apropiación democrática¹²⁶ y monitoreo de la coherencia)¹²⁷
- deberían ejercer las responsabilidades a nivel local¹²⁸

■ ***Gobernanza local y desarrollo local (DL)***

Según el sentido visto en la parte anterior, el DL depende en gran parte de la capacidad del GL en planificar, invertir, gestionar, coordinar, cohesionar su sociedad, concluir alianzas y partenariados públicos privados, liderar, regular, interrelacionar [en particular entre el estado, el mercado, la sociedad y el medioambiente en las diferentes escalas (local/global)], introducir innovación,¹²⁹ de su transparencia y rendición de cuenta, de la participación equitativa de la sociedad civil,¹³⁰ de sus capacidades y recursos¹³¹, de la gobernanza multinivel¹³², de su voluntad y compromiso hacia el desarrollo¹³³, o sea, de la gobernanza local¹³⁴.

La descentralización puede así llevar a la buena gobernanza, y la buena gobernanza al desarrollo, respetando varias condiciones; a nivel local la relación es aun más fuerte, el DL basándose mucho en el capital social, constitutivo de la buena gobernanza local.

¹²⁰ Bossuyt & Gould (2000), p5.

¹²¹ Plataforma (2010b), p3, Gallicchio (2004), p19, Ponce (2007), p84.

¹²² Malé in Fernández de Losada et al (2009), pp59-60, y referencia a la comunicación de la comisión “Autoridades Locales: agentes del desarrollo” in UE (2011b), p8.

¹²³ Goudriaan (2010), p8.

¹²⁴ DeLoG (2008), p2.

¹²⁵ PNUD (2005), p12.

¹²⁶ “Los GL juegan un papel fundamental (...) para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” 4ª FAN (2011) §21b.

¹²⁷ Plataforma (2010b), pp3-5.

¹²⁸ UN-Hábitat (2009), p10.

¹²⁹ Rhi-Sausi & Conato (2008), pp28, 35).

¹³⁰ PNUD (2005), p28.

¹³¹ Di Pietro (2001), pp19-25.

¹³² PNUD et al. (2011), p2, Ponce (2007), p65, URBAL III (2011).

¹³³ Impact Alliance (2005), pp12-18.

¹³⁴ Martínez & Sanahuja (2010), p18; y PNUD (2004), p10: “Improved local governance may contribute to, but not guarantee, local development. Similarly, local development may contribute to, but not guarantee poverty reduction”, PNUD (2005), p12. Rodríguez Sosa & Zeballos (2007, p26) hablan de “institucionalidad local y las capacidades de la gente”

1.1.2.3. Cooperación y eficacia local

Se analizará en esta parte la potencialidad y condiciones de eficacia local de las varias formas de apoyo, como las intervenciones generales (apoyo presupuestario), los programas sectoriales, los dedicados al apoyo a la descentralización y a la gobernanza local, promoviendo el DL, urbano o rural y la cooperación llevada a cabo por los GL mismos.

■ ***Intervenciones generales, instrumentos y enfoques***

Contribuye al DL una cooperación con enfoque territorial - trabajar a nivel nacional no permite ver las asimetrías territoriales¹³⁵ -, apropiación democrática e inclusiva y coordinación multinivel.¹³⁶

Los enfoques sectoriales y apoyos presupuestarios tienen un sesgo estatocéntrico, benefician directamente a ministerios, que pueden omitir los GL o limitarles a un papel de implementador, y dificultan la coordinación transversal y territorial. La participación de los GL en su diseño, implementación y evaluación, permitiría vincular la planeación nacional con lo local y facilitar transferencias¹³⁷.

Para una mejor eficacia local, cabe igualmente armonizar las intervenciones de donantes a favor de las ONG con aquellas a favor de los GL - enfoque proyecto muy debilitante para los GL¹³⁸ - y promover una división del trabajo en función del valor añadido, ya sea transversal o/y un sector en sí mismo¹³⁹, vincular los programas a favor de la reducción de la pobreza con los a favor de la descentralización (coherencia)¹⁴⁰, y alinearlos sobre planes de DL formulados con participación ciudadana, en buena armonización con los varios niveles de administración¹⁴¹.

■ ***Apoyo a la descentralización y a la gobernanza local***

Hemos visto el papel fundamental de los GL en el DL. “*Sin embargo, en un contexto de debilidad institucional, la cooperación al DL vertical puede ser buena herramienta para programas de fortalecimiento municipal y DL*” (Ponce 2007, p53). Además, el apoyo a la descentralización y la gobernanza local permite una disminución de los costes de transacción y una mejor eficiencia en la entrega de la ayuda, (menor variabilidad y mejor repartición)¹⁴² De hecho, fortalecer los GL y sus interlocutores en el ámbito de la gobernanza local, de la gestión

¹³⁵ PNUD, (2005), p12

¹³⁶ PNUD et al. (2011), p4.

¹³⁷ Bernard (2008), pp10, 13-14, 17-18, y Plataforma (2010c), p3.

¹³⁸ PNUD et al. (2011), p2

¹³⁹ Bossuyt & Gould (2000), p5.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p7.

¹⁴¹ PNUD et al. (2011), p3, y Guzmán, Martínez, Pérez Yruela & Moscoso Sánchez (2005), p20.

¹⁴² DeLoG (2001), pp13-15.

de servicios, de la planificación del desarrollo y de la participación de la sociedad civil es una prioridad para el DL.¹⁴³

En este ámbito, importan la voluntad política¹⁴⁴ y apropiación¹⁴⁵ de las reformas (descentralización, fortalecimientos, el donante como facilitador), la alineación de las intervenciones en el marco de las prioridades nacionales y locales,¹⁴⁶ aunque debería centrarse en la pobreza¹⁴⁷, la adaptabilidad de los programas a un contexto cambiante, la participación de los GL a nivel nacional para una visión compartida de la descentralización,¹⁴⁸ y de la ciudadanía¹⁴⁹ a todos niveles, la coherencia con otras políticas,¹⁵⁰ herramientas y niveles de intervención, el la coordinación entre descentralización política administrativa y fiscal,¹⁵¹ un apoyo a largo plazo, y estrategias garantizando la sostenibilidad del proceso de creación de ingresos fiscales locales¹⁵², y la armonización con otros donantes multilaterales, bilaterales, públicos, privados o del tercer sector, centralizados o descentralizados.¹⁵³ en resumen se reproduce en Anexo 18 una tabla de recomendaciones para descentralización efectiva del PNUD (2005).

■ ***Apoyo al desarrollo local (DL)***

Según Ponce, la cooperación internacional tiene un papel particular para el DL, al “*reforzar las ventajas competitivas de [los territorios]*” (2007, p145).

Los criterios específicos de eficacia para la cooperación a favor del DL son muy parecidos a los identificados para el apoyo a la buena gobernanza local o los evocados para el DL mismo: participación democrática, apropiación y alineación local sobre las demandas de las comunidades¹⁵⁴, enfoque territorial, participación de los GL en la planificación, la cooperación y gobernanza multinivel¹⁵⁵, armonización, redes mutuos¹⁵⁶.

■ ***Cooperación descentralizada (CD)***

La CD directa y pública (lo que Malé llama “el nuevo modelo de la CD”) tiene un enfoque de reciprocidad distinto de la AOD y en su esencia, más contribuyente a la eficacia del

¹⁴³ UN-Hábitat (2009), pp11-13.

¹⁴⁴ OCDE (2004), pp9-10.

¹⁴⁵ Eaton, Kaiser & Smoke subrayan la importancia del contexto inicial y de la motivación de una reforma (2010, p8).

¹⁴⁶ Los donantes pueden acompañar, incluso con un fondo común para la descentralización, capacitar a los ciudadanos para participar a la democracia local, y velar por la coherencia entre descentralización política, fiscal y administrativa. Eaton, Kaiser, & Smoke (2010), pp41-47.

¹⁴⁷ OCDE (2004), p12.

¹⁴⁸ Nibbering & Swart (2009), pp261-265.

¹⁴⁹ OCDE (2004), pp9-10.

¹⁵⁰ Jütting, Corsi & Stockmayer (2005), p5.

¹⁵¹ Nibbering & Swart (2009), p260.

¹⁵² OCDE (2004), pp9-13

¹⁵³ Rakner et al. (2007) citado por Advisory board of Irish aid (2010), p34.

¹⁵⁴ Gallicchio (2004), p19.

¹⁵⁵ Ponce (2007), p157.

¹⁵⁶ PNUD et al. (2011a), p2-3, Ponce (2007), p148.

desarrollo¹⁵⁷: También por sus competencias, su legitimidad democrática su capacidad de movilización de actores, su mejor apropiación democrática y proximidad con la ciudadanía, la CD resulta pertinente en el fortalecimiento institucional y en las políticas de cohesión¹⁵⁸, para apoyar a la descentralización, a la gobernanza local¹⁵⁹ en particular horizontal (coordinación entre territorios)¹⁶⁰ la capacidad institucional, herramienta de eficacia de cooperación,¹⁶¹ el fortalecimiento de las OSC y la participación ciudadana.¹⁶²

La CD contribuye igualmente al DL por el fortalecimiento de las capacidades de los actores del territorio, una mejor identificación de las soluciones a las necesidades¹⁶³, la reducción de las desigualdades interterritoriales,¹⁶⁴ y la innovación en la movilización para el DL¹⁶⁵. Sin embargo, el DL no es un tema central en la CD europea.¹⁶⁶

Algunas voces objetan que si en la teoría, la CD tiene un enfoque de reciprocidad en la realidad la brecha entre GL europeos y latinoamericanos es tan grande que hay pocas transferencias de conocimientos sur-norte¹⁶⁷, y otros que existen pocas pruebas del impacto de la CD¹⁶⁸, objeción que hemos visto ya en el marco general de la cooperación.

Por otro lado, la CD *indirecta*, a la cual no se refiere en general, pero que representa todavía la mayor parte de la CD, en particular en España, padece de su sesgo asistencialista y proyecto, se queda al margen del sistema financiero local, con poca rendición de cuentas a las asambleas, y poco poder de decisión por parte del GL del Sur, contribuyendo a debilitar a los GL socios¹⁶⁹.

Ya sea directa o indirecta, queda fragmentada, descoordinada y dispersa¹⁷⁰ aun si participa a la división del trabajo al focalizarse sobre el fortalecimiento institucional¹⁷¹ y la descentralización.

De hecho, no sólo pueden mejorar la coordinación la cooperación multinivel¹⁷², la alineación con las estrategias nacionales de descentralización y desarrollo,¹⁷³ y la coordinación por el

¹⁵⁷ Malé in Fernández de Losada et al. (2009), pp74, 90.

¹⁵⁸ Proyecto local, (2010), p39.

¹⁵⁹ Martínez y Sanahuja (2010), p60 y Fernández de Losada et al. (2009), pp7, 12.

¹⁶⁰ Rhi-Sausi & Conato (2008), p100.

¹⁶¹ Bossuyt (2007), p68.

¹⁶² Martínez y Sanahuja (2010), p52.

¹⁶³ Rhi-Sausi & Conato (2008), p35

¹⁶⁴ Freres (2008), p10.

¹⁶⁵ PNUD et al. (2011), p4.

¹⁶⁶ Rhi-Sausi & Conato (2008), p51.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, p102.

¹⁶⁸ Bossuyt (2007), p69.

¹⁶⁹ Husson (2007), pp12-13.

¹⁷⁰ Martínez y Sanahuja (2009) pp52-53.

¹⁷¹ Martínez & Sanahuja (2010) p1.

¹⁷² Godínez y Martínez in Fernández de Losada et al (2009), pp18-19.

¹⁷³ Plataforma (2011b), p11

país socio mismo¹⁷⁴, sino también el apoyo por los programas nacionales o internacionales¹⁷⁵ con una mejor orientación hacia los objetivos de desarrollo y la promoción de la gobernanza local.

En resumen, la CD puede contribuir a un desarrollo eficaz si se acerca del concepto de CD directa pública y recíproca con incluso interdependencia, alineándose sobre las prioridades nacionales y locales, promoviendo la descentralización y el fortalecimiento institucional mutuo a fines de desarrollo, con responsabilidad compartida, transparencia y rendición de cuentas.¹⁷⁶

■ ***Cooperación transfronteriza***

La cooperación transfronteriza, forma particular de la CD, permite de manera específica corregir las asimetrías territoriales y favorecer la integración regional¹⁷⁷, tema prioritario del desarrollo en AL, superando dificultades políticas que pueden perturbar las relaciones a nivel interestatal. Su enfoque tiende a ser mucho más mutuo, al tratarse de elaboración conjunta de estrategias a largo plazo¹⁷⁸ en ámbitos tales como gestión ambiental, reconversión industrial, además se ha vuelto en una herramienta de DL eficaz al reposicionar esos espacios mutuos periféricos a nivel de las naciones, en el centro del debate.¹⁷⁹ Además se ha implementado en Europa con un modelo de gobernanza multinivel (cf. los programas INTERREG) que puede ser objeto de estudio interesante para el DL en ALC.¹⁸⁰

Se puede así decir que la eficacia local de la cooperación está directamente vinculada, además de criterios igualmente aplicables a la eficacia de la cooperación en general, al grado de enfoque hacia- y de participación de- lo local en su diseño, su implementación y evaluación. Existen un conjunto de herramientas y políticas complementarias que cabe utilizar (enfoque global, sectorial, territorial, apoyo a la descentralización y a la gobernanza local, al DL, cooperación descentralizada y transfronteriza) en buena coherencia, armonización y coordinación multinivel (véase gráfico 2, página siguiente).

El desarrollo es un proceso complejo, que se apoya en un entorno favorable, como puede ser una buena gobernanza. La autonomía de GL capacitados constituye un componente mayor de

¹⁷⁴ Rhi-Sausi & Conato (2008), p51.

¹⁷⁵ Bossuyt (2007), p74.

¹⁷⁶ Husson (2007), pp48-50

¹⁷⁷ Rhi-Sausi & Coletti (2010), pp194, 211.

¹⁷⁸ López Serrano (2011), pp8-10.

¹⁷⁹ Coletti (2009), p7.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p10.

esta gobernanza, al permitir a estos últimos jugar un papel proactivo en el DL en buena coordinación con los demás niveles de administración.

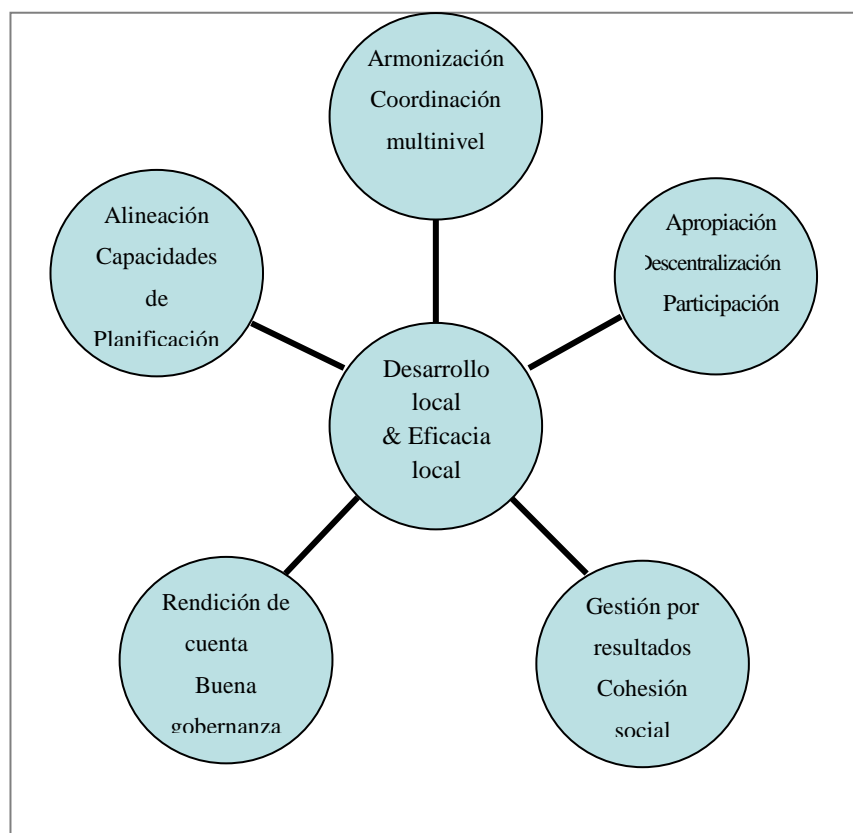
De hecho, el papel de los GL en el desarrollo es central para el DL, como planificadores, movilizadores de recursos y de los actores locales, oferedor de servicios básicos, y promotores de una democracia participativa más capaz de monitorear las políticas y proyectos locales involucrando a las partes interesadas.

Por lo tanto cabe fortalecerles e integrarles no sólo en los procesos locales sino también nacionales e internacionales, y no sólo en el ámbito del desarrollo sino también en los procesos de cooperación, sea del lado del donante, del receptor, en intercambios mutuos y en los debates globales.

Así podemos considerar eficaz a nivel local una PCD que tiene un enfoque territorial y apoya al papel de los GL como actores de desarrollo. Para parafrasear el PNUD, diremos que

“para ser más eficientes, las iniciativas de cooperación internacional que operan a nivel local deberían responder a la demanda organizada de los territorios e inscribir su acción en marcos de articulación multinivel, alineándose con los instrumentos de las políticas de desconcentración / descentralización como son los planes de desarrollo municipales, provinciales y regionales” (PNUD et al. 2011, p3).

■ ***Grafico 2: Factores de eficacia local***



Fuente: elaboración propia

1.2. Marcos metodológicos

Basándose en los varios criterios de eficacia local analizados en la parte anterior, se pueden utilizar diferentes marcos analíticos para estudiar la cooperación europea, según su foco y su alcance.

La investigación se ceñirá al estudio de las bases legales y políticas de la UE, de sus principales programas y de sus herramientas de cooperación en ALC, complementado por unos casos ilustrativos de proyectos. No cubrirá un análisis cualitativo o cuantitativo de proyectos, ni de alguno programa determinado, lo cual hubiera permitido un análisis exhaustivo, sino que se concentra sobre los diseños y procesos más que sobre los impactos.

En este sentido se valorarán a continuación la adecuación de los diversos marcos metodológicos de evaluación con la eficacia local y el alcance de este estudio, y se expondrá en qué medida se van a utilizar en la tercera parte.

1.2.1. Evaluación de la ayuda en base a la agenda de París

El primer marco analítico al cual nos podríamos referir cuando se trata de eficacia es el sistema de seguimiento de los 5 principios de la declaración de París y de sus 12 indicadores¹⁸¹. Se puede preguntar en qué medida esos criterios que han sido concebidos para un seguimiento a nivel nacional son adecuados para monitorear la eficacia local tal y como ha sido definido previamente, en particular cuando varias de las nuevas herramientas recomendadas han sido identificadas como teniendo efectos contraproducidos a nivel local (ver apartado 1.1.2.3).

Además para unos, el valor agregado de la cooperación desempeñada por los GL no se evalúa en términos de AOD, así que contestan la aplicabilidad de la agenda de París a lo local. Otros prefieren subrayar la utilidad de sus criterios con la importancia de su adaptabilidad¹⁸². En este marco revisamos esos principios adaptándoles a lo local y considerándoles más bien como principios y no como indicadores.

Se puede también pensar en el modo de aplicación de esta evaluación, con su enfoque multilateral y estatocéntrico, que el 4º FAN en Busan ha empezado a reorientar hacia sistemas nacionales propios y principios adaptados a cada modo de actuación. Se referirá aquí a esta última interpretación de los principios de París, que sin embargo repasaremos en cuanto a lo local.

¹⁸¹ Véase Anexo 1, Anexo 2 y tabla de indicadores en **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, p33.

¹⁸² Schultz (2009), p5.

1.1.1.1. Apropiación

Los países en desarrollo son responsables de su propio desarrollo y tienen que liderar los procesos. Tomando en cuenta el enfoque territorial, se tratará así de evaluar la apropiación democrática y local, su descentralización y la participación de los GL a todos los niveles¹⁸³ (apropiación multinivel), en particular en el presupuesto nacional¹⁸⁴ y en la política de desarrollo¹⁸⁵, reconocimiento y respecto del liderazgo de los GL a nivel local, incluso para coordinar la cooperación, el fortalecimiento de los actores locales y de las capacidades nacionales para planificar la descentralización y las reformas a favor de la gobernanza local¹⁸⁶ y el DL, la contribución al diálogo político entre el estado, los GL y las OSC, y la presencia de análisis conjunto de la situación (donantes/estado/GL)¹⁸⁷, así como el uso de indicadores de desempeño en concordancia o no con la estrategia del país y con la participación activa de todos en las evaluaciones mutuas¹⁸⁸.

1.1.1.2. Alineación

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Al nivel local, se valorará específicamente el apoyo a los planes locales de desarrollo, y en el caso particular del apoyo a la descentralización, al fortalecimiento institucional y a la buena gobernanza local, la realización de diagnósticos compartidos, la alineación con las políticas nacionales de descentralización¹⁸⁹, la toma en cuenta de las capacidades existentes y perspectivas de cambio¹⁹⁰, y la buena coherencia con los programas sectoriales¹⁹¹.

En cuanto a la CD, unos abogan por una alineación, otros no. Si la idea es fortalecer el sistema del propio país, entonces promover la alineación de toda la CD hacia estrategias nacionales y locales tiene sentido¹⁹², pero el riesgo es perder la originalidad de la CD y su valor añadido (reciprocidad, innovación...) ¹⁹³ y su capacidad de iniciativa propia. En este contexto la presente investigación adoptará este criterio con un enfoque flexible hacia la alineación de la CD, considerando en qué medida los programas europeos de apoyo a la

¹⁸³ Martínez y Santander, *in* Fernández de Losada et al. (2009), pp148-152.

¹⁸⁴ 6º foro iberoamericano de GL, (2011) p 3.

¹⁸⁵ Carta europea (2008), p4.

¹⁸⁶ *Ibíd*, p4, DeLoG (2009), pp2-3.

¹⁸⁷ DeLoG (2008), p2.

¹⁸⁸ 4º FAN (2011), art. 8.

¹⁸⁹ Carta europea (2008), p4, DeLoG (2008), p3

¹⁹⁰ Akrimi & Nibbering (2009), p440.

¹⁹¹ DeLoG (2008), p3.

¹⁹² Martínez y Santander *in* Fernández de Losada et al. (2009), p155, Akrimi & Nibbering (2009), 443-444.

¹⁹³ Malé *in* Fernández de Losada et al. (2009), pp. 49-100.

CD favorecen un enfoque orientado a la demanda (*demand-driven*), hacia el fortalecimiento de capacidades y el DL.

1.1.1.3. Armonización

El principio implica que las **acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, con el abandono progresivo del enfoque proyecto, una división de trabajo basada en el valor añadido, una ayuda previsible, una mejor coordinación de las intervenciones de los donantes y análisis conjuntos.**

Para el nivel local, se tomará en cuenta en particular la importancia del uso del enfoque proyecto, que hace que las ONG suplanten labores que deberían realizarse por los GL¹⁹⁴, el grado de coherencia entre los enfoques sectoriales de unos donantes y los programas de apoyo a la descentralización de otros¹⁹⁵, el nivel de armonización y de coherencia a nivel local¹⁹⁶, de liderazgo del proceso de armonización por el GL¹⁹⁷.

En el ámbito específico del apoyo institucional, se observará la amplitud del abanico de herramientas utilizadas por los donantes para cubrir los temas y actores claves¹⁹⁸, a la coordinación con los demás actores involucrados, como son los institutos nacionales de formación, las OSC, asociación de GL y el sector privado¹⁹⁹, y a la coordinación específica del conjunto de aquellos programas que interesan a la descentralización y a la gobernanza local, como pueden ser los programas de promoción de la democracia, de reforma del sector público, programas con enfoque territorial, o de fortalecimiento institucional y empoderamiento de la sociedad civil.²⁰⁰

En cuanto a la CD, se valorará su grado de armonización entre GL extranjeros (y particularmente europeos en el marco del presente estudio) por un lado y nacionales por otro, y con sus Estados respectivos (y la UE en el caso europeo), a nivel de diseño y a nivel operativo; también se apreciará su grado de incorporación en la división del trabajo, basándose en una identificación de valor añadido de cada uno. Para la cooperación europea, implica los programas de apoyo a la CD, y su contribución a dicha armonización y coordinación²⁰¹.

¹⁹⁴ Ponce (2007), p93.

¹⁹⁵ Carta europea (2008), p4.

¹⁹⁶ DeLoG (2008), p4.

¹⁹⁷ PNUD et al. (2011), p3.

¹⁹⁸ DeLoG (2009), pp5, 18-19.

¹⁹⁹ Akrimi & Nibbering (2009), 445-446.

²⁰⁰ *Ibíd.*, p4.

²⁰¹ Martínez y Santander *in* Fernández de Losada et al. (2009), p158, 183-184, 187.

1.1.1.4. Gestión por resultados

Se trata de administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados de DL. En ese marco se valorará la existencia de programas orientados a objetivos de DL, el apoyo a un sistema de seguimiento sobre descentralización, gobernanza local²⁰², y DL²⁰³ controlados por sistemas nacionales y locales²⁰⁴. También se valorará la vinculación de los programas y fondos a resultados de DL.

1.1.1.5. Responsabilidad mutua

Con este principio se quiere promover y **medir el grado de evaluación conjunta sobre eficacia, rendición de cuentas, y transparencia**, aplicándolo a lo local, o sea, la existencia, la calidad y la utilización de indicadores de DL comunes, el grado de apoyo a favor de las capacidades y los compromisos en término de evaluación y seguimiento de la cooperación y del DL,²⁰⁵ de la transparencia y de la rendición de cuenta a nivel o a favor de lo local.²⁰⁶

Proponemos a continuación una matriz de esos principios adaptados para lo local.

²⁰² Véase parte 1.2.3.3, carta europea (2008), p4, y DeLoG (2009), pp6, 21-22.

²⁰³ Véase por ejemplos 1.2.3.1 y 1.2.3.2.

²⁰⁴ DeLoG (2008), p6.

²⁰⁵ ECOSOC (2008), p4.

²⁰⁶ DeLoG (2009), pp6, 22-23.

■ **Grafico 3: Indicadores de eficacia local de la cooperación en base a los criterios de París**

Objetivo: Reforzar la participación de los gobiernos locales (GL) en el desarrollo			
Categoría	Sub-Objetivos	Metas	Indicador
Apropiación	Aumentar la apropiación de las estrategias de desarrollo por parte de los GL y de la sociedad civil	- representación de los GL a nivel estatal y participación en todo el proceso de toma de decisión/seguimiento/evaluación	- % de decisiones en el campo del desarrollo que necesitan la aprobación de los GL
		- consulta de la asociación de GL en el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo	- % de estrategias nacionales diseñadas que han asociado los GL
		- existencia de estrategias locales lideradas por los GL con participación de la sociedad civil incluso de organizaciones de mujeres	- % de GL que han adoptado estrategias de desarrollo con participación de la sociedad civil incluso de organizaciones de mujeres
		- Liderazgo en la coordinación de la ayuda en el terreno por los GL, en dialogo con el estado central y los donantes	- % AOD en un territorio coordinada por el GL
Alineación	- Asociar los GL en el diseños y la gestión de la cooperación europea - reforzar el apoyo a los GL	- existencia de un organismo de consulta de la cooperación europea que incluya los GL y fortalecimiento de su papel	- % de decisiones europeas en el campo de la cooperación elaboradas con la aprobación de los GL
		- alinear una parte de la cooperación hacia el fortalecimiento de los GL	- % de la AOD dedicada al fortalecimiento de los GL
	- alinear la CD con las necesidades de los GL socios	- alinear la CD mediante organismos y programas nacionales de coordinación y de apoyo	- % de acciones de CD iniciadas por los GL socios
	- <i>Alinear la cooperación con las prioridades locales</i>	- alinear los flujos de ayuda hacia las prioridades de los planes locales	- % de acciones hacia los territorios alineados
	- Garantizar la coherencia del apoyo a la gobernanza local y al DL con las políticas y estrategias nacionales de descentralización	- alinear los programas de apoyo a la gobernanza y el DL con las políticas de descentralización	- % de acciones hacia los GL alineados
	- integrar los GL en la cooperación a nivel	- integración de los GL en el diseño de las nuevas acciones de	- % de acciones de cooperación de tipo enfoque

	de programas y enfoques sectoriales	cooperación (enfoque sectorial, programas)	sectorial o programas que asocian a GL en su diseño
	- reforzar la participación de la sociedad civil a nivel local	- participación de la sociedad civil en los procesos de decisión locales, específicamente de las mujeres	- % de acciones de los GL en el eje de la cooperación que asocian a la sociedad civil y específicamente a las mujeres en su proceso de decisión.
	- reforzar los sistemas públicos locales	- utilización de las propias instituciones y sistemas locales para la gestión de programas y proyectos con enfoque territorial o capacitación de los GL	- % de proyectos o programas implementados en el terreno utilizando los sistemas locales
	- Reforzar la capacidad de gestión de finanzas publicas locales	- ausencia de creación de unidades de gestión de proyectos	- Numero y evolución anual de número de unidades de gestión de proyectos
		- diagnósticos y programas de reformas de la gestión pública local	- Existencia e implementación de tal programa
		- marcos de evaluación de programas con enfoque territorial armonizados con los sistemas locales	- Evaluación institucional local
		- proporcionar indicativos financieros multianuales fiables	- % de marcos de evaluación armonizados
			- % desembolsos liberados de acuerdo con marcos locales multianuales
Armonización	- Coordinar las acciones a nivel local	- coordinar las acciones de cooperación descentralizada.	- % de acciones de cooperación descentralizada coordinadas de un mismo país
	- coordinar las misiones locales	- coordinar el conjunto de las misiones a nivel local	- % de misiones coordinadas a nivel local
	- promover la división del trabajo (vertical y horizontal)	- promover la división del trabajo según el análisis de la ventajas comparativas de cada actor	- % de acciones de cooperación que se basan según una análisis de ventajas comparativas
	- planificar la coordinación a nivel local	- adoptar planes locales diseñados con participación de la sociedad civil para coordinar la cooperación a nivel local	- % de GL con planes locales participativos de coordinación de la cooperación
	- coordinar la planificación y la evaluación a nivel local	- planificar conjuntamente las acciones de cooperaciones desempeñadas en el territorio y sus evaluaciones	- el territorio utilizando la planificación conjunta

Gestión por resultados	- reforzar la efectividad del desarrollo de los GL	- reforzar la efectividad de las políticas de los GL (apoyo a la descentralización)	- índices de descentralización administrativa y fiscal (cf. Anexo 13)
	- reforzar las capacidades de gestión por resultados de los GL, incluso su legitimidad	- capacitar los gobiernos locales, en particular para el seguimiento, la evaluación y las estadísticas	- indicadores de desempeño de los GL (cf. Anexo 14)
Responsabilidad mutua	- perseguir objetos de desarrollo pertinente a nivel local	- adaptar los ODM a los territorios (cf. apartado 1.2.3.1)	- % de GL con indicadores de ODM
	- fomentar la cogestión de la cooperación descentralizada	- adaptar el IDH a los territorios (cf. apartado 1.2.3.2)	- % de GL con IDHT
	- aumentar la transparencia de la cooperación a nivel local	- desarrollar herramientas de cooperación gestionadas conjuntamente	- % de las acciones de cooperación descentralizada gestionadas conjuntamente
		- aumentar la participación de la sociedad civil, específicamente de las mujeres	- % de las acciones de cooperación implicando a la sociedad civil, específicamente a las mujeres
Fuentes de verificación: Gacetas nacionales y locales, documentos emitidos por las asociaciones de GL, documentos de estrategia país, evaluaciones			

Fuente: elaboración propia en base a CGLU (2009), pp21-25.

Se puede observar que el cuadro de análisis de la declaración de París concebido entre Estados al principio, tiene un alcance variable cuando se considera lo local. Es por esta razón que el 4º FAN²⁰⁷, al integrar nuevos enfoques y factores, todavía no contiene ni indicadores ni sistemas de seguimiento de los varios compromisos asociados a lo local. En el presente estudio esos principios se interpretarán como criterios y no como sistema de evaluación.

1.2.2. Evaluación según el ciclo de gestión de proyecto

El sistema de evaluación según el ciclo de gestión de proyecto podría ser un método de evaluación adaptado sabiendo que constituye la base de programación y formulación de los proyectos europeos de cooperación. Coexisten dos entradas: una por las fases del ciclo de proyecto, y otra por la lógica de intervención con su versión más flexible (el diagrama de efectos).

1.2.2.1. Fases del ciclo de gestión de proyectos

El ciclo de gestión de proyecto es un conjunto de herramientas de diseño y de gestión de los proyectos, basadas en el método de análisis del Marco Lógico y fue adoptado por la UE en 1992. Permite valorar las diferentes fases que le componen, que son la programación, identificación, formulación, financiación, ejecución y evaluación de los proyectos y programas.²⁰⁸

■ *Programación*

En el marco de la fase de programación se puede evaluar el marco estratégico, fruto del diálogo político (poco, véase después), del análisis del contexto y del sistema de decisión del donante. En el contexto de la cooperación europea en AL y de su eficacia local, se puede en particular analizar las prioridades estratégicas de cooperación de la UE en su conjunto (tratado, comunicaciones...) y en cada uno de los instrumentos y documentos estratégicos considerados (temáticos, geográficos), los montos asignados (en particular sobre el periodo 2007-2013) y su adecuación con el DL.

■ *Identificación*

En esta fase se puede analizar el modo de identificación de las necesidades y prioridades de intervenciones operativas, es decir identificar los proyectos / las intervenciones, y como fueron definidos, cada programa teniendo sus particularidades. Se observará la

²⁰⁷ 4º FAN (2011).

²⁰⁸ UE (2001) y Anexo 16.

realización del análisis de contexto, el nivel de participación de los beneficiarios, o en el caso de programas nacionales, de los GL.

- ***Formulación***

Según los programas, la formulación es una tarea interna o externa a la Comisión europea. En el primer caso se puede evaluar el nivel de participación del personal técnico con experiencia en DL y/o GL, y por otro lado el nivel de capacidad en formulación de proyectos. También se puede valorar el nivel de participación de los beneficiarios en la formulación, la claridad y adaptabilidad de los trámites. Intentaremos encontrar esos tipos de datos a la hora de analizar los programas europeos en AL.

- ***Financiación***

Se puede analizar la financiación a varios niveles: la parte del presupuesto de la cooperación europea dedicada específicamente a la descentralización, la gobernanza local, el DL, urbano o rural, y la parte entregada vía programas donde los GL tienen hipotéticamente la posibilidad de participar en su diseño (programas geográficos en particular), y la parte entregada directamente a los estados o ejecutores, fuera del alcance y de los asuntos de los GL.

Los modos de financiación y su contribución a lo local pueden ser evaluados (apoyo presupuestario, convocatorias, contrataciones), la temporalización de los desembolsos, la regularidad y el respeto a los compromisos financieros, la proporción y naturaleza de la cofinanciación exigida (en particular en el programa ANE-AL).

- ***Implementación***

Se analiza principalmente en esta fase la naturaleza de las actividades apoyadas, sus modalidades de implementación, las capacidades de gestión de los responsables, el uso de herramientas y el plazo de ejecución.

- ***Evaluación***

El análisis de criterios vinculados con el DL en el sistema de evaluación (véase parte 1.1.2 y 1.2.4), de indicadores específicos (véase apartado 1.2.3), y de la participación de los GL en el proceso, permitirá realizar un balance de la eficacia local de los programas y proyectos que lo han previsto. La ausencia de tales datos y sistemas traducirá en una cierta medida la ausencia de resultados esperados en términos de DL.

1.2.2.2. Lógica de intervención

Este marco presenta los impactos deseados (objetivos generales) en base a una cadena de causa-efecto, integrando supuestos como eslabones en la cadena. Otra metodología

más bien inversa sería la teoría de evaluación de impactos²⁰⁹ que podría ser adecuada en casos acotados²¹⁰.

El esquema lógico del diagrama de efectos propuesto por Caputo (*in* Fernández de Losada et al. 2009, pp. 122-136, y Anexo 15) se basa en el contexto del marco lógico adaptado para la evaluación de la CD, pero parece adaptable al conjunto de programas de cooperación, y en particular a los de fortalecimiento institucional.

El diagrama constituye una versión flexible de la lógica de intervención con un número de niveles de efectos variables, vinculando el contexto al diseño (insumos), a los productos (directos e indirectos), resultados e impactos (directos e indirectos), enfoque parecido a la teoría de evaluación de impacto pero en sentido opuesto, con mucho más flexibilidad y mucho menos vínculos de atribución (imputabilidad). Sin embargo tratándose del presente estudio, que se limitara a analizar el contexto, discurso, organización, diseño de políticas, repartición de fondos y sistema de gestión, no se podrá basar en la metodología aquí propuesta.

1.2.3. Evaluación de impactos

A pesar de la complejidad de atribución (imputabilidad) de los impactos a acciones de cooperación, específicamente en el ámbito de reformas públicas, se menciona en esta parte a título complementario, a pesar de no haber sido utilizado en evaluaciones de la cooperación europea, unos tipos de indicadores muy pertinentes que se podría en el futuro incorporar en el marco de métodos de evaluación específicos como la teoría de evaluación de impactos (mencionada más arriba) o de la metodología Monitoreo Orientado a Resultados (ROM)²¹¹ para los dos últimos tipos. Cabe recordar que los indicadores de desempeño, de producto y de resultado, deben ser construidos a partir de las prioridades y metas del país en desarrollo.²¹²

1.2.3.1. Los ODM localizados

El papel central de los GL para el DL vale también para la reducción de la pobreza, en particular dado su responsabilidad en cuanto a los servicios básicos (agua, salud, educación). En ese marco se hizo un esfuerzo para promocionar los ODM a nivel local, indicadores de impactos interesantes en el caso de programas sectoriales con enfoque territorial o de programas de desarrollo territorial.²¹³

²⁰⁹ Véase Smoke & Winters (2011), p13, y White (2009).

²¹⁰ La propia UE parece orientarse hacia esta metodología para la evaluación de la política regional: (UE 2012e).

²¹¹ véase apartado 3.2.2.2.

²¹² 4º FAN (2011), §18b.

²¹³ Azcueta (2010), p17, y metodología para territorializar los ODM: PNUD (2005).

1.2.3.2. Índice de desarrollo humano (IDH) Territorial

Albina Pol (2007) redefine el IDH con indicadores propios, más sensibles a las variaciones territoriales, a fin de desagregar el índice a nivel local, y hacer resaltar las desigualdades territoriales que esconde el IDH del PNUD, permitiendo medir de manera más justa el nivel de desarrollo humano en cada localidad.

Este índice (e incluso sus subcomponentes) aplicado a los distritos de Perú podría ser de muy útil uso para medir el impacto a largo plazo en un territorio de intervención de la UE, o en términos generales de desigualdad territorial en caso del apoyo a la descentralización y al fortalecimiento/DL en el conjunto del país.

1.2.3.3. Indicadores de descentralización y eficiencia municipal

Más directamente vinculados a eventuales programas de apoyo a la descentralización o a la gobernanza local, unos indicadores podrían permitir medir los productos (*outputs*), resultados (*outcomes*), e impactos de tales programas.²¹⁴

El caso peruano dispone de indicadores y evaluaciones de eficiencia municipal que podrían permitir destacar los impactos de las intervenciones europeas en el marco de procesos de seguimiento y evaluaciones acertados.²¹⁵

1.2.3.4. Indicadores de evaluación de la CD para el DL

Conato (*in* Rhi-Sausi & Conato 2008, pp. 120-122) propone una tabla de indicadores de evaluación de la CD para el DL²¹⁶ que puede contribuir al marco metodológico de la evaluación de la eficacia local. De hecho integra numerosos criterios repasados en la parte anterior. Sin embargo al concentrarse sobre la CD, no puede ser utilizada tal cual para la evaluación de la política de la UE.

1.2.4. Evaluación según los criterios de la UE

Se propone aquí verificar la compatibilidad del enfoque de evaluación del UE con la eficacia local de su política de cooperación al desarrollo, considerando tanto el nivel estratégico como el nivel operativo apoyándose en los criterios vistos en las partes precedentes:²¹⁷

El objeto general (OG) es la evaluación de la eficacia de la cooperación europea a nivel local. El objetivo específico (OE) será *la evaluación de la contribución potencial de la cooperación de la Unión Europea en ALC (por su programa regional), la CAN (por su*

²¹⁴ Anexo 13, Anexo 14, Anexo 38, y Nibbering & Swart 2009, p267.

²¹⁵ Herrera Catalán & Francke Ballve (2007) y Anexo 14.

²¹⁶ véase Anexo 17.

²¹⁷ Se apoyará para esta parte sobre OCDE (2010), PNUD (2009), UE (2006f) y (2006g), UE (2012f), AECID (2005), y Mosangini (2012).

programa subregional) y Perú (por todos los programas) al DL y al fortalecimiento institucional local.

Los componentes (transversales) serán los principios de París adaptados a lo local, la orientación hacia objetivos de gobernanza y de DL, la participación de GL y OSC, la contribución a las capacidades, la igualdad de género y la coordinación multinivel.

En base a los criterios tradicionales de evaluación formalizados por el CAD y de criterios específicos de la UE (los dos últimos), los resultados esperados serán la evaluación de la pertinencia de los programas y herramientas europeas en términos de contribución al DL, su eficacia en términos de objetivos de DL, y la eficiencia de los canales elegidos, la sostenibilidad de cada tipo de intervención, los impactos globales y desagregados, la cobertura del dispositivo europeo en su conjunto, la coherencia de esas intervenciones en el marco de la eficacia local y el valor agregado europeo.

Cabe recordar que en caso de intervenciones a nivel nacional, los GL podrán ser beneficiarios, y que en el marco de intervenciones locales, los GL serán socios y las poblaciones (comunidades) los beneficiarios.

1.2.4.1. Pertinencia

La pertinencia valora en qué medida los objetivos de una política / intervención son congruentes con las necesidades locales, capacidades y prioridades locales, así como con las prioridades propias del donante.

Se valorará en particular (lista no exhaustiva):

- La toma en cuenta del contexto económico, social y el alcance y uso del diagnóstico (en caso de que exista)
- nivel de participación de los beneficiarios en el diseño del programa
- voluntad política y nivel de apropiación
- contribución a las capacidades locales según el contexto de descentralización²¹⁸
- contribución al cambio social (organización...), al capital humano (educación, salud...), o productivo (ingresos, acceso a información y técnicas...) ²¹⁹
- capacidad de adaptación y flexibilidad
- adaptación y reactividad al contexto nacional y local

²¹⁸ Akrimi & Nibbering (2009), p442.

²¹⁹ Rodríguez Sosa & Zeballos (2007), p36.

1.2.4.2. Eficacia

Este criterio mide el grado de consecución de los objetivos de la intervención apoyándose en los propios instrumentos de programación y formulación (diagnósticos, línea base, indicadores, fuentes de verificación, etc.).

- Grado y razones de consecución de los objetivos y resultados previstos
- Acceso de los grupos metas (GL, población) a los resultados obtenidos
- Fortalecimiento de los GL para planificar y gestionar el DL
- Fortalecimiento de las capacidades de negocio de los GL
- Capacidades de los GL en formulación de proyectos de DL
- Dimensión de los servicios municipales para el DL, y de sus iniciativas
- Contribución a nuevas políticas públicas e instrumentos de DL
- Apoyo a la mejora en la contribución de las políticas públicas locales al DL

1.2.4.3. Eficiencia

Se analiza en qué medida los recursos (humanos, económicos, conocimientos,...) se han convertido en resultados, poniendo una atención particular en los aspectos económicos. Importará:

- La calidad de formulación objetivo - recursos - resultados con indicadores la presencia de presupuesto desagregado para poder efectuar el análisis costo-utilidad, y / o sistema de monitoreo (Gestión por resultados)
- Las modalidades de ejecución, ajustes, uso y gestión de recursos, métodos
- Coordinación multinivel y modalidades
- Costes y actividades: programado-realizado, coste-resultado
- Evaluación del mecanismo de financiación

1.2.4.4. Sostenibilidad / viabilidad

Se evalúa la probabilidad de que continúen los beneficios de cada intervención después de su fin a largo plazo, o en el caso de evaluación ex post, su continuación efectiva. Dado el papel central de los GL en la eficacia local, la sostenibilidad se medirá en relación con la participación y las capacidades de los GL en el DL. Sin embargo cabe subrayar el carácter multidimensional de la sostenibilidad (financiera, económica, social, cultural, medioambiental...). Se destaca pues:

- efectos positivos de la intervención que tienen potencial para mantenerse a largo plazo; e identificación de aquellos que no se mantendrán y las razones

- capacidades, competencias y autonomía económica del GL para mantener y gestionar el programa / las políticas locales apoyadas
- Capacidades del grupo meta (GL o población) para apropiarse los resultados de la intervención
- grado de participación y apropiación, incluso la voluntad política (alcalde, responsables administrativos)
- participación ciudadana para la revisión, seguimiento y evaluación de la políticas públicas locales
- grado de alineación de las políticas públicas locales con la agenda del Estado y compromisos asumidos por el GL ante la ciudadanía
- Promoción del apoyo del estado a favor de las políticas locales fortalecidas
- Valoración del programa por el GL, estado y los otros donantes
- Valoración del programa por el propio donante
- Importancia atribuida a la continuidad
- Avances en la descentralización
- Replicabilidad

1.2.4.5. Impactos

Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

Ya hemos visto que la atribución de impactos (imputabilidad) en términos de DL a la cooperación internacional es un proceso bastante complicado.

En fin se buscará medir los impactos indirectos sobre la pobreza y el desarrollo humano (IDH territorial y ODM localizado), y sobre el fortalecimiento institucional local para el desarrollo (o la descentralización). En ambos casos se necesita la definición y utilización de indicadores (nacionales o locales) propios (véase la parte 1.2.3). De forma más directa se buscará analizar resultados desagregados:

- efectos sobre el grupo meta y el contexto, positivos o no, previstos o no
- imputabilidad, existencia de otras causas
- Participación y adecuación de capacitaciones
- Acceso a servicios básicos
- Participación ciudadana local
- Interlocución con el estado
- Evolución de la descentralización política, administrativa o fiscal

- Capacidades de planificación y gestión del desarrollo
- Calidad de gestión pública local
- Participación de la mujer en la vida política local
- Asociacionismo municipal local o internacional

1.2.4.6. Coherencia

Se medirá el grado de lógica de conjunto de la intervención, interna y externa. Puede tener varias dimensiones:

- coherencia con las estrategias regionales, nacionales del país socio (estrategia para la reducción de la pobreza, descentralización, políticas sectoriales) [alineación]
- adecuación de los recursos a los objetivos
- contribución a las prioridades de la UE en el mismo ámbito?
- coherencia y complementariedad con las otras políticas europeas,²²⁰ en particular en el país, coherencia entre los enfoques globales (apoyo presupuestario), sectoriales ("SWAP"), en los sectores económicos, comerciales, financieros, ambientales, diplomáticos, militares, migratorios, etc) y territoriales (descentralización, DL, urbano, rural, cooperación descentralizada).
- coherencia / complementariedad sectorial y territorial con los otros donantes, sean oficiales (multilaterales, bilaterales del CAD o no), descentralizados o privados (armonización)
- contribución al fortalecimiento de la división del trabajo entre estado, GL y OSC
- contribución al reconocimiento del papel de los GL a nivel nacional e internacional
- contribución al liderazgo local de los procesos de armonización
- coherencia de las intervenciones en el tiempo

1.2.4.7. Valor agregado europeo

El criterio particular de la UE a fin de justificar sus intervenciones *vis à vis* los EM tiene toda su pertinencia en el contexto de la eficacia de la cooperación y del principio de armonización.

Se puede así analizar en qué medida se suman los beneficios aportados por la UE a los que habrían resultado de la sola intervención de los demás donantes, incluso de los EM, ya sea a nivel global o a nivel local.

1.2.4.8. Cobertura

²²⁰ Véase UE (2005b).

La cobertura (geográfica, temática) evalúa si cada una y el conjunto de las intervenciones ha alcanzado todos los grupos metas y las razones que explican eventuales brechas de acceso a los efectos positivos de la intervención. Se puede analizar en particular:

- Alcance a los grupos meta previstos
- sesgos o barreras de acceso a determinados colectivos de los grupos meta
- participación de los diversos colectivos “sociales” en las distintas fases (diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, etc.) y colectivos sociales más desfavorecidos
- mejora del acceso de colectivos marginados y desfavorecidos
- contribución de la políticas públicas apoyadas en la disminución de desigualdades territoriales
- mecanismos de participación ciudadana que reflejan las necesidades e intereses de los diversos colectivos que componen la ciudadanía local

2. EL CONTEXTO ANDINO

Analizar el contexto en el cual interviene la cooperación europea es primordial para entender cómo se encaja aquella, cuáles son sus potencialidades y limitaciones, las necesidades locales y los riesgos a evitar; y finalmente, en qué medida condiciona su eficacia.²²¹ Aplicado a lo local, se presentará el contexto económico y social de ALC y de Perú con un enfoque territorial, y el marco político y normativo para el DL y la cooperación internacional a nivel regional, subregional y nacional.

2.1. Contexto económico, social y territorial

Con esta parte se pretende repasar de manera muy sintética el estado de las condiciones socio-económicas en ALC, destacando las brechas territoriales, el papel del estado y las relaciones económicas euro-latinoamericanas.²²²

2.1.1. Índice de Desarrollo humano (IDH)

■ *ALC*

AL está caracterizada por la heterogeneidad de los niveles de desarrollo humano, entre y al interior de los países que la componen.²²³ América central y la región andina son las regiones más retrasadas, y tienen el nivel de desigualdades más elevado del mundo, índices que empeoran aun las desigualdades de género y por etnia. Sin embargo, los últimos años han sido marcados por una mejoría importante del nivel de desarrollo humano, menos destacada en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Paraguay y Haití²²⁴ y varios territorios a nivel subnacional.

■ *Perú*

El Perú se sitúa en la categoría de desarrollo humano alto, con una tasa de alfabetización de adultos de 89,6%, una esperanza de vida de 67 años y un Producto Interior Bruto (PIB) per cápita de \$8629.²²⁵ Sin embargo, sufre de brechas importantes entre departamentos, provincias y distritos en términos de IDH, y estas últimas no se reducen con el tiempo. La presencia de los servicios públicos no parece compensar estas desigualdades territoriales sino

²²¹ “The effectiveness of aid depends heavily on conditions in the recipient country” (Advisory Board for Irish Aid 2008, p.vii).

²²² Sobre los logros de Perú en termino de OD; véase APCI (2011b), pp173-199.

²²³ PNUD (2010b), pp26-27 y 30.

²²⁴ PNUD (2011a), pp149-152.

²²⁵ En Parida de Poder Adquisitivo, PNUD (2011a), pp177, 181.

acompañarlas, salvo el caso de las regiones selva baja y alta, que gozan de un IDH medio y medio alto en términos de desarrollo humano pero bajo en cuanto a la presencia del estado.²²⁶

2.1.2. Economía y territorio

■ **ALC**

Un estudio sobre economía y territorios realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2009 analiza de manera profunda la situación en ALC destacando las desigualdades territoriales, la evolución de las características económicas de los territorios de AL en el tiempo, y la vinculación con las políticas de desarrollo. A continuación se presentan las principales conclusiones.

Subrayando la alta concentración geográfica de la economía en el continente, a pesar de un proceso de desconcentración en cada país, la CEPAL nota el fin del proceso de convergencia territorial en los años noventa, sin que haya por lo tanto un proceso divergente (2009, pp56-58, 70). Altos índices de concentración urbana coexisten con elevados niveles de disparidad económica territorial.²²⁷

[La liberalización ha aumentado] “*las ventajas asociadas a localizarse en las regiones con mayor acceso a los mercados extranjeros*” (CEPAL 2009, p48). *Los territorios ganadores, “polos regionales exportadores, de alta especialización y estrechamente vinculados a las economías de las grandes ciudades y las regiones más desarrolladas” no difunden su dinamismo en otras regiones mientras persisten “los territorios pobres, con una asociación muy alta a actividades primarias poco dinámicas.”* (ibíd., pp98-99).

“*Los territorios creciendo (...) han logrado una buena inserción en la economía mundial*” [favorecida por] “*la política de inserción internacional que cada país ha delineado*”, [política que a su vez] “*ha afectado desfavorablemente a otros, según sus capacidades de inserción internacional. Las desviaciones a esta norma se explican por esfuerzos de gestión pública (local y territorial, según el caso), como en los territorios declinantes con buenos indicadores sociales, o por defectos, como en los territorios ganadores con malos resultados sociales*” (ibíd., p138).

La CEPAL explica este fenómeno por la falta de política de desarrollo regional desde hace dos décadas²²⁸, subrayando que

“*en algunos escenarios se ha confundido el proceso de descentralización/federalismo con las políticas de desarrollo económico local por querer verlas como sustituto, sigue siendo evidente que el desarrollo abarca dimensiones distintas que requieren formas de acción específicas*” (ibíd., p180),

la CAF añade la necesidad de una descentralización fiscal mas profundada, así como la obligación de buscar la escala optima por actuar, el papel potencial de los gobiernos intermediarios y de la participación ciudadana,²²⁹ descentralización fiscal que sin embargo

²²⁶ PNUD (2010a), pp41-43, y Anexo 21.

²²⁷ CAF (2009), pp18, 42.

²²⁸ ibíd., p139.

²²⁹ CAF (2010), pp110-111.

puede tener efectos desigualitarios si se basa en los recurso naturales de los territorios, en general concentrados geográficamente.²³⁰

²³⁰ CEPAL (2009), p104.

■ ***Perú***

Perú, al igual que ALC, está altamente polarizado, con una fuerte persistencia de la pobreza en determinados grupos de departamentos, algunos consiguen despegar generalmente los que están vinculados a las minerías.²³¹ El CIED resume la situación así (2008, p25):

- Persistencia de la pobreza, sobre todo en el medio rural.
- Incapacidad del modelo económico actual de aplicar políticas de inclusión social.
- Persistencia de asistencialismo y clientelismo.
- Débiles relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.
- Baja productividad y calidad de la producción de los pequeños productores que son la mayoría y los más pobres del país.
- Individualismo y falta de asociacionismo entre los productores para innovar la tecnología y relacionarse con el mercado.
- Desarticulación entre el plan de desarrollo concertado y los proyectos participativos.
- Visión desarticulada de los proyectos.
- Desarticulación entre los niveles: gobiernos distritales, provinciales y el regional.
- Existencia de Concejos Regionales sectorializados: educación, salud, etc.
- planes de desarrollo regional y proyectos locales descoordinados.
- Falta de enfoque integrado en cada nivel: regional, provincial y distrital.
- Ausencia de planes de competitividad del empleo, de los ingresos, etc. a nivel de los Gobiernos Regionales (a excepción de 3 regiones: Ayacucho, Huancavelica y Junín).
- Ausencia de planes frente a los desastres naturales y otros factores.
- problemas de representatividad en los Concejos Regionales.

2.1.3. Relaciones económicas

■ ***ALC***

ALC es el segundo socio comercial de la UE representando 6,2% del comercio de bienes de la UE en 2009, y la UE 17% del suyo (respectivamente y principalmente productos primarios y productos industriales), pero 34% de sus importaciones de servicios en 2010. Primer inversor internacional en la región con 39% del total en 2009, la UE tiene acuerdos de asociación firmados con América central, Perú y Colombia, México, Chile y Caribe (CARICOM)²³², y

²³¹ *ibid*, pp66, 97-98.

²³² UE (2012h), European commission: Trade: Latin America.

cumbres bianuales regionales, desde la cumbre de Rio de Janeiro (1999)²³³ y subregionales, con American central, la CAN y MERCOSUR²³⁴

■ **CAN**

El acuerdo de diálogo político y cooperación CAN - UE (2003) no cubre la parte comercial, que fue concluida aparte y únicamente con Colombia y Perú, pero contiene cooperación en materia de integración regional (Artículo 11), cooperación regional (Artículo 13), comercial (Artículo 13).²³⁵

La economía de la CAN está orientada hacia los Estados Unidos (29% de sus exportaciones y 22% de sus importaciones), la UE (14% de sus exportaciones y 12% de sus importaciones) y China (8% de sus exportaciones y 14% de sus importaciones).²³⁶ Colombia representa 37% de las exportaciones intracomunitarias (total de \$9.187 Millones), seguida por Ecuador (30%) Perú (25%) y Bolivia (6%) en 2011. *“Por otro lado, la participación de Colombia representó el 43% del total de comercio Extra Comunitario (\$122.439 Millones), seguido por Perú con 34% y finalmente Ecuador y Bolivia con 16% y 7%, respectivamente”*. La inversión directa extranjera se concentra en la minería y el petróleo, proviniendo en primer rango de Europa²³⁷

■ **Perú**

La economía de Perú proviene en mayor parte del sector terciario (77,6% en 2010), el sector secundario creció hasta 34,3% en 2010 (27,1% en 1991). Sus exportaciones de bienes representan 22.700M€ y sus importaciones 22.900M€ y las de servicios 4000M€ y 2.900M€, dentro de los cuales respectivamente 20,7% y 10,1% se realizan con la UE, en el marco del Acuerdo comercial Colombia & Perú –UE (2010).²³⁸ Sobre un total de 45.726M\$ en 2011 (35.806M\$ en 2010), 26.000M\$ provienen de la minería y 5000M\$ del petróleo (2011).²³⁹

²³³ 6º Cumbre UE-ALC (2010).

²³⁴ UE (2012b).

²³⁵ CAN-UE (2003).

²³⁶ CAN (2011).

²³⁷ CAN (2010) y Anexo 22, CAN: Inversión extranjera directa.

²³⁸ UE (2012a).

²³⁹ Ministerio de comercio exterior, Perú (2011).

2.2. Marco político y normativo del DL en ALC y Perú

Como se expuso en la primera parte, existen un conjunto de normas, leyes y políticas que influyen directamente sobre el DL. De hecho la CEPAL habla de “*familia de las políticas territoriales*”²⁴⁰ integrando la descentralización, la competitividad territorial, el ordenamiento territorial y la regionalización de políticas transversales (ambiente, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial). Nos concentraremos en la integración regional, históricamente promovida por la UE, la descentralización, necesaria pero no suficiente para el DL y las herramientas y políticas de apoyo al DL.

2.2.1. Integración regional

La lógica de integración regional nació en AL como movimiento identitario y nacionalista (desde Bolívar), antes de abrazar al liberalismo en las noventas, dando un nuevo impulso a las relaciones birregionales (véase después), fue entonces concebido como motor potencial de desarrollo. Sin embargo “*el ascenso de gobiernos de izquierda en la región abrió una nueva fase en la integración latinoamericana, que propone revisar las ideas tradicionales de integración dentro del marco del Consenso de Washington*”. (Altmann et al. 2012, p6).

2.2.1.1. Panorama regional

En los años recientes se distinguen así dos tipos de agrupaciones: las organizaciones de integración política, económica o comercial, a vocación supranacional y orientada hacia el comercio internacional, que son el Mercado Común de Centroamérica (1960), la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1960), la Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973), y el Mercado Común del Sur (Mercosur, 1985), y que fueron los socios privilegiados de la UE hasta recientemente (véase 3.1.1.2);²⁴¹ de procesos más flexibles e intergubernamentales, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008, que integran la CAN y MERCOSUR como miembros), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2010), heredera del “grupo de Río”²⁴²; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP, 2004) o la Alianza del Pacífico (2011), los tres primeros correspondiendo a la denominación de un “*regionalismo post-liberal*” (Sanahuja, in Morazán et al., 2012, p90).

Llegamos así a una situación donde proliferan las iniciativas de regionalismo poca coordinadas, a menudo poca operativas, por falta de clarificación, con dificultad para

²⁴⁰ CEPAL (2009), p145.

²⁴¹ Llamado regionalismo abierto por Sanahuja (2011).

²⁴² Altmann et al. (2012), pp27-28.

establecer agendas y modelos supranacionales, carencia de tratamiento de las asimetrías y de apropiación ciudadana, hasta tal punto que podemos decir que existe una crisis en los modelos de integración y, sin embargo, aparición de nuevos modelos.²⁴³ En esos últimos priman los aspectos políticos sobre los comerciales, y se “*abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica*” (Altmann et al. 2012, p19). De allí el constato según el cual la integración económica queda a construir: ALC es un bloque regional poco integrado, con menos de 20% del comercio realizado al interior. Notando que las influencias que tiene la integración económica regional sobre la concentración económica y las desigualdades territoriales son variables, la CAF recomienda en un estudio (2009) adoptar políticas e instrumentos de inversión y corrección de las asimetrías, infraestructuras de transporte, políticas de fomento del DL²⁴⁴.

2.2.1.2. CAN

Impulsada por el acuerdo de Cartagena (1969) y creada mediante el protocolo de Trujillo (1996), la CAN está compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, tras el retiro de Chile (que optó por acuerdos de libre comercio bilaterales para su inserción mundial) y más recientemente de Venezuela (que le prefiero Mercosur).

La CAN es un Organismo de integración regional dotado de un consejo presidencial, un consejo de ministros de relaciones exteriores, un parlamento andino, un secretaria general, un consejo consultativo empresarial, un consejo consultativo laboral, la cooperación andina de fomento (CAF), un fondo latinoamericano de reservas, y una universidad.

Tras la realización de una zona de libre comercio (1993), la CAN empezó a adoptar disposiciones con el fin de luchar contra las asimetrías, (sin conseguir tener un parecido al fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR)²⁴⁵, con en particular:

- una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (1999)
- un plan integrado de desarrollo social (2003)
- un instrumento andino de migración laboral (2003)
- un Fondo de Desarrollo Rural y la Productividad Agrícola (2005)

La CAF, cuyos accionistas representan la mayoría de los países latinoamericanos, maneja numerosos programas regionales incluso a favor del desarrollo urbano, de la gobernabilidad,

²⁴³ Sanahuja (2007).

²⁴⁴ CAF (2009), pp48-58.

²⁴⁵ Ayuso (2009), pp53-57.

del desarrollo comunitario integral, de la integración fronteriza, o de infraestructuras de integración, que pueden beneficiar directamente a GL. Tiene como objetivos

“promover el desarrollo socioeconómico de sus países accionistas, a través del financiamiento de operaciones para la mejora competitiva de los distintos sectores de la economía, el desarrollo de la infraestructura social y económica de los países, el apoyo a la integración física y fronteriza de la región, el desarrollo de la pequeña y micro empresa, la consolidación de los mercados financieros nacionales y regionales, el desarrollo del capital humano, y la reforma y modernización del Estado”(CAF 2012).

Sin embargo los GL no participen del manejo de esos instrumentos y programas sino como beneficiario o implementadores.

En 2003 se creó la Red Andina de Ciudades, y en 2004 el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales. Sin embargo sus actividades no parecen destacadas (véase abajo).

Es importante resaltar que desde hace algunos años la CAN se encuentra en un periodo de crisis con la aparición de la ALBA y de la Alianza Pacífica, y con la firma y entra en vigencia del acuerdo de asociación UE - Colombia & Perú tras otro acuerdo con Estados Unidos. En este contexto el posicionamiento de la UE hacia esos organismos será probablemente a adaptar.

2.2.2. Descentralización

Los estados latinoamericanos tienen desde sus independencias tradiciones centralistas fuertes, aunque algunos gozan de régimen federalista (Argentina, Brasil, México y Venezuela).²⁴⁶ Un primer esbozo de movimiento descentralizador surgió durante los años sesenta del siglo XX, en el marco de los programas de planificación regional. En la década siguiente empezó el proceso de descentralización, fundamentalmente administrativa, en el marco de transiciones políticas a la democracia²⁴⁷ - con unos países a contratiempo²⁴⁸ -, de reformas del estado, y de liberalización económica. En muchos de los casos la cooperación internacional tuvo un papel fundamental.²⁴⁹ Esta primera ola *“promovida en el contexto del consenso de Washington, (...) lejos de contribuir al desarrollo equitativo de los territorios, (...) ha producido desigualdades territoriales”* (Ponce 2007, p76).

2.2.2.1. ALC

Con varias formas de estado (federalista, unitario) y poblaciones y superficies diferentes, los países latinoamericanos conocen distintas formas de administración local, distintos números

²⁴⁶ Forma del estado y nivel de centralización no están vinculados: Argentina, Brasil y Colombia son los países más descentralizados de América Latina Subdere (2009), p10.

²⁴⁷ Campo García 2006, pp5-6, 21.

²⁴⁸ Véase el caso de Perú más abajo.

²⁴⁹ Ponce (2007), p72.

de GL, de niveles de GL, o de tamaños medianos²⁵⁰. La elección democrática de las asambleas representativas y de los alcaldes es la regla, generalizada desde hace poco.

La descentralización ha tendido a sustituirse a una verdadera política de DL. La situación más común en términos de DL es la de competencias compartidas, sin marco preciso de coordinación intergubernamentales para su ejecución. Además los gobiernos centrales han seguido conduciendo varias políticas teniendo efectos a nivel local, sin coordinación intersectorial, de tal manera que abundan los casos de estrategias de regionalización contradictorias.²⁵¹

Al nivel intermediario existe una gran variedad de competencias en ALC, cuando a nivel local, las atribuciones son bastante similares, relacionados con prestación de servicios básicos y fomento del DL.²⁵² En cuanto a las capacidades de los GL, el Anexo 23 resume el estado en AL.

Frente a este constato, los países han ensayado diversas fórmulas de coordinación²⁵³ e implementado políticas de fortalecimiento institucional y de DL a menudo con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo *“una gran variedad de municipalidades en AL continúan padeciendo una serie de problemas y limitaciones para constituirse, (...) en agentes capaces de proveer las bases pertinentes para desencadenar procesos de DL en su territorio.”* (Ponce 2007, p.76). Se requerirá fortalecer la cultura cívica, la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana adecuados, reforzar el *“vínculo virtuoso entre ciudadanía y democracia [que] todavía no está consolidado en AL”* (Subdere, 2009, p67). Hacen así falta formas innovadoras de gobernanza para el DL, con una participación más eficaz y eficiente de los actores locales²⁵⁴.

La innovación vino también por la internacionalización, con la fundación de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) en 1981, a fin de promover el desarrollo y la democracia local, y la creación de los foros iberoamericanos de GL a partir de 2006, foros que formularon en 2008, un borrador de Carta Iberoamericana de Autonomía Local, todavía no firmada por los jefes de Estado²⁵⁵.

Pero es en el ámbito de la CD que se destacan las innovaciones más notables. En ese ámbito, *“por lo general en AL, los marcos jurídicos nacionales del más alto nivel (Leyes Fundamentales o Constituciones) no reconocen a los poderes subnacionales potestades para*

²⁵⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, Subdere (2009), p10.

²⁵¹ CEPAL (2009) pp154,159,160, 173.

²⁵² Subdere (2009), p11.

²⁵³ CEPAL (2009), p180.

²⁵⁴ CEPAL (2009), p174.

²⁵⁵ 6º foro iberoamericano de GL (2011), punto 8.

ejercer de agentes de acción exterior. Pero tampoco suelen excluir esa posibilidad.” (Freres 2008, p13). Sin embargo varios países han acompañado esta práctica incipiente con la adopción de leyes (Chile, Guatemala, México...) pocas veces favorables (caso del Brasil) y a veces siendo claramente un intento del estado de controlar la acción exterior de los GL (caso de Perú).²⁵⁶

Los gobiernos nacionales podrían apoyar, facilitar, y promover la coherencia de la CD con su política exterior, y ser socio para el DL, pero los GL prefieren en su mayoría los organismos multilaterales, identificados como neutrales, y teniendo un papel particular que jugar: dar un marco estratégico, capacitar, o proponer estrategias de desarrollo y de CD.²⁵⁷

2.2.2.2. CAN

La CAN no ha tenido un papel especialmente activo en la promoción de la descentralización, salvo con la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales en 2004, constituido por miembros de la Red Andina de Ciudades (RAC, 2003), que está encargado de formular opiniones y recomendaciones en cuanto a:

- el desarrollo regional y la competitividad territorial;²⁵⁸
- el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (pymes);
- el fortalecimiento de la identidad andina a partir de la naturaleza pluricultural y multiétnica de nuestras ciudades y sociedades;
- la aplicación de nuevas tecnologías de la comunicación e información para fortalecer la conectividad de las ciudades andinas;
- el intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión municipal que involucren la participación de la sociedad civil;
- la ejecución de políticas comunitarias en apoyo al desarrollo regional y la descentralización para el fortalecimiento de la integración andina y construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones; y,
- la evaluación de mecanismos financieros orientados a la promoción del DL y la cohesión social.

2.2.2.3. Perú

El Perú es una “*República democrática, representativa, unitaria y descentralizada*” (constitución política 1993, art. 43), con tres niveles de administración territorial: 25 departamentos (correspondiendo a los gobiernos regionales) y 1842 municipios, que

²⁵⁶ Freres (2008), pp14-15, 21.

²⁵⁷ UN-Habitat (2009), p16, PNUD (2010c), y PNUD et al. (2011b).

²⁵⁸ Véase el estudio y las recomendaciones en CAN (2005), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*, estudiando en particular la política regional de la UE y sus fondos estructurales.

comprenden las provincias (195) y el nivel de base, los distritos (1638). Todas las autoridades subnacionales son elegidas a través de sufragio universal directo y tienen un mandato por cuatro años.

■ ***Histórico***

La constitución de 1979, vigente hasta 1993, previó ya una desconcentración administrativa vía la llamada “regionalización” que empezó con la Ley de Bases de la Regionalización en 1987. Por su parte la Constitución de 1993 decía

"la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país" (Artículo 188º derogado). Sin embargo el “proceso de descentralización fue paralizado por el régimen de Fujimori, que luego del autogolpe de 1992 disolvió los gobiernos regionales y adoptó medidas que restringieron el presupuesto y los fueros de los GL. La disolución de los gobiernos regionales y la creación de Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) -totalmente dependientes del gobierno central- detuvieron el proceso de planificación del desarrollo regional. (Clemente et al. 2003, p35).

Así desaparecieron prácticamente los gobiernos regionales y se debilitaron los municipios – tanto a nivel de rentas como de competencias. La inversión social se realizó de forma clientelar a través de programas dependientes del gobierno:²⁵⁹

- El Instituto Nacional de Fomento Educativo
- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
- Programa Nacional de Agua Potable
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Con el regreso de la democracia en Perú el año 2001, después de la caída del gobierno dictatorial de Fujimori se planteó un nuevo desarrollo del proceso.

■ ***Marco normativo***

Las principales normas que rigen el régimen de la descentralización son²⁶⁰:

- Ley 27680 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (2002), que restableció la elección para las regiones y municipalidades y la autonomía política económica y administrativa de las regiones,
- Ley 27783 Ley de bases de la descentralización (2002), que define los grandes principios:
 - competencias en los tres niveles de gobierno
 - los recursos para su viabilidad
 - creación del Consejo Nacional de Descentralización
 - equidad de género
 - representación de las comunidades nativas y pueblos originarios

²⁵⁹ Campo García (2006) pp30-33.

²⁶⁰ Para un repaso más exhaustivo, véase Perú (2012), *Compendio Legislativo sobre Descentralización*

- participación ciudadana, incluso en la formulación de presupuestos regionales y locales
- regulan las relaciones del gobierno en sus distintos niveles
- Ley 27867 Ley orgánica de gobiernos regionales (2003)
- Ley 27972 Ley orgánica de municipalidades (2003)
- Ley 29029 Ley de Mancomunidad Municipal (2007)
- Ley 28273 Ley de sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales (2004)
- Ley 28056 Ley marco del presupuesto participativo (2003)

▪ **Competencias**

Las regiones (o departamentos) tienen 14 competencias exclusivas y 8 compartidas con el gobierno nacional:²⁶¹

- formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil;
- regular y otorgar las autorizaciones; licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad;
- promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria y agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente

Los municipios tienen atribuciones para:

- aprobación del plan de DL concertado con la sociedad civil y planificar el DL de sus territorios
- abastecimiento de servicios básicos (educación, salud, vivienda, saneamiento, transporte colectivo) y del DL sostenible (medio ambiente, recursos naturales, tránsito, turismo) y de la calidad de vida (cultura, recreación y deporte)
- gestión de recursos propios;

▪ **Coordinación transversal y multinivel**

Con tantas competencias compartidas entre varios niveles de administración que no cuentan con una larga tradición de autonomía, se llega a una situación de “*funciones o atribuciones duplicativas o confrontacionales entre sí*” (Bobbio, & Arnaldo 2010, p75), con escasa coordinación entre los Gobiernos Regionales y los GL para potenciar el rol de los espacios subnacionales.²⁶²

²⁶¹ Santillana, (2006), p6, CEPAL (2009), p156, Subdere (2009, p60).

²⁶² Informe Perú (2008), y Defensoría, (2009), citados en CEPLAN (2009), punto 104.

En 2003 se creó un Consejo Nacional de Descentralización, *dependiente* de la Presidencia del Consejo de Ministro, teóricamente para promover la consulta, participación y coordinación en tema de descentralización y desarrollo, y en práctica, organismo de control político de los gobiernos regionales, fue desactivado en 2007 por fusión a la Presidencia del Consejo de Ministro y creación de la Secretaria de Descentralización, que dispone de un Consejo de Coordinación Intergubernamental, conformado por representantes del Gobierno Nacional, con la participación de los GL, pero su comité coordinador sólo está compuesto de representantes del gobierno.

No parece obvio que estas últimas evoluciones vayan a fortalecer la coordinación multinivel que hace falta en Perú: no existen fondos *ad hoc* colectivos que permitirían incentivar la coordinación interinstitucional e inter-nivel, la coordinación entre gobiernos regionales y locales queda muy débil sin hablar de coordinación provincial²⁶³. Más bien se debilitó el nivel de diálogo y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales mediante esas tentativas de control político, provocando un grave retraso en el desarrollo de capacidades institucionales regionales y locales.

■ **Participación**

Al nivel nacional los GL participan instancias de concertación o decisión vías sus asociaciones representativas: la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación Nacional de Municipalidades y de la Red de Municipalidades Rurales de Perú , que alternadamente forman parte del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Promoción a la Inversión Privada Regional y Local (FONIPREL, véase después)²⁶⁴

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, creada en 2007, participa en la agenda nacional sobre temas como la descentralización fiscal, el presupuesto público, mientras que los presidentes regionales organizados participan en (el FONIPREL), el CEPLAN y el Consejo de Coordinación Intergubernamental.²⁶⁵

En cuanto a la participación ciudadana a nivel local, está prevista en la elaboración de planes y presupuestos regionales y locales y los presupuestos participativos, así como con la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos (obligación de rendición de cuenta, en particular con los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local). Sin embargo el grado de avance en rendición de cuentas es parcial. Las rendiciones suelen darse ante audiencias públicas, con información poco sistematizada²⁶⁶, y

²⁶³ Torres Tello (2005), pp28-29.

²⁶⁴ CEPLAN (2009), punto 142.

²⁶⁵ CEPLAN (2009), punto 144.

²⁶⁶ Subdere (2009), p62.

en muchos casos, limitada a un listado de proyectos con muy escasa información brindada a los participantes. En tal situación no se pudo hablar de una verdadera rendición de cuentas.

La descentralización parece haberse desacelerado en Perú, con GL más abiertos hacia el DL y la participación ciudadana, un reconocimiento de su papel en el desarrollo y la vida democrática del país, nuevos liderazgos con mayor presencia de la mujer y mayores niveles de educación²⁶⁷, pero una carencia de coordinación transversal e inter-nivel, una débil participación ciudadana, unas transferencias pendientes o inequitativas de recursos²⁶⁸ (véase después), una dependencia de los Comités Distritales de Desarrollo de los GL y estatales, unas capacidades limitadas por la inestabilidad del personal²⁶⁹, una débil interacción con el mundo económico²⁷⁰ y articulación entre las experiencias locales (véase también la Perú: Matriz FODA de la gestión municipal (2005) en Anexo 25 y requisitos de capacidades en Anexo 24).

La reforma sigue así pendiente en los ámbitos de las transferencias (de competencias y servicios),²⁷¹ de la descentralización fiscal y de la redistribución, de los buenos niveles de administración con agrupamiento de departamentos (macro regiones) y de municipios (mancomunidades).

2.2.3. Prioridades y recursos para el desarrollo local (DL)

A continuación se presentarán el contexto estratégico y los recursos a favor del DL en Perú, y de manera anecdótica de la CAN, ya que la integración regional todavía no ha permitido adoptar estrategias de desarrollo a este nivel, y que la CAN interviene primero a nivel normativo, tiene un conjunto de políticas sin orientaciones territoriales o apertura hacia los GL destacadas (sin embargo, unos programas a favor del desarrollo rural, del desarrollo social, del desarrollo fronterizo ...) ²⁷² y sólo esboza unos lineamientos que pueden difícilmente interferir de manera operativa el nivel local.

2.2.3.1. Estrategias y normas de desarrollo local en Perú

La CAN adoptó en 2005 una “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible con *“amplia consulta de los GL”* –a fin de luchar contra la economía de la droga,

²⁶⁷ Valderrama in Clemente et al. (2003), p37.

²⁶⁸ Bobbio & Arnaldo (2012), p16.

²⁶⁹ Rhi-Sausi & Conato (2008), p104.

²⁷⁰ Torres Tello (2005), pp36-37.

²⁷¹ Bobi & Arnaldo (2012), p57.

²⁷² CAN (2012).

recomendó la promoción de las actividades agropecuarias, de la artesanía y del turismo en ciertas regiones priorizadas.²⁷³

El Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) por su parte realizó un estudio con el fin de favorecer la adopción de una “*estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*”²⁷⁴ promoviendo la creación de de clúster para luchar contra la desindustrialización de la región, con el “Programa andino de regiones innovadoras” inspirándose de la política regional de la UE.

■ ***Planificación en Perú***

Perú tiene varios documentos estratégicos generales o temáticos. Nos concentraremos aquí en los principales programas vinculados con el DL:

El Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021, Plan Perú 2021, o Plan Estratégico de Desarrollo Nacional fue aprobado en 2011 después de dos años de consulta amplia. Tiene 6 ejes estratégicos, 31 objetivos específicos, 91 indicadores y metas, 282 acciones estratégicas y 88 programas estratégicos. Dentro de los 6 ejes estratégicos, todos concurren *in fine* al desarrollo humano a nivel territorial, así que el objetivo de desarrollo regional ha sido concebido como transversal.²⁷⁵ Cabe observar, de qué manera la participación de los GL permite asegurar un enfoque territorial en cada uno de los objetivos específicos, de las acciones estratégicas y de los programas estratégicos previstos. De hecho, cada nivel de administración debe adoptar su propio plan teniendo como base este marco. Su traducción a nivel operativo representa un reto interesante.²⁷⁶

Es importante subrayar la existencia de una “Estrategia de Alianza con el País 2007-2011”, firmada con el BM en 2006²⁷⁷, aun si su apropiación no parece tan clara. Siguen varios planes en ámbitos muy cercanos con el DL, y numerosos sectoriales que no se listarán aquí:

- Plan Nacional de Regionalización
- Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
- Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal
- Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos
- Plan Nacional De Desarrollo Urbano
- Programa de Modernización Municipal
- Planes desarrollo regionales²⁷⁸
- Planes de desarrollo provinciales²⁷⁹

²⁷³ En el Perú: Cuenas del Huallaga Central y Alto Huallaga, Aguaytía, Pachitea-Palcazú Valle del Río Apurímac-Ene; La Convención y Lares; San Gabán; Tambopata-Inambar. Véase CAN (2005b).

²⁷⁴ CAN (2005a).

²⁷⁵ Véase en particular CEPLAN (2011), pp181-224.

²⁷⁶ Alarco Tosoni (2011).

²⁷⁷ Banco Mundial (2006).

²⁷⁸ Por ejemplo el plan estratégico de desarrollo del Gobierno regional Cusco (2010).

▪ **Leyes**

A continuación se listan un conjunto de leyes que rigen el ámbito del desarrollo económico local, además del bloque de leyes vinculadas a la descentralización visto anteriormente. No se trata de una lista exhaustiva, ya que los temas de medioambiente, participación ciudadana, servicios básicos, reducción de la pobreza (...) podrían hacer parte de un conjunto más amplio de normas de regulación de las actividades hacia el desarrollo humano, sino de una selección de leyes en los ámbitos del territorio y del desarrollo:²⁸⁰

- Ley General de Minería aprobada por el Decreto Supremo n°14-92-EM (1992)
- Ley 26505 de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (1995)
- Ley 26845 de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (1997)
- Ley 27293 Ley del Sistema Nacional De Inversión Pública (2000)
- Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002)
- Ley 28059 Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (2003)²⁸¹
- Ley 28298 Ley Marco para el Desarrollo Económico del sector Rural (2004)
- Ley 28304 ley de Promoción del Desarrollo Económico y Productivo (2004)
- Ley 29073 Ley del Artesano y del Desarrollo del la Actividad Artesanal (2007)
- Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado (2008)
- Ley 29337, Ley que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva (2009)
- Ley 29482 de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas (2009)
- Ley 3663 de Fomento a los Mercados Campesinos Locales (2009)

2.2.3.2. Finanzas locales

Se exponen a continuación los principales recursos de que disponen los GL para actuar en el DL, ya sean recursos propios o transferidos por el estado, o programas de apoyo a las inversiones públicas.²⁸²

▪ **Recursos propios**

Solamente el Gobierno Nacional puede crear impuestos para financiar a los GL (art. 74 de la Constitución de 1993), los GL no tienen esta facultad sino que se encuentran habilitados para crear contribuciones y tasas. Los departamentos ni recaudan impuestos propios, solamente tasas o derechos. En su conjunto, el año 2005 representaban el 3,6% del total de sus ingresos.

²⁷⁹ Por ejemplo, el plan de desarrollo concertado de la provincia de Anta 2015, Municipalidad Provincial de Anta (2006).

²⁸⁰ El buscador de leyes del Perú: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyNumePP.htm>

²⁸¹ precisa funciones de Gobiernos Regionales y locales, así como reglas para la creación de Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP). Complementariamente Proinversión ofrece asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y a las AFIP interregionales para catalizar el liderazgo en la promoción de la inversión privada, formular planes y elaborar guías, estudios... CEPLAN (2009), p135.

²⁸² Véase Ruiz de Castilla (2012).

Por su parte municipalidades cobran principalmente el impuesto predial, arbitrios y licencias. El año 2005 representaban en su conjunto un 23,3% del total de ingresos percibidos, 2% del total de los impuestos del país. Existe además un fuerte desbalance fiscal horizontal debido a la domiciliación fiscal en Lima de las empresas actuando en las provincias.²⁸³ Al nivel municipal (provincias y distritos) existen los “impuestos municipales” que son recaudados directamente por las municipalidades, e “impuestos nacionales creados a favor de las municipalidades” que son recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y que les financian.²⁸⁴

▪ ***Transferencias***

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que el incremento de transferencias debe permitir una participación de los GL no menor al 6% del presupuesto del sector público. A partir de 2005 y por cuatro años, esta participación debe incrementarse anualmente hasta alcanzar al menos el 12% del total del presupuesto del sector público.²⁸⁵ En el 2005, 96% de los recursos correspondía a transferencias (desde el gobierno central) en el caso de los departamentos y un 65% en el caso de los municipios. Varios fondos coexisten:

- Fondo de Compensación Regional (FONCOR):

Recursos financieros correspondientes a los proyectos de inversión de alcance regional, 30% de sus recursos provenientes de privatizaciones y concesiones; La asignación del FONCOR no tiene hoy día una correlación directa con los niveles de pobreza existentes en los gobiernos regionales. Existe una falla de equidad en la distribución del gasto público, siendo las más beneficiadas las municipalidades de las áreas urbanas.

- Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN):

Promueve la inversión a partir de un criterio distributivo que favorece a las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando las localidades rurales y urbano-marginales. El 93,95% del fondo se compone a partir de la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal.

- FONIPREL:

Fondo concursable para Gobiernos Regionales y Locales, su objetivo principal es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública en la siguientes prioridades: a) Servicios de salud básica; b) desnutrición infantil; c) servicios de educación básica; d) servicios de saneamiento; e) electrificación rural; f) infraestructura agrícola; g) telecomunicación rural; h) infraestructura vial y; i) desarrollo de capacidades para la gestión integral de cuencas.

²⁸³ Subdere (2009), pp40-41.

²⁸⁴ Subdere (2009), p60.

²⁸⁵ CEPAL (2009), p171.

- Fondo de apoyo a la competitividad productiva (PROCOMPITE):

Fondo concursable apoya la competitividad productiva para mejorar la competitividad de cadenas productivas. Cofinancia a propuestas productivas de beneficiarios coordinadas y apoyadas por los GL.

En los hechos, se distribuye las transferencias que deberían ser compensatorias (FONCOR / FONCOMUN) de modo universal y se utiliza las transferencias concursables con objetivos compensatorios (FONIPREL). Se producen incentivos negativos al esfuerzo fiscal para aquellos municipios que cuentan con potencial tributario.²⁸⁶

▪ ***El Canon***

La principal transferencia está asociada a los recursos del territorio, no a las necesidades de gasto: El canon es la participación que gozan los GL (municipalidades provinciales y locales) y los gobiernos regionales de la explotación económica de los recursos naturales ubicados en sus respectivos territorios subnacionales. Corresponde a una compensación por la explotación de un recurso natural no renovable. Se distribuye como sigue: 10% se deriva a los Gobiernos de los distritos donde se explota el recurso, El 25% se distribuye entre los Gobiernos Distritales y Provinciales de la zona donde se explota el recurso. El 40% les corresponde a los Gobiernos Distritales y provinciales del departamento o departamentos donde se explota el recurso. El 25% se entrega a los Gobiernos Regionales.

Las leyes del canon y de las regalías establecen que los recursos obtenidos por los gobiernos locales y regionales deben utilizarse de manera exclusiva en gastos de inversión²⁸⁷. En 2006, no obstante, los gobiernos regionales y locales tenían recursos transferidos a sus cuentas (476 M\$) que no habían sido invertidos por falta de capacidad para generar proyectos.²⁸⁸ De tal manera que se puede hablar de “*embotellamiento de recursos*”, que se produce, por falta de competencias locales/incapacidad institucional en la formulación y ejecución de proyectos²⁸⁹: En promedio, ninguno de los tres niveles de Gobierno (Nacional, Regional, Municipal) ha superado el 45% de la ejecución de sus Presupuestos Institucionales Modificados en lo que va del 2009.²⁹⁰

Además se denuncia las inequidades generadas por esas transferencias. Según estimaciones, el 3% de las municipalidades recibe el 50% de las transferencias por concepto de explotación de recursos naturales. La situación no es muy distinta a nivel regional.²⁹¹, generando fuertes

²⁸⁶ CEPLAN (2009), p120.

²⁸⁷ Ley No. 27506 Ley de Canon, y Ley No. 28258 Ley de Regalía Minera.

²⁸⁸ Santillana (2006), p.104-109.

²⁸⁹ CEPLAN (2009), punto58, y CAF (2009), pp88, 90.

²⁹⁰ Bobbi & Arnaldo (2010), p71.

²⁹¹ Subdere (2009), p40.

disparidades territoriales. “*Los fondos por canon se dirigen, en promedio, a las regiones donde el PIB per cápita es más elevado*”, “*el canon no cumple ninguna función compensadora*” (CAF 2010, p105).

De manera general, la asignación de recursos per cápita para los servicios básicos en el presupuesto público de los últimos treinta años es gravemente desigual y castiga a los departamentos con servicios de menos calidad, y el canon y sobre canon agravan estas diferencias.

El aumento espectacular de los precios minerales y la ausencia de descentralización fiscal han vuelto el sistema de regalía y el canon en unas de las fuentes de recursos más importantes para los GL, en el marco de una verdadera reforma tributaria que no se ha dado en Perú, y así generado nuevos conflictos.²⁹² La descentralización fiscal deberá tomar en cuenta estas realidades que desacreditan o invisibilizan los beneficios de la descentralización para los departamentos/regiones menos beneficiados.²⁹³

2.3. La cooperación en ALC & Perú

La cooperación internacional para el desarrollo tiene un papel variable en los países latinoamericanos, unos mucho más dependientes que otros de la AOD, ciertos con sistema y organización de gestión de la cooperación elaborado y GL ya involucrados en este proceso. Existen dos patrones distintos: donantes, receptores, y participantes de cooperación horizontal por un lado, como puede ser en México y Mercosur, y por otro lado receptores de ayuda como suele ser en América central y la región andina.²⁹⁴

2.3.1. Marco normativo en Perú

En Perú las principales normas que rigen el ámbito son:²⁹⁵

- Ley DS719 de la Cooperación Técnica Internacional (1991) que establece como responsable sectorial al Ministerio de Relaciones Exteriores, y confió al instituto nacional de planificación (disuelto en 1992) el rol de coordinador.
- Decreto supremo 015-92 (1992) que establece el Registro de Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) y el Registro de ONG de Desarrollo (ONGD, nacionales), obligatorios para aquellos entes que quieren solicitar fondos.

²⁹² Eaton, Káiser & Smoke (2010), p51.

²⁹³ CEPLAN (2009), punto 57.

²⁹⁴ Ponce (2007), pp88-89.

²⁹⁵ Calderón Cockburn (2011).

- Ley 27692 (2002) de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), para regir la cooperación internacional.
- Declaración de Paris (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008)
- Ley 28875 (2006) creando el Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).

▪ **Organización**

La APCI, organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene un papel central en el sistema peruano de cooperación internacional. Sus funciones son:²⁹⁶

- proponer la PCD internacional, y elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional
- canalizar los pedidos y coordinar con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) la viabilidad de los proyectos
- difundir información y proponer e implementar programas de capacitación
- velar por el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales
- seguimiento, administración y evaluación, control, supervisión y fiscalización
- administrar los registros

Los GL y gobiernos regionales participan en los consejos de la APCI, en el comité de coordinación multisectorial, y el comité consultivo.²⁹⁷ Los Gobiernos Regionales pueden canalizar y suscribir directamente sus solicitudes a la cooperación internacional. Los proyectos deben enmarcarse dentro del SNIP y de los Planes de Desarrollo Regionales Concertados (que a veces no existen y en general no toman en cuenta los aportes de la cooperación internacional) y remitirse a través de la APCI vía ONGD y ENIEX o las Oficinas Responsables de la Cooperación Internacional previstas en los GR y destinadas a solicitar y canalizar la ayuda. Estas últimas, cuando han sido constituidas, muestran debilidades como dificultades de alineamiento y de coordinación entre los GR y las municipalidades.²⁹⁸

El SINDCINR tiene como objetivo meritorio fomentar la coordinación entre los diferentes componentes y niveles de administración, pero esta mas bien diseñado para controlar. Los proyectos que se presentaran ante la APCI deberán ser formulados en forma de proyecto de inversión pública con el estudio de pre-inversión y copia de la declaración de viabilidad previamente aprobada por el SNIP y por el sector correspondiente, y por otra parte la ley prevé una posibilidad de control de los entes registrados en su implementación de proyectos.

²⁹⁶ Véase Perú: Arquitectura de la cooperación internacional en Anexo 28

²⁹⁷ APCI (2007).

²⁹⁸ Calderón Cockburn (2011) pp235-236.

Los foros de cooperantes (extraordinarios o no) promueven la alineación y armonización con el apoyo de grupos temáticos sectoriales que permiten intercambios de información y búsqueda de sinergias.

Un Comité de Coordinación Multisectorial esta previsto para coordinar y promover la concertación y el diálogo de la política y gestión de la cooperación internacional dentro del sector público.²⁹⁹

▪ ***Estrategia***

Un plan nacional de cooperación técnica internacional (2007-2011) fue elaborado en 2005-2006, aprobado en 2007, y reformulado en 2010. Cuenta con 5 aéreas estratégicas, 13 objetivos estratégicos y 78 objetivos específicos, a fin de optimizar el uso de los recursos de cooperación internacional no reembolsable, garantizando su alineación con los objetivos de desarrollo del país; así como su apropiación y transparencia.

Uno planes anuales despliegan esas orientaciones (véase Perú: plan de cooperación internacional 2007-2011

Priorización temática en Anexo 27). Su objetivo es concentrar el apoyo de la cooperación internacional en intervenciones más integradas, mejor articuladas y capaces de maximizar su impacto. Contiene 4 áreas estratégicas (seguridad humana, institucionalidad, desarrollo humano, competitividad sostenible), 12 objetivos Estratégicos y 86 objetivos específicos.

La adopción de esos planes permite enfocar más precisamente hacia las necesidades, y así progresar hacia la apropiación, alineación, la armonización de los cooperantes.

Algunos gobiernos regionales han diseñado planes regionales de la cooperación internacional, sin que sea un caso generalizado.

2.3.2. Principales características

2.3.1.1. ALC

Los flujos de AOD hacia ALC, continente compuesto mayormente de países de renta media, están últimamente dejando de crecer, con la crisis económica en Europa y la priorización hacia países más pobres y a África en particular. De hecho una reorientación completa de la AOD hacia los países de renta baja no es imposible, argumentando con la débil contribución de la cooperación internacional comparada al producto interno bruto de los países de renta media.³⁰⁰ Sin embargo, seria no hacer caso a los niveles de desigualdades al interior de cada país.³⁰¹

²⁹⁹ APCI (2011b).

³⁰⁰ UE (2011h).

³⁰¹ Sumner & Glassman (2012).

Los mayores donantes en la región son Estados Unidos, España, la UE, Alemania, Canadá, Francia, Países Bajos y Japón; y los mayores receptores Colombia, Nicaragua, Haití y Bolivia.³⁰² América central atrae cada vez más de esos flujos, y el porcentaje de flujo de AOD en el total mundial destinada a Suramérica está bajando desde hace una década. Los sectores principales son los sectores sociales y especialmente el apoyo a los componentes de gobierno y sociedad civil y educación.

2.3.1.2. Perú

■ Cooperación internacional

Perú, país de renta media-alta desde 2008, ve sus flujos estancarse, aun si quedan todavía altos, al ser el cuarto país receptor de Suramérica. La AOD ha pasado de más de 3% a casi 1,5% del gasto público de 2004 a 2009,³⁰³ al mismo tiempo Perú está empezando actuar como país oferente, principalmente en América central.

Los principales donantes en Perú son Estados Unidos, España, Alemania, Japón y la UE, seguida por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y la cooperación privada en 2009/2010. Son Lima (con proyectos de ámbito nacional), Ica, Cusco, Cajamarca, Piura y Huancavelica, las regiones que concentran los mayores volúmenes, de acuerdo con el plan de cooperación internacional y los niveles de pobreza en cada región. En cuanto a la orientaciones temáticas se destacan 3 de los ODM: el ODM 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre; el ODM 6 - Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; y el ODM 7- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.³⁰⁴

Cabe destacar la importancia de la CD (representó 60% de la cooperación española – primer donante en 2009),³⁰⁵ aun si gran parte de esta cooperación sigue patrones clásicos de financiadores de ONG y proyectos llegando así a casi 15% del total oficial en 2009, y de la cooperación privada (principalmente estadounidense y española) que corresponde a 70% del monto de AOD³⁰⁶, la multiplicidad de las fuentes oficiales: existen 61 fuentes cooperantes registradas por la APCI y de los actores no oficiales: 756 ONG nacionales, 1118 ONG internacionales y 244 ONG humanitarias internacionales estaban inscritas en los tres registros de la APCI en 2009.³⁰⁷

³⁰² Véase Anexo 7 - Anexo 11.

³⁰³ APCI (2011b), p49.

³⁰⁴ APCI (2011b) y Anexo 7 - Anexo 11.

³⁰⁵ APCI (2011b), p54 y Anexo 30.

³⁰⁶ APCI (2011b), p55p57, 60.

³⁰⁷ APCI (2011b), pp161-164.

Históricamente orientado hacia el gobierno nacional, la cooperación se está reorientando hacia los GL en el marco de los procesos de descentralización y democratización.³⁰⁸

■ ***Cooperación a favor de la descentralización***

Tal y como se expuso antes, existe por parte de los donantes (o “cooperantes según la terminología peruana) un compromiso fuerte a favor de los procesos de descentralización. En Perú se constituyó un grupo de trabajo sobre descentralización y gobernanza bajo el liderazgo de la cooperación estadounidense (USAID), asociando a la agencia canadiense ACDI, el banco Interamericano de Desarrollo (BID), la UE y varios de sus EM³⁰⁹ sin que haya sido integrado en los diferentes grupos temáticos sectoriales de la APCI tras su creación. El apoyo se constituía principalmente de capacitación (64%: en fortalecimiento de la gestión pública), de apoyo financiero (58%: para el fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades, coordinado o gestionado por los propios GL) y de asistencia técnica (53%: para el fortalecimiento institucional en planificación y organización).

USAID trabajó en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y el BID, para apoyar el diseño del marco normativo-político, COSUDE (Suiza) promovió el debate sobre descentralización y participación ciudadana apoyó a la red de municipalidades rurales, GIZ (Alemania) apoyo a la evaluación del proceso de descentralización al diálogo democrático sobre descentralización y a pequeños proyectos, e implementó un programa con FONCODES sobre democracia, sociedad civil y administración pública, servicios básicos y desarrollo rural³¹⁰, el BID apoyo al Estado Peruano para su modernización y descentralización política, fiscal y administrativa vía la CND, AECID coordinó sus programas sectoriales con las políticas a favor de la descentralización, la regionalización y el fortalecimiento de los municipios, mientras la UE no tenía definida una línea importante de trabajo en el tema de la descentralización pero implementó vía FONCODES una nueva modalidad de trabajo que permitió incorporar formalmente a los GL en la ejecución de proyectos. Además dos importantes ONG actuaron en el ámbito: PRISMA en fortalecimiento de municipios y CARE con proyectos de desarrollo de alcance nacional, regional y local y proyectos de DL.³¹¹

■ ***Cooperación Descentralizada (CD)***

El marco legal que rige la CD es el mismo que para la cooperación internacional en general: los GL gozan de autonomía en la negociación y canalización de fondos de cualquier origen, aun si la APCI intenta controlar los.

³⁰⁸ Calderón Cockburn (2011), p233.

³⁰⁹ Valderrama (2003), p59-64.

³¹⁰ Torres Tello (2005), p14.

³¹¹ Valderrama (2003b), p11.

Los gobiernos regionales tienen además la responsabilidad de identificar, programar, ejecutar, supervisar y evaluar la cooperación internacional de impacto regional y subregional, en el marco de sus políticas de desarrollo, el Consejo de Presidentes Regionales siendo encargado de definir la PCD internacional de las regiones³¹² aun si todavía padecen de capacidades de gestión.³¹³

Aun así, Perú no tiene una posición destacada en AL en término de CD.³¹⁴ Sin embargo dadas las evoluciones convergentes de la reducción de la AOD por un lado, y de la descentralización por otro, se abren amplias perspectivas para la CD para el fortalecimiento institucional en particular.³¹⁵

La CD proviene mayoritariamente de España, Francia, e Italia (cabe notar la ausencia de Estados Unidos, primer o segundo donante según los años), en forma de proyectos, participación a redes, y en menor parte con relaciones bilaterales duraderas.

Se destacan los ámbitos de fortalecimiento institucional, gobernanza, género y participación ciudadana, seguridad ciudadana, inclusión social, lucha contra la pobreza, servicios básicos, desarrollo rural, medioambiente y DL.³¹⁶ Los instrumentos más utilizados son las redes, las capacitaciones, el apoyo a las reorganizaciones y reformas, los fondos concursables y la promoción / sensibilización.³¹⁷

■ ***Cooperación transfronteriza***

Forma particular de cooperación descentralizada, la cooperación transfronteriza tiene un enfoque necesariamente mutuo, o más bien, de gestión conjunta de asuntos comunes, haciendo de la cooperación una verdadera herramienta de política pública de DL. Sin embargo el nacionalismo y los conflictos interestatales vuelven el tema especialmente sensible en la región andina.

Además, en el marco de un proceso de integración, la cooperación transfronteriza permite borrar las externalidades debidas a las divisiones políticas y el enfoque estatocéntrico del desarrollo. Así surgieron en Europa los programas INTERREG de la UE de apoyo a la cooperación transfronteriza, y esa experiencia fue compartida con AL en el marco del diálogo político y del programa URBAL. La CAN empezó así en 1999 implementar una política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo³¹⁸, con tres programas: centros

³¹² Calderón Cockburn (2011).

³¹³ Valderrama (2003), p59.

³¹⁴ Anexo 30.

³¹⁵ Calderón Cockburn (2011), p226

³¹⁶ ibíd., p243.

³¹⁷ Calderón Cockburn (2011), p246.

³¹⁸ CAN (2012) y Rhi-Sausi & Coletti (2010), p203.

binacionales de atención en frontera, zonas de integración fronteriza, y banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo, apoyados por la CAF al gestionar desde 2008 un fondo de cooperación e integración fronteriza que financia varios proyectos, dentro de los cuales están el banco de proyectos de desarrollo e integración fronteriza de la comunidad andina, el plan andino de salud en fronteras, y en cuanto a Perú, un plan binacional de desarrollo de la región fronteriza con Ecuador, un plan de desarrollo de la zona de integración fronteriza con Colombia, un plan de ordenamiento territorial desaguadero y un centro binacional de atención fronteriza con Bolivia y el fortalecimiento de buenas prácticas para construir la paz y el desarrollo con Chile.³¹⁹

Se destaca la experiencia de triple frontera llamada “fronteras abiertas” con Bolivia y Chile³²⁰ apoyada por la cooperación italiana estatal y descentralizada, que logro fortalecer la cooperación multinivel, permitió crear una red transfronteriza, y formular proyectos conjuntos, como el proyecto “fronteras turísticas” en el marco del programa europeo URBAL III.

2.3.3. Eficacia

2.3.3.1. ALC

La declaración de París al principio sólo fue firmada por los países más dependiente de la AOD, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras y la Republica dominicana, pero hoy día un total de 17 países de la región se han adherido a la Declaración. Los temas claves para ALC son la cuestión de los países de renta media (véase más arriba) y la cooperación Sur Sur³²¹.

De manera muy sintética, se podrá decir que la apropiación real de la descentralización sigue siendo un reto, faltan capacidades de planeación a nivel nacional y local, en cuanto a la alineación, el apoyo a las capacidades nacionales es un aspecto clave de la agenda regional de modernización del estado, pero que tendría que desvincularse del tema de la AOD para focalizarse sobre las capacidades de DL³²², en lo que involucra a la armonización, el papel de los gobiernos nacionales y locales debe ser reforzado, la gestión por resultado debería focalizarse hacia resultados específicos por la región como la cohesión social, que conoce progresos débiles³²³ y la rendición de cuneta mutua necesitaría un posicionamiento regional.³²⁴

2.3.3.2. Perú

³¹⁹ CAF (2012).

³²⁰ Rhi-Sausi & Coletti (2010), pp. 205-206.

³²¹ 4ª FAN (2012).

³²² Schultz (2009), pp5, 8.

³²³ OCDE (2011), p87.

³²⁴ Schultz 2009), p9.

Perú se ha comprometido con la eficacia de la ayuda en 2006, y ha integrado en los objetivos de su propia política los principios de eficacia. Participa al grupo de tarea sobre cooperación Sur-Sur.

Cabe destacar el débil nivel de la AOD en el producto bruto interno de Perú, limitando el potencial para constituir un incentivo fuerte hacia la agenda de París³²⁵ Sin embargo se declara “*a la vanguardia de las nuevas tendencias de la cooperación internacional que se vienen desarrollando en la región*” con la puesta en marcha de un acuerdo de apoyo presupuestario de 60M€ con la UE en 2009³²⁶

La última evaluación de la implementación de la declaración de París por Perú³²⁷ daba los siguientes indicadores:

- Estrategia nacional de desarrollo: no operativo, poco progresos
- AOD transcrita en el presupuesto nacional: 79% (aumento y superior al promedio)
- Presupuesto exhaustivo y realista: 76% (aumento fuerte y superior al promedio)
- Uso del sistema financiero nacional : 73% (aumento y superior al promedio)
- Uso del sistema nacional de contratación:: 69% y superior al promedio
- Número de unidades de implementación de proyectos en el país: 40 (bajo)
- Parte de desembolsos conformes al previsto: 80% (superior al promedio)
- Parte de ayuda desligada: 86% (inferior al promedio)
- Parte de ayuda con enfoque programa: 33% (*muy por debajo del promedio*)
- Misiones coordinadas: 19%
- Coordinación del análisis del país: 43%
- Marcos verificables de evaluación de performance: C
- Revisión de la responsabilidad mutua: si

■ ***Apropiación***

El hecho de que Perú se haya dotado recientemente de un plan nacional de cooperación técnica internacional y que se esté dotando de una estrategia nacional de desarrollo son progresos obvios hacia una plena apropiación de su estrategia de desarrollo. Sin embargo queda desplegarla a nivel subnacional y operativo, con las dificultades en termino de capacidades y coordinación que se presentaron en las partes anteriores. El Comité de Coordinación Multisectorial debería permitir progresar en esta dirección.

■ ***Alineación***

En 2009, la cooperación internacional oficial cubría principalmente los ejes de institucionalidad (56,6 %), desarrollo humano (53,9 %) y competitividad sostenible (63,3 %) mientras que el eje de seguridad humana era cubierto en su mayor parte por la ayuda privada

³²⁵ Schultz (2009), p10.

³²⁶ APCI (2011b), pp79-80.

³²⁷ OCDE (2011), pp115-139.

(60 %). Un porcentaje importante del monto ejecutado, que es el 13,7 % del total, no se encuentra alineado a ningún objetivo de desarrollo estratégico del plan peruano de cooperación internacional³²⁸ de tal manera que se pueda hablar de alineación muy lenta.³²⁹ Además la ayuda registrada en el presupuesto es muy baja y el uso de instrumentos de apoyo presupuestario resulta poco frecuente.³³⁰ Los foros de cooperantes deberían permitir una mejor alineación.

■ **Armonización**

Dado el gran numero de ONG y otros actores privados (mayoritarios en cuanto a la ejecución de la cooperación) presentes en el territorio (véase parte 2.3.2) se nota una “*gran dispersión de actores y proyectos, con características que dificultan el proceso de armonización y representan altos costos de transacción para el Estado peruano*”.³³¹

El mejor logro en términos de acciones y procedimientos comunes ha sido la creación de un canasta de fondos en apoyo al programa de la Defensoría del Pueblo de promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos, que permitió agrupar a cinco donantes de 2006 a 2011.³³²

Según la definición peruana de la cooperación internacional no reembolsable, la APCI tiene vocación para armonizar no sólo la AOD sino también la cooperación privada vía los registros “ONGD”, “ENIEX” e “IPREDA”, sin embargo no existe plataforma de coordinación con estos entes.³³³ Al nivel descentralizado muchos organismos de cooperación vienen ejecutando diversos programas sin coordinación con las municipalidades.³³⁴ Coexisten numerosas unidades paralelas de implementación

Los foros de cooperantes deberían permitir una mejor armonización, bajo el liderazgo de la APCI. Sin embargo su función se ha visto reducida a la de un círculo informativo y de intercambio. Además el ministerio de economía y finanzas, que tiene a cargo la cooperación internacional reembolsable, la responsabilidad del SNIP, y una posición de interlocutor para la gestión de los fondos de canje de deuda, tiende a mantenerse fuera del proceso de armonización interna, cuando por otro lado las ONG que tienen cada vez más importancia en la implementación de la cooperación en Perú, han sido poco asociadas en el diseño de las políticas nacionales³³⁵.

³²⁸ APCI (2011b), p75.

³²⁹ Schultz (2009), p9.

³³⁰ Alasino (2008), p4.

³³¹ *ibíd.*, p8.

³³² Alasino (2008), p23.

³³³ *ibíd.*, p9.

³³⁴ Torres Tello (2005), p14.

³³⁵ Alasino (2008), pp4, 7, 1-19.

■ ***Gestión por resultados***

Cabe destacar la existencia de disposiciones legislativas específicas en cuanto al tema con la Ley 28927 de Presupuesto del Sector Público (2007) que trae en su capítulo IV la implementación del Presupuesto por Resultados. Importantes esfuerzos han sido realizados en el marco de la cooperación, que se encuentran en los planes de cooperación internacional y sus informes de evaluación, reportando el logro en cuanto a los ODM y a los objetivos estratégicos del plan³³⁶. Hay que reconocer que no se trata de rendición de cuentas mutua, ya que pocos acuerdos bilaterales incorporan indicadores y metas, en particular de desarrollo. Sin embargo algunos acuerdos bilaterales ya contienen dispositivos específicos en cuanto a la gestión mutua por resultados.³³⁷

AL y Perú en particular, presentan unas debilidades marcadas por altos niveles de desigualdades territoriales, alta dependencia hacia productos minerales, débil coordinación interinstitucional y procesos de descentralización e integración regional inacabados. Sin embargo los flujos de AOD podrían desviarse del continente al favor de países de renta más baja, dejando AL en procesos de globalización sin necesariamente las capacidades locales para aprovechar del proceso. En ese marco AL y Perú en particular, se están organizando para un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional a nivel local. Queda pendiente saber si la cooperación, y la europea en particular, está diseñada para contribuir de manera eficaz a este aprovechamiento.

³³⁶ véase APCI (2011b) y (2011c).

³³⁷ 7º comisión mixta Bélgica - Perú de cooperación para el desarrollo (2009).

3. LA COOPERACIÓN EUROPEA EN ALC

La UE ha sido considerada como un actor original en el ámbito de la PCD desde el primer convenio de Lomé (1975), en cuanto a la concesionalidad de su apoyo, particularidad que se fue disminuyendo con el auge del consenso de Washington y de la condicionalidad de la cooperación (a la adopción e implementación de ciertas políticas macroeconómicas y de reforma del estado) haciendo del BM el jefe de orquesta del pensamiento sobre la PCD el desarrollo y la buena gobernanza.

Por lo tanto las iniciativas europeas recientes como el consenso europeo (2006c), que por la primera vez define una visión y estrategia común a la CE junto con los EM hacia el desarrollo, reubican la UE en el centro de la agenda internacional de cooperación al desarrollo, en particular en cuanto a la eficacia, con compromisos estratégicos importantes, tal como a la promoción positiva de una nueva gobernanza y el reconocimiento innovador de los GL como actores del desarrollo.³³⁸

Asimismo se analizará en esta última parte si la UE tiene una contribución específica a favor del DL en ALC, es decir, si y cómo en el marco del contexto andino la PCD europea contribuye al fortalecimiento de los GL para el DL.

En un primer tiempo la perspectiva estratégica permitirá estudiar el discurso de la UE sobre los componentes de eficacia local y sus compromisos a favor de la misma, su organización en el ámbito de la PCD y su adecuación con aquella.

En un segundo tiempo, la perspectiva operativa proporcionará datos concretos en cuanto a los procesos de programación e implementación, y a los contenidos de las intervenciones europeas en AL y sus aportes al DL.

Cabe precisar en cuanto al alcance geográfico que la UE engloba al Caribe en sus cumbres birregionales, pero que a nivel operativo esta subregión pertenece al conjunto “África, Caribe, Pacífico” muy distinto del resto de AL por los instrumentos europeos y la programación regional que le involucra, razón por la cual se referirá a ALC a nivel estratégico, pero a la sola AL para el nivel operativo.³³⁹

³³⁸ Carbone (2009), p.13.

³³⁹ UE (2009a).

3.1. Perspectiva estratégica

Con la perspectiva estratégica se pretende observar el grado de compromiso y de preparación de la UE para la eficacia local de su PCD en ALC, en sus discursos y en su organización.

3.1.1. Orientaciones políticas

Se trata exponer aquí los compromisos generales de la UE a favor de la eficacia del desarrollo a nivel local en sus varias dimensiones, (armonización, división del trabajo, reconocimiento de los GL, participación, atribución presupuestaria a la temática...), ya sea en sus posicionamientos y decisiones, o en sus declaraciones conjuntas con ALC, la CAN o Perú.

3.1.1.1. Declaraciones y compromisos

▪ *Pobreza, gobernanza y descentralización*

La UE considera como valores fundamentales que además guían su acción exterior la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales, y el desarrollo sostenible, con el objetivo de erradicación de la pobreza (preámbulo del TUE y art. 21³⁴⁰, art. 208 TFUE³⁴¹), considerando el aspecto multidimensional de la pobreza y del desarrollo, que abarcan a cuestiones de gobernanza democrática (§5 y §11 del consenso europeo³⁴²).

Desde hace ya varios años la UE considera así la gobernanza como una condición de desarrollo y la descentralización como parte de aquella.³⁴³

En base a estas consideraciones, adoptó en los años noventa del siglo pasado junto con el BM y otros donantes un enfoque “punitivo” más o menos flexible según los casos, incorporado en el tratado de Maastricht (1993), que le permita suspender o terminar su ayuda en caso de que el país socio no respeta los derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza, e introdujo paulatinamente una clausula en sus acuerdos bilaterales para darle una base legal, de manera sistemática después de la 1996, y para ALC en los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales desde 2000³⁴⁴.

Sin embargo la aplicación desigual de esta clausula fomentó muchas críticas³⁴⁵, y la UE cambió de enfoque, pasando al concepto de diálogo político y de fortalecimiento de capacidades, con una comunicación de la CE en 2003³⁴⁶. Con el consenso europeo (2006c) el

³⁴⁰ UE (2010e).

³⁴¹ UE (2010d).

³⁴² UE (2006c).

³⁴³ UE (2003a), UE (2007f), pp1-25, UE (2008a).

³⁴⁴ Diaz-Siveira Santos (2007).

³⁴⁵ Prado Lallande (2006).

³⁴⁶ UE (2003a)

objetivo principal se convierte en la erradicación de la pobreza, reconociendo que la apropiación juega un mayor papel que la condicionalidad³⁴⁷, es decir que pretende más bien apoyar a la gobernanza y la descentralización en vez de tomarlas en consideración como criterio de apoyo.

Así la buena gobernanza y la reforma del estado hacen parte del diálogo político en cada país (§17 y §86 del consenso) pero sus progresos pueden condicionar los desembolsos de ayuda (§ 65). La UE apoyará a los procesos de descentralización y a la función y a las capacidades de los GL (§70 y §87).

En su comunicación “Programa para el Cambio” la CE propone seguir teniendo como foco la lucha contra la pobreza mediante la gobernanza y el desarrollo inclusivo, considerando aun *“reforzar su cooperación con (...) autoridades locales (...) en caso de que un país relajase su compromiso para con los derechos humanos y la democracia”* (UE, 2011h); y se pronuncia a favor de apoyar *“la aparición de una sociedad civil local organizada y capaz de actuar como guardiana y socia en el diálogo con los Gobiernos nacionales”*(ibíd.). Sin embargo aumentó su énfasis sobre condicionalidad basada en gobernanza, en particular para el apoyo presupuestario a pesar de la doctrina mayoritaria y de las reservas de unos EM.³⁴⁸

En su manual sobre *“el apoyo a la descentralización y la gobernanza local”*³⁴⁹ la UE subrayó no sólo las razones para apoyar a aquellas sino también la necesidad de tener un enfoque transversal, adaptado a las circunstancias, coordinado con los demás donantes, alineado con las prioridades nacionales, e inclusivo, flexibilidad y adaptado.

En la carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza local (2008) se pronuncio a favor de aquella y de la descentralización a fines de desarrollo.³⁵⁰

La UE pretende así con este conjunto de estipulaciones promover la democracia y la buena gobernanza, incluyendo la descentralización y la buena gobernanza local, a fin de fomentar el DL e *in fine* la lucha contra la pobreza.

■ ***Participación de los GL***

La UE en el marco de sus principios democráticos, ha adoptado un posicionamiento abierto hacia la participación de “la sociedad civil”, comprometiéndose al diálogo y a amplias consultas en el marco de su funcionamiento (art. 11.2 TUE)³⁵¹. Sin embargo el papel del Comité de las Regiones queda limitado (art. 305 TFUE), especialmente en el ámbito de la

³⁴⁷ Carbone (2009), pp8-10.

³⁴⁸ RU (2012), p19.

³⁴⁹ UE (2007f).

³⁵⁰ En particular “promover un marco nacional en favor de la gobernanza democrática local” y consolidarla, “Fomentar el desarrollo social y económico local”, y “Fomentar la descentralización fiscal”, carta europea (2008).

³⁵¹ UE (2010e).

cooperación, apenas esta mencionada la posibilidad de consultarle sobre la cooperación transfronteriza (art. 307 TFUE).

La UE adoptó en 2002 unas directrices para promover la “*participación de los actores no estatales (ANE) en la política comunitaria de desarrollo*” (UE 2002), y en particular:

- en la elaboración de los documentos de estrategia nacional y de estrategia para la reducción de la pobreza por las autoridades nacionales de los países socios, y a lo largo del proceso de programación
- subrayando la necesidades de información regular y capacitación de los ANE
- seguir contratando y apoyando a las iniciativas propias de ANE

En 2003, la UE adoptó el principio general de diálogo con los GL para la elaboración de (todas) sus políticas³⁵².

En el marco del consenso sobre la cooperación al desarrollo, la UE se compromete hacia la apropiación (pero sólo nacional y no local), la rendición de cuenta, y la alineación (o alineamiento), y promueve la participación de los GL en el control democrático y de todos los actores en el desarrollo (sin que sean mencionados los GL ni el Comité de las Regiones, cuando se menciona al Comité Económico y Social) (§14, 16, 18 y 54 del consenso³⁵³).

En Busan, tras la cierra del dialogo estructurado (véase después) la UE se fijó como prioridad fortalecer el compromiso de los GL como actores esenciales de desarrollo, promueve el refuerzo de la participación de los GL en la apropiación y para la rendición de cuenta (UE 2011g, §3.4, 13 y 49)

No obstante el PE lamentó la falta de precisión por parte de la CE en cuanto al modo de participación de la sociedad civil en el Libro Verde titulado «Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE³⁵⁴ e invitó la CE a precisar el papel de las OSC y de los GL como actores y no sólo ejecutores de programas o proyectos de desarrollo.³⁵⁵

De hecho el “programa para el cambio” propone reforzar los vínculos con los GL y las OSC mediante un diálogo periódico y adoptar herramientas específicas apoyándose sobre los GL como las redes y los hermanamientos.³⁵⁶

A un nivel más específico, el enfoque de la UE hacia los GL como actores de desarrollo se ha precisado en el año 2007/2008, con la adopción del informe Schapira por el PE³⁵⁷, las Jornadas Europeas del Desarrollo en Estrasburgo (15-17 de noviembre 2008), la carta europea

³⁵² UE (2003b).

³⁵³ UE (2006c).

³⁵⁴ PE (2012b) §49.

³⁵⁵ PE (2012a), §14.

³⁵⁶ UE (2011h), p7.

³⁵⁷ PE (2007).

de la cooperación para el apoyo a los GL (2008), y la adopción de la comunicación de la CE “GL actores de desarrollo”³⁵⁸.

La cartea europea constituyó un compromiso importante de la UE a favor de la participación de los GL en las políticas de desarrollo y de cooperación al desarrollo, al

*“favorecer la implicación de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil en el dialogo político sobre los temas del desarrollo” y a comprometerse a “armonizar y coordinar sus intervenciones desde el respeto de la especificidad de los instrumentos de cada agente. Trabajan junto a las autoridades locales de los países socios en todas las fases de su apoyo en materia de desarrollo local”*³⁵⁹

La comunicación de la CE seguida por la conclusión del Consejo³⁶⁰ detallan este posicionamiento. La UE se pronuncio así a favor de:

- el establecimiento de un diálogo estructurado con los GL en la UE sobre la PCD con el auspicio del Comité de las Regiones
- un apoyo a los GL en los países socios en el ámbito de la gobernanza local
- un diálogo más estructurado y permanente entre GL de los países socios y de la UE
- la aplicación voluntaria de la agenda de París por los GL
- el apoyo de los GL a la gobernanza democrática local, la mejora de los marcos nacionales como base para la gobernanza local y el fomento del DL, y su alineación sobre los planes de desarrollo locales en los países socios
- la creación de una plataforma de intercambio
- el apoyo a la CD y las asociaciones de GL

Sin embargo no existe un enfoque común en la UE hacia la CD³⁶¹

▪ ***Desigualdades y enfoque territorial***

Tal y como la UE desarrolló una política regional a fin de compensar las asimetrías del mercado interior admitiendo las desigualdades de desarrollo entre países como al interior de cada país, también reconoce que los países de renta media sufren a veces desigualdades internas importantes y de débil gobernanza, y se compromete a apoyarles, fomentando la cohesión territorial y apoyando un desarrollo territorial participativo, descentralizado y sostenible, así como la integración regional, que fue su misión constitutiva (art. 3 TUE³⁶² y §10, 23, 61, 72 y 83 del consenso³⁶³).

³⁵⁸ UE (2008a), véase también 0.2.3.5.

³⁵⁹ Carta europea (2008), pp3, 6.

³⁶⁰ UE (2008b).

³⁶¹ Martínez & Sanahuja (2010), p65.

³⁶² UE (2010e).

³⁶³ UE (2006c).

Sin embargo en su comunicación “*agenda para el cambio*” la CE propone una concentración geográfica a fin de aumentar su impacto, dejando de lado los países de renta media³⁶⁴. No obstante con esta propuesta de “*diferenciación*”, corre el riesgo de que el 70% de las personas cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza y que viven en países de renta media se queden fuera del alcance de la PCD europea³⁶⁵, olvidando experiencias interesantes de unos EM que suelen apoyar regiones más pobres al interior de los países de renta media.³⁶⁶

■ ***Eficacia y coherencia***

La PCD es una competencia de la UE compartida “paralela” con sus EM, sin que está les impida actuar (art. 4 TFUE); las dos estando complementarias, el reto de la coordinación y de la eficacia es fuerte, y la CE tiene competencia para tomar iniciativas para promoverla (art. 208 y 210 TFUE).

En el marco del consenso europeo, la UE se compromete fuertemente a favor de la eficacia de su ayuda, especialmente de la coordinación, de la complementariedad, y de la coherencia (§9, 25 y 51 del consenso), promueve la descentralización de su ejecución, y el uso de políticas sectoriales y del apoyo presupuestario (“*donde las circunstancias lo permiten*”) (§26, 50, 112 y 113).

La comunicación “Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido” constituye un intento de plan de acción para la implementación de la agenda de París con acciones que tienden a revisar la asistencia comunitaria (atlas de donantes, compendio de la UE, mecanismo de seguimiento), aterrizar el programa de París (con hojas de ruta, programación y mecanismos comunes) y reforzar la visión de la UE.³⁶⁷

La adopción de un marco común de programación de la ayuda en 2006,³⁶⁸ es un segundo paso claro hacia la eficacia de la ayuda, seguido por el Código de Conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo³⁶⁹ que reforzó ese compromiso sobre la complementariedad entre la política de la UE y de sus EM, promoviendo la complementariedad a nivel geográfico y sectorial en base a las ventajas comparativas de cada donante y abriendo la posibilidad de cooperación delegada.

Las conclusiones del consejo sobre el marco operativo sobre la eficacia de la ayuda³⁷⁰ promoviendo la división del trabajo, la concentración sectorial, el uso de los sistemas

³⁶⁴ UE (2011h) y (2011i).

³⁶⁵ PE (2012b), §5.

³⁶⁶ RU (2012) p24.

³⁶⁷ UE (2006a)

³⁶⁸ UE (2006b).

³⁶⁹ UE (2007e).

³⁷⁰ UE (2009b) y UE (2011j).

nacionales, una cooperación técnica impulsada por la demanda, la transparencia y la rendición de cuenta, apoyan las propuestas de la CE.

En sus conclusiones en previsión del 4º FAN el consejo, siguiendo con el fuerte compromiso de la UE a favor de la eficacia, mencionó por primera vez los GL en el contexto de su compromiso multilateral a favor de la eficacia³⁷¹ subrayando la necesidad de reforzar su involucro en el desarrollo, la apropiación democrática, y su papel de identificación de las necesidades locales (casi reproducido tal cual en las conclusiones del 4º FAN), aun si la CE había ya propuesto mejorar la coordinación y la armonización con la participación de los GL³⁷², necesidad ya subrayada en el ámbito de la división del trabajo³⁷³.

En su propuesta de “agenda para el cambio”, la CE propone una programación conjunta con los EM alineada con las estrategias nacionales (en el caso de que haya sido formulada) resultando en un documento único sincronizado con los ciclos de programación de los países socios, usando herramientas, tal como el apoyo presupuestario (en virtud de un contrato único), los fondos fiduciarios de la UE y la cooperación delegada.³⁷⁴

En el marco de la coherencia, la UE se comprometió mediante varias conclusiones del Consejo³⁷⁵ y comunicaciones de la CE³⁷⁶ entre principalmente sus políticas de comercio, agricultura, pesca, migraciones, medioambiental, y el desarrollo, e introdujo un sistema de evolución de impacto ex ante en las demás políticas. El programa de trabajo 2010-2013 tiene como ámbitos prioritarios el comercio, cambio climático, seguridad alimentaria, migración y seguridad, varios de los cuales tienen impactos fuertes a nivel local, en término de uso y propiedad del suelo, de derechos humanos y laborales, de medioambiente en particular. Sin embargo sería interesante incorporar un análisis de la coherencia *interna* de la PCD y de sus varios enfoques y herramientas, o incluso de la política exterior en sus aspectos más políticos.

▪ ***Objetivos financieros***

Tras la conferencia de Monterrey sobre el financiamiento para el desarrollo (2002), la UE y sus EM acordaron para aumentar su esfuerzo de AOD y cumplir con su compromiso a destinar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) a la AOD para el año 2015, con un objetivo intermedio del 0,56% para el año 2010, ambos acompañados por metas individuales. Once EM convinieron aumentar su AOD a un 0,51% de su PIB para el año 2010, mientras que los cuatro países que ya habían alcanzado niveles más altos se comprometieron a

³⁷¹ UE (2011g).

³⁷² Martínez & Sanahuja (2010), p66.

³⁷³ Freres (2008), p27.

³⁷⁴ UE (2011h).

³⁷⁵ UE (2005c), UE (2007c), y UE (2009c).

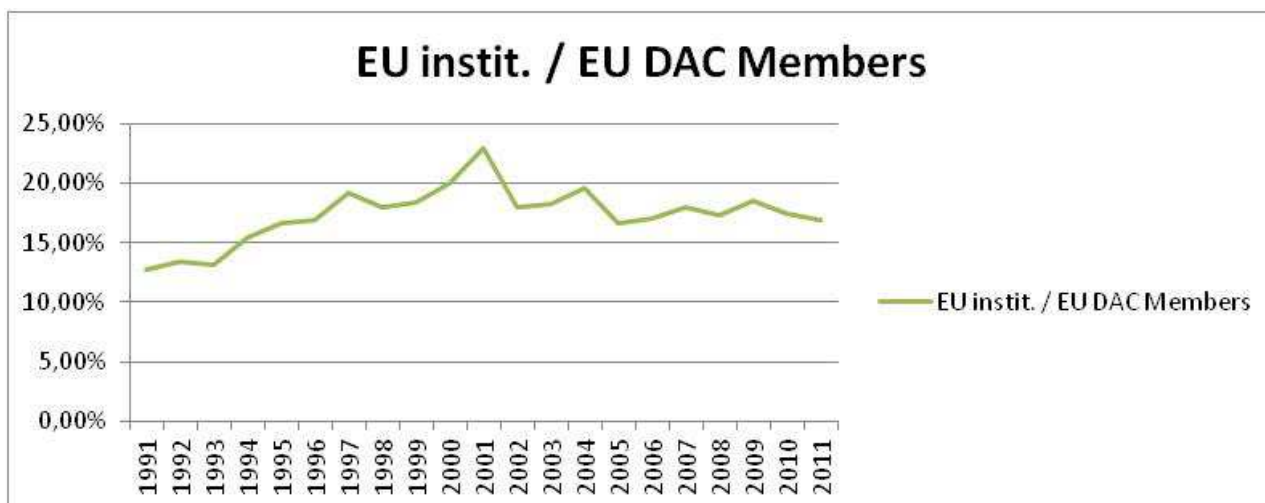
³⁷⁶ UE (2005b), UE (UE 2009d), UE (2010c).

mantener estos niveles. Los objetivos marcados para los doce EM que adhirieron a la UE en 2004 o después fueron dedicar el 0,17% de su PIB a la AOD para el año 2010 y el 0,33% en 2015.³⁷⁷.

La CE ha recordado reiteradamente este desafío en los últimos años, a partir de las conclusiones de los informes de rendición de cuentas anuales de la UE sobre la financiación para el desarrollo, y propuso herramientas para intensificar los esfuerzos, reconociendo en 2011 que la meta de 2010 no se había conseguido. Instó a los EM a que reafirmen su compromiso colectivo para 2015 y les pidió establecer planes plurianuales de actuación, y objetivos consagrados en sus legislaciones nacionales. La UE constituye así una fuerza impulsora para alentar a los EM para aumentar su esfuerzo y cumplir con el compromiso de destinar el 0,7% de PIB a la AOD para el año 2015, siendo ella misma muy dependiente de los presupuestos nacionales:

Como lo refleja el gráfico siguiente, si los flujos de AOD gestionados por las instituciones de la UE han pasado de 9000 a 12000 M€ (constantes 2010) entre 2000 y 2011, representando un aumento de 32%, también han pasado del 20% al 16,85% de la AOD de los EM miembros del CAD en el mismo periodo

▪ ***Gráfico 4: AOD de la UE: evolución (comparación con los EM)***



Fuente: elaboración propia, en base a datos OCDE http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_DONOR

Su propuesta para 2014-2020 es un incremento de 25%, con 70 billones € para el periodo³⁷⁸.

³⁷⁷ UE (2005d), UE (2006e) y UE (2006c).

³⁷⁸ UE (2011e) y (2011f).

3.1.1.2. Relaciones bilaterales: acuerdos y cumbres

■ *Política de la UE*

La UE definió inicialmente (1995 y 2000)³⁷⁹ como prioridades para su PCD hacia ALC la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza, la integración regional, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, añadido el libre comercio y la lucha contra las desigualdades en 2004³⁸⁰.

Su comunicación de 2005 “*Una asociación reforzada entre la UE y AL*”³⁸¹ propone reforzar el diálogo político con reuniones ministeriales temáticas, la creación de una asamblea parlamentaria Euro latinoamericana, un diálogo estructurado con la Organización de los Estados de América (OEA) y con el Grupo de Río, y la integración sistemática de la cohesión social en sus acciones con AL y en particular en la programación 2007-2013, además de la creación de un espacio común para la enseñanza superior.

La comunicación de 2009 “*La UE y AL: Una asociación de actores globales*”³⁸², pretende intensificar el diálogo político a través diálogos sectoriales (migración, medio ambiente, drogas, ciencia y tecnología) con la participación de la sociedad civil y de los actores no estatales, y centrarse en objetivos operativos.

En cuanto a la cooperación, promueve la integración regional así como una adaptación de los instrumentos de cooperación (Eurosocial, cooperación triangular y sur-sur), el establecimiento de la Fundación Eurolac, y la creación del Mecanismo de Inversión para AL (MIAL), con un aporte inicial de 100 M€, a fin de catalizar recursos adicionales para financiar proyectos de inversión especialmente en tres ámbitos: interconectividad e infraestructuras, (energías, transporte comunicaciones), sectores social y ambiental, provisión de fondos para apoyar a las microempresas.³⁸³

■ *Cumbres ALC - UE*

La UE y ALC celebran cumbres birregionales cada dos años desde la Cumbre de Río de Janeiro (Brasil) en 1999, en el marco de una “alianza estratégica” que facilita el dialogo político y promueve el “*regionalismo abierto*”,³⁸⁴ mediante acuerdos subregionales y

³⁷⁹ UE (1995) *UE-AL. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación*, COM (95) 495, 23 de octubre de 1995, y (2000) Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre ALC y la UE”, COM (2000), 670, 31 de octubre de 2000, analizadas en Sanahuja (2011), anexos.

³⁸⁰ UE (2004), Comunicación sobre los objetivos de la CE, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, de Guadalajara, el 28 de mayo de 2004, COM(2004) 220, 7 de abril de 2004, en Sanahuja (2011), anexos.

³⁸¹ COM (2005) 636 final, 8 de diciembre de 2005, en Sanahuja (2011), anexos.

³⁸² UE (2009a).

³⁸³ Sanahuja (2011), p44 y anexos, y UE (2009a).

³⁸⁴ Sanahuja (2007).

bilaterales. Como expuesto en lo anterior, la UE define posicionamientos para adoptar en las cumbres. Así consiguió introducir su “clausula democrática” en todas las declaraciones desde 1999³⁸⁵, de tal forma que se puede observar, que

“el procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a los marcos multilaterales de una pauta de relación “interregionalista”, como las “Cumbres”, en la que hay notables asimetrías entre las partes” (Sanahuja 2011, p44).

La cumbre de Rio de Janeiro (1999), estableció la alianza estratégica entre UE y ALC con tres pilares: diálogo político, fomento de intercambios económicos, cooperación, con la promoción de la integración regional. Las cumbres siguientes se fueron ampliando y profundizando cuestiones abordadas en la de Río: Madrid (2002), que inicio el programa ALBAN, y puso en marcha el concepto de espacio único UE-ALC de la enseñanza superior, Guadalajara (2004), que identificó la cohesión social como prioridad con la puesta en marcha del programa Eurosocietal., Viena (2006), que creó la asamblea parlamentaria euro-latinoamericana y lanzó las negociaciones para acuerdos de asociación entre la UE y la CAN, Lima (2008), que inauguró la puesta en marcha de EUROCLIMA, y lanzó el concepto de una fundación UE-ALC, y que se destaca por integrar oficialmente los GL al diálogo político mediante la creación de foros birregionales de GL³⁸⁶ y Madrid (2010, véase después)³⁸⁷.

Los Foros birregionales bienales de GL, apoyándose sobre federaciones como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), y consagrados en Lima, fueron precedidos por un primer evento en París (2007). El segundo tuvo lugar en Vitoria (2010) con el tema “innovando desde lo local”.³⁸⁸

La última cumbre de jefes de Estados (Madrid) promovió la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y la inclusión social, así como la conclusión o el seguimiento de acuerdos de asociación, con subregiones (Cariforum, Centroamerica) grupo de países (Perú y Colombia, véase después) o países (México, Brasil, Chile), apoyando a los procesos de integración regional, con la bienvenida a la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), heredera del Grupo de Rio. Cabe destacar el compromiso reafirmado hacia la eficacia y la coherencia de la cooperación, y las metas de AOD del 0,56% para 2010 y del 0,7% para 2015, la referencia a los ODM, la creación del Mecanismo de Inversión en AL (MIAL), dotado de 125M€ por la CE, a fin de catalizar

³⁸⁵ Díaz-Silveira (2007), pp106-108.

³⁸⁶ 5ª cumbre ALC – UE (2008a), pp8-9.

³⁸⁷ 6ª cumbre UE-ALC (2010a) y (2010b).

³⁸⁸ UE – ALC (2010c).

inversiones para infraestructuras regionales), de la Fundación Europa-ALC para promover el conocimiento mutuo, y el anuncio de un plan de trabajo bianual con principal objetivo la elaboración de programas e iniciativas de cooperación birregional, con mención por primera vez de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular.³⁸⁹

El marco birregional construido paulatinamente sin formalización institucional permitió una adaptación a las evoluciones latinoamericanas de integración regional, intercambiar con un enfoque mutuo sobre temas comunes, orientar la cooperación subregional, e integrar progresivamente a nuevos actores y temas, focalizándose en prioridades que se podrían combinar con un DL eficaz: integración regional, cohesión social... Cabe analizar su vínculo con los procesos de programación e implementación regional, o el contenido de las acciones realizadas y su apoyo al DL pero también mencionar las dificultades a nivel subregional.

▪ ***Tratado y cumbres CAN – UE***

Las relaciones entre la UE y los países andinos son más antiguas que las relaciones birregionales, pues la UE y el entonces Pacto Andino se asociaron con el acuerdo de cooperación (con una cláusula democrática”) de Cartagena (1993), que entró en vigencia en 1998. El diálogo político se estableció en el marco de la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político de Roma (1996) que estableció una comisión mixta CAN-UE.

Las cumbres birregionales fomentaron el desarrollo de las relaciones subregionales con una sincronización de las cumbres CAN-UE en paralela a las cumbres ALC-UE, como la de Madrid (2002), que permitió la firma de un acuerdo de diálogo político y de cooperación en 2003. En 2006 se decidió empezar las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de asociación completo, incluyendo el vertiente comercial, mientras que se retiraba Venezuela tanto del acuerdo de cooperación como de la CAN.

Delante las dificultades de conclusión de un acuerdo birregional UE-CAN, se negoció y firmó un acuerdo comercial multipartes entre Colombia y el Perú por una parte y la UE por otra parte en 2010 (entrado en fuerza en 2012).³⁹⁰ Con este proceso se puede observar la importancia relativa de la promoción de la integración subregional frente al deseo de concluir un acuerdo comercial.

El acuerdo de 2003³⁹¹, siempre con una cláusula democrática, define el objetivo como siendo el “diálogo político y la intensificación de la cooperación”, y la negociación de un acuerdo de asociación sobre la base del programa de trabajo de Doha (tratamiento de las asimetrías). El

³⁸⁹ Señalado por Ayllón, in Morazán et al. (2012), p121.

³⁹⁰ <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm> y http://www.eeas.europa.eu/andean/index_es.htm

³⁹¹ CAN-UE (2003).

título III (cooperación) promueve la integración regional y la cohesión social y regional, y de forma transversal, el género, los pueblos indígenas, la prevención de las catástrofes naturales, el medioambiente e la investigación, y la misma integración regional.

El acuerdo cubre numerosos ámbitos que puedan impactar al DL y la eficacia local de la cooperación, como la buena gobernanza (art. 8), la reforma de la administración (art. 10), “*que incluye prestar apoyo a los procesos de descentralización*”, programas de capacitación, la integración regional con “*la integración fronteriza y el desarrollo*” (art. 11), la cooperación regional y bilateral para apoyar a la inversión, el desarrollo regional, o el uso del suelo (art. 12), la contratación pública “*respectiva a todos los niveles*” (el art. 16), el desarrollo (micro-) económico y rural, la pesca, el sector minero, la energía, el transporte, las telecomunicaciones, el audiovisual, el turismo, (art. 21 a 29), cooperación entre instituciones financieras, la promoción de inversiones (30 y 31), la ciencia y tecnología (36), la educación, la formación (37), el medioambiente, la prevención de las catástrofes naturales (38, 39), la cultura (40), la salud (41), incluso las infraestructuras básicas, como el suministro de agua y los sistemas de alcantarillado, la cooperación social (42), la participación de la sociedad civil organizada en la cooperación (incluso el proceso de formulación de políticas a nivel nacional, art. 43), la igualdad de género (44), los pueblos indígenas (45), los desplazados (46), y las migraciones (49).

Se cree, además de la comisión mixta existente desde 1993, un Comité consultivo conjunto para promover el diálogo con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil organizada, y se promueve la creación de crear una comisión interparlamentaria (art. 52).

De este conjunto de ámbitos se puede subrayar la ausencia de cualquier enfoque territorial salvo en la cooperación transfronteriza, de toda referencia a los GL en particular en cuanto a la participación, aun si se menciona “actores locales” en el caso del desarrollo rural, la mención aparte de la descentralización, desvinculada de los temas sectoriales sin estar integrado en los temas transversales. Sin embargo varias herramientas existen para fomentar una cooperación eficaz a nivel local, sea en termino de apoyo a la gobernanza local, de participación de la sociedad civil, de DL multidimensional, de cooperación multinivel, o de tratamiento de las asimetrías en el marco de una integración regional, con instrumentos de apoyo a las inversiones y redes.

La última comisión mixta (2010) permitió intercambiar a nivel político sobre migración, cambio climático y drogas. En el ámbito de la cooperación, la UE presentó los resultados de la evaluación de medio plazo del programa CAN-UE 2007-2013 “*e informó de las nuevas*

prioridades temáticas para el programa general de cooperación, las mismas que emanan de una coordinación conjunta entre ambas partes” así como del nuevo PIN 2011-2013 y de la atribución del 40% del presupuesto al medioambiente (CAN-UE 2010). Este informe confirma unas dudas expuestas al principio de este apartado en cuanto al enfoque realmente recíproco de este tipo de acuerdo.³⁹²

■ **Perú**

El marco normativo y político que rige las relaciones entre Perú y la UE es el mismo acuerdo CAN – UE, además del acuerdo comercial multipartes, que no contiene en sí mismo orientaciones políticas específicas en materia de gobernanza (salvo la “cláusula democrática”), de cooperación (salvo la cooperación para el comercio), o de desarrollo (salvo la liberalización comercial)³⁹³.

Sin embargo en el ámbito del comercio internacional la UE tuvo históricamente un posicionamiento innovador para luchar contra las asimetrías y promover normas internacionales, con el sistema de preferencias generalizadas que permitía un acceso preferencial de los países en desarrollo a sus mercados bajo condición de respetar 27 convenios internacionales relativos a los derechos humanos y laborales, normas ambientales y principios de buena gobernanza, sistema que tenía que ser reformado en el marco de las negociaciones de Doha, y al cual se sustituye el acuerdo multipartes que no contiene tales disposiciones.³⁹⁴ Se trata así de un aspecto de PCD (o de coherencia) contenido en la política comercial de la UE que va desapareciendo en el caso de Perú (y Colombia).

En cuanto a las disposiciones específicas en materia de cooperación, existen “Memorándums de entendimiento” que precisen el alcance de la programación bilateral³⁹⁵ cuyo contenido se analizara en la parte 3.2.2.2.

Asimismo, mediante un discurso voluntario, coherente y perseverante, la UE construye una doctrine fuerte a favor de la cooperación al desarrollo con altos compromisos financieros, a favor del desarrollo y de la buena gobernanza, incluyendo la descentralización, de la coherencia y de la eficacia de la cooperación, y de la toma en cuenta de lo local, que se traduce en las relaciones bilaterales por un apuesto a favor de la integración regional y de la cohesión social, que se va diseñando paulatinamente. En este marco no se destaca una

³⁹² Sanahuja (2011), p44.

³⁹³ Colombia, Perú – UE, (2010).

³⁹⁴ Para un análisis crítico de los impactos del acuerdo sobre el desarrollo, véase Alop, Oidhaco, Aprovech, Cifca, Grupo Sur (2011). Véase también comentarios sobre el proceso, 3.2.1

³⁹⁵ Perú-UE (2007).

atención muy particular hacia lo local a pesar de la voluntad afirmada de una integración regional “desde abajo”.³⁹⁶

3.1.2. Organización

Según el tratado de Lisboa, el Consejo y el PE son encargados de adoptar, mediante el procedimiento legislativo ordinario, las grandes líneas estratégicas de la política de desarrollo de la Unión (art. 209 y art. 288, 289 y 294 TFUE). Los acuerdos internacionales requieren un procedimiento particular (art. 218 TFUE)³⁹⁷, y la consulta del Comité de las Regiones es facultativa. La CE está encargada de preparar y ejecutar las políticas, con la vigilancia del Consejo mediante comités mixtos. Le SEAE recientemente creado y de naturaleza mixta (CE, Consejo, EM) es responsable de la ejecución de la política exterior y de seguridad común. Varias direcciones generales (DG) de la CE están involucradas directamente o indirectamente en la cooperación: la DG Echo, para la asistencia humanitaria, la DG ampliación en relación con los países candidatos o en vía de adhesión, la DG comercio, responsable de negociar y implementar los acuerdos de asociación (vertiente comercio) y la DG Europeaid/Devco, principal encargada de la cooperación al desarrollo,

3.1.2.1. En Europa

■ *Parlamento europeo (PE)*

El PE dispone de una comisión permanente “desarrollo” competente para monitorear la PCD de la UE, en particular el diálogo político, la ayuda y los acuerdos de cooperación, el fomento de los valores democráticos, de la buena gobernanza y de los derechos humanos en los países socios. Sin embargo no goza de toda la atención de la ARAE, con una sola reunión anual³⁹⁸.

El PE tiene además delegaciones para participar a las comisiones parlamentarias mixtas mencionadas: Delegación en la asamblea parlamentaria euro - latinoamericana y delegación para las relaciones con los países de la CAN.

■ *Consejo y Comités*

El Consejo asuntos extranjeros – formación desarrollo, está compuesto de los ministros de asuntos extranjeros o de la cooperación al desarrollo, y trata de la PCD de la UE; el suele reunirse en formación Coreper (funcionarios), las reuniones del consejo propio logrando difícilmente reunir más de 7 ministros (sobre 27)³⁹⁹.

Para la implementación de las acciones de cooperación (excluyendo el caso del Fondo Europeo de Desarrollo , FED) existen 6 comités, asociando representantes del Consejo (o sea,

³⁹⁶ UE (2009a).

³⁹⁷ UE (2010d).

³⁹⁸ PE (2012a), p10.

³⁹⁹ *ibíd.*, p10.

de los EM) con funcionarios de la CE, uno por instrumento, incluyendo el caso particular de Groenlandia.⁴⁰⁰

■ ***Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)***

El tratado de Lisboa cree el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARAE), vice-presidente de la Comisión y presidente del Consejo de asuntos extranjeros, a fin de fomentar una mayor coherencia de la política exterior de la UE. Encabezando el conjunto de la política exterior y de seguridad común, incluso la cooperación al desarrollo, varios han expresados sus temores de que la PCD sea instrumentada a fines políticos o comerciales⁴⁰¹. Se apoya sobre un SEAE compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal en comisión de servicios proveniente de los cuerpos diplomáticos nacionales (art. 17.4, 18, 27.3 TUE), incorporando a la Dirección General (DG) Relex y las unidades de programación (geográfica) de la DG Dev.⁴⁰²

Está compuesto en particular de una dirección Américas, con las unidades: *países andinos*, y *asuntos regionales*; y una dirección *asuntos globales y multilaterales*, con una subdirección *derechos humanos y democracia* y una subdirección *relaciones multilaterales y asuntos globales* que contiene una unidad coordinación *del a la cooperación al desarrollo*⁴⁰³.

■ ***La DG Devco***

La DG Devco, encabezada por el Comisario al desarrollo, está compuesta por las unidades de gestión del FED de la antigua DG Dev con la “agencia de desarrollo” de la UE Europeaid, creada en 2000, encargada de la gestión de los demás instrumentos de cooperación (fuera los de vecindad y de preadhesión).

La DG Devco contiene en particular una dirección *PCD*, con las unidades *coherencia*, *apoyo presupuestario*, y *eficacia*, una dirección *calidad y evaluación* (...), con la subdirección *crecimiento y desarrollo sostenible*, (unidades *desarrollo rural*, *integración regional*), y la subdirección *desarrollo humano y de la sociedad*, (con la unidad *sociedad civil y autoridades locales*), y una dirección *ALC*, encabezando las unidades de *coordinación de la delegaciones* y de *programación regional*.⁴⁰⁴

■ ***Platforma***

⁴⁰⁰ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list>

⁴⁰¹ Por ejemplo CONCORD (2011), p8.

⁴⁰² UE (2010a).

⁴⁰³ http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

⁴⁰⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco_en.pdf

Al fin de permitir una mejor participación de los GL en la programación e implementación de la PCD de la UE que no resalta de la organización institucional tampoco del papel del comité de las regiones, , encargado de representar los GL ante la UE, ni decisivo ni aun obligatorio en el ámbito de la PCD, los GL europeos han constituido una federación de asociaciones nacionales de GL activos en la cooperación al desarrollo llamada Plataforma, que tuvo una importancia particular el trabajo conjunto con la UE en el marco del dialogo estructurado (véase después), y del diseño del programa ANE-AL. En ese marco recibe un apoyo por parte de la UE desde 2008 vía el programa ANE-AL, y puede ser considerada como representación del conjunto de los GL europeos para cuestiones de cooperación al desarrollo ante la UE.⁴⁰⁵

3.1.2.2. En los países socios: las delegaciones de la UE

La UE tiene 140 delegaciones en el mundo. Existe delegaciones en la gran mayoría de los países del mundo y varias representaciones especiales frente a organismos internacionales.

Su papel ha sido creciendo con la aparición de la política exterior y de seguridad común (PESC). Con el tratado de Lisboa representan la UE y no sólo la CE, el jefe de delegación es miembro del SEAE y consecuentemente esta bajo la jerarquía del ARAE, y generalmente miembro de la comisión a fin de poder tener un papel en la gestión de la ayuda europea.⁴⁰⁶

Con la reforma de 2000 y la creación de Europeaid, se descentralizó paulatinamente la autoridad de gestión de ciertos programas y proyectos a las delegaciones (véase después⁴⁰⁷), según el PE, las delegaciones carecen de “puntos focales” para la PCD y necesitarían el desarrollo de mecanismos de seguimiento en dicho ámbito.⁴⁰⁸ La OCDE subraya por su parte el alto uso de contratistas y nivel de rotación, y la carencia en expertos en ámbitos centrales⁴⁰⁹.

■ ALC

No existe una delegación responsable para la coordinación regional, ya que se efectúa en Bruselas, y que (todavía?) no existe de secretaría permanente del CECLAC (ex grupo de rio). Sin embargo la secretaria general de la UNASUR tiene sede en Quito, así que la delegación en este país podría apoyar sino encargarse de la coordinación regional. De hecho la OCDE recomienda en su última “*peer review*”⁴¹⁰ desarrollar los vínculos entre delegaciones vecinas y su papel en la programación regional.⁴¹¹

⁴⁰⁵ Plataforma (2011b), pp48-49.

⁴⁰⁶ OCDE (2012a), p66.

⁴⁰⁷ Véase 3.2.1

⁴⁰⁸ PE (2012b).

⁴⁰⁹ OCDE (2012a), p20.

⁴¹⁰ *ibíd.*, p34.

⁴¹¹ Sobre los procesos de programación, véase 3.2.1.2.

▪ ***Perú: la delegación***

El jefe de delegación en Perú, embajador y miembro del SEAE, tiene delegación de Devco/Europeaid para controlar las actividades de cooperación. Existe además un funcionario de Devco/Europeaid responsable de la cooperación y otro responsable de la cooperación con la Comunidad Andina y cooperación económica,⁴¹² la delegación siendo también responsable del programa regional andina. Algunos miembros del personal están asignados para trabajar solamente las líneas temáticas.

La Delegación del Perú también tiene una sección administrativa y de personal para hacer frente a los contratos y licitaciones. En general, mientras que el personal para la cooperación al desarrollo suele estar empleado por Devco/EuropeAid, el personal de las secciones política y administración o finanzas son empleadas por el SEAE.

La organización de la UE para la PCD en ALC es así marcada por la bicefalia de su brazo ejecutivo, la implicación de las demás instituciones en la preparación, ejecución o evaluación, la verticalidad de su estructura, pero también por su novedad, su evolución y adaptación en el tiempo, dejando abierta la posibilidad de una disposición más grande hacia la eficacia local en el terreno (delegaciones), para poner en marcha los compromisos hacia la coherencia, la participación y la buena gobernanza local. Supone un proceso flexible y abierto para diseñar e implementar un conjunto de intervenciones pertinentes hacia un DL sostenible e inclusivo.

3.2. Perspectiva operativa (práctica)

En esta última parte se tratará de medir la toma en cuenta del enfoque territorial y el apoyo efectivo de la UE al DL, en los procesos operativos de diseño e implementación de su política como en el contenido de estas intervenciones.

▪ ***Eficacia y coherencia***

Antes de analizar en detalle los aspectos de eficacia local de la PCD de la UE, cabe situarla en el marco de su eficacia general. Según el informe de seguimiento de la implementación de la declaración de París entre 2005 y 2010, su posicionamiento sería en la media.⁴¹³

Según otro estudio, la UE tiene un rango mediano-bajo, con unas debilidades en alineación y selectividad⁴¹⁴ en particular con el uso del enfoque proyecto⁴¹⁵, cuando otros consideran más su débil progreso hacia su armonización con los EM en base al uso de documentos

⁴¹² OCDE (2012pr), p130.

⁴¹³ OCDE (2011), pp144-161, 172, y Anexo 12.

⁴¹⁴ Halsey Rogers & Eubank (2010).

⁴¹⁵ OCDE (2012a), p3.

estratégicos comunes⁴¹⁶ o al contrario los avances realizados en ámbito de coordinación, al compartir información a través de la elaboración de la matriz de cooperación de la UE.⁴¹⁷

Varias fuentes, socios y equipos de delegaciones concuerdan para denunciar la burocracia de la CE, sus procesos de litigación onerosos, complejos, largos, inflexibles y la falta de personal adecuado.⁴¹⁸

Si el sistema financiero de intervención se ha simplificado pasando de 35 a 10 instrumentos, queda todavía complejo con 17 líneas presupuestarias, varios programas temáticos, geográficos regionales, subregionales y bilaterales, gestionados por cuatro DG (incluyendo a los ámbitos humanitarios y de preadhesión, cf. Anexo 20). Además los cambios organizativos con la creación del SEAE crean nuevos retos de gestión⁴¹⁹.

Al mismo tiempo se reconoce los progresos que se están realizando en particular en la división del trabajo a nivel global, la utilización de los sistemas nacionales, la reducción del número de unidades de gestión y la transparencia⁴²⁰, y los progresos que se están proponiendo con la “agenda para el cambio” y la propuesta para el nuevo marco financiero 2014-2020 que pretende concentrar los gastos, aumentar la flexibilidad, simplificar las reglas y los trámites para la programación y la entrega de la ayuda europea.⁴²¹ Además se puede subrayar que los relativos elevados gastos administrativos tienen que ver con su modo de actuación, más directo en el terreno que necesitan niveles más altos de administración, y con poca contribución a otros organismos multilaterales.⁴²²

En cuanto a la implementación, los proyectos en curso supervisados en el año 2010 en AL muestran que el 85% tienen calificaciones de muy buena o buena por pertinencia y calidad del diseño, y el 88% tiene muy buena repercusión o el impacto potencial en termino de contribución a la mejora de las condiciones de vida de las personas y / o los medio ambiente.⁴²³

En lo que se refiere a la coherencia, se trata evaluar no sólo la buena implementación del plan de trabajo de la UE en este ámbito sino también los impactos de las demás políticas de la UE en el DL. De hecho, el enfoque de esta política ha cambiado entre 2009 y 2011, pasando de una entrada por política comunitaria a entradas por temas de desarrollo.⁴²⁴

⁴¹⁶ Carbone (2009), p11, OCDE (2012a), p29.

⁴¹⁷ Alasino (2008), p8.

⁴¹⁸ CONCORD (2011), RU (2012), pp7, 17, OCDE (2012a), pp21, 70.

⁴¹⁹ OCDE (2012a), p67.

⁴²⁰ *ibíd.*, pp77-80.

⁴²¹ CONCORD (2011), RU (2012), p7, OCDE (2012a), pp21- 23, UE (2011e) y (2011f), pp48-49.

⁴²² RU (2012), p14.

⁴²³ UE (2011a), p113 y Anexo 13.

⁴²⁴ UE (2011f).

En general se puede decir que el resultado global queda por debajo de las expectativas⁴²⁵ con la débil utilización de evaluaciones de impactos ex ante⁴²⁶, aun si unos progresos han sido realizados en particular en los ámbitos de comercio, agricultura y pesca, además la ausencia de autonomía de las delegaciones impide una buena coherencia y coordinación local.⁴²⁷

Entre los criterios de eficacia local analizados en la primera parte de este estudio, se ha destacado la importancia de la coherencia interna de la PCD, entre los programas sectoriales y los programas de apoyo a la descentralización, la reforma del Estado, o la gobernanza, pero este enfoque no está tomado en cuenta por la política de coherencia de la UE⁴²⁸. Haría falta una entrada de tipo “gobernanza”, o “territorio” o desarrollar este enfoque de manera transversal, inspirándose de la cooperación entre la unión africana y la UE sobre recursos naturales y buena gobernanza.⁴²⁹

La organización de la coherencia ha evolucionado con la creación del SEAE que dispone de unidades dedicadas al tema mientras la DG Devco sigue siendo responsable de la coordinación y producción del informe. La sociedad civil estuvo asociada en la redacción del informe en Europa.

El informe 2011 menciona la insatisfacción de unos EM en cuanto a los progresos realizados y fija las prioridades para los años siguientes, en el marco del plan de trabajo 2010-2013. Sin embargo se queda corto sobre aspectos muy concretos, como a la hora de presentar los impactos positivos o la ausencia de impactos negativos del acuerdo de libre comercio entre la UE y Colombia y Perú: sólo menciona su firma y la integración de referencia a la responsabilidad social de las empresas.⁴³⁰

En el ámbito de los recursos naturales, CONCORD subraya dos tipos de impactos de las políticas europeas a vigilar, proviniendo tanto de la política de comercio, al favorecer importes de productos primarios, como de la propia CD al apoyar el aprovechamiento de esos mismos recursos; impactos sobre las condiciones sociales y medioambientales de producción, y en termino de ausencia de incentivos para la diversificación económica. En ese contexto se necesita poner una atención especial en la buena gobernanza y transparencia sobre las modalidades de explotación⁴³¹ y las estrategias más globales de DL.

⁴²⁵ OCDE (2012a), p29.

⁴²⁶ Según la OCDE (2012a), sólo 7 de las 164 evaluaciones de impactos de nuevas políticas realizadas de 2009 a 2011 han tomado en cuenta los impactos en los países de desarrollo.

⁴²⁷ OCDE (2012a), pp21, 45-46.

⁴²⁸ UE (2010c).

⁴²⁹ UE (2011/), p39.

⁴³⁰ UE (2011/), p29 y 35.

⁴³¹ CONCORD (2011), p39.

3.2.1. Procesos de programación e implementación

Los procedimientos de programación e implementación han sido modificados en varias etapas, con la desconcentración de parte del proceso a las delegaciones, y la creación del SEAE. Este último y la CE se encargan así de la identificación y formulación de los programas y proyectos, y, junto con los EM en los comités⁴³² (Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos - IEDDH e ICD en cuanto al objeto del estudio), y adoptan las propuestas de financiación.

Más precisamente, el SEAE es responsable de la preparación de la programación geográfica (dotación, documentos de estrategia, programas indicativos, programas anuales de acción⁴³³ por país y región) y trabaja con la CE (DG Devco) para su adopción por la misma (que incluye el ARAE): La programación nacional ha sido desconcentrada hacia las delegaciones, pero la programación regional sigue diseñada en Bruselas⁴³⁴. En cuanto a la programación temática, está preparada por la CE en Bruselas (DG Devco) y adoptada por la misma.

Asimismo la desconcentración a las delegaciones ha mejorado los procedimientos, pero puede ir más allá: Mientras que la mayoría de la contratación esta realizada en el terreno, muchas decisiones se siguen haciendo en Bruselas⁴³⁵, como la aprobación de nuevas actividades, sin tener en cuenta su volumen.⁴³⁶ y la creación del SEAE con la decisión de compartir las responsabilidades de programación entre este último y la DG Devco, no dejan la situación tan clara para CONCORD, que se preocupa en cuanto a la priorización de la lucha contra la pobreza.⁴³⁷ Se reproducen unos esquemas de funcionamiento en Anexo 33.

En los países se ha promovido la utilización de la programación conjunta con los EM, y propuesto su sistematización bajo responsabilidad de la CE con la “agenda para el cambio”, propuesta que unos países contestan, en su principio, preguntándose sobre su potencial para evitar la superposición de los programas de los EM y reducir los costos de transacción para los países socios, y en su modalidad, argumentando que se debería ejecutar bajo responsabilidad del donante (EM o CE) con más experiencia en el país.⁴³⁸

⁴³² Cabe mencionar la nuevas reglas que establecieron dos procedimientos: uno de asesoramiento como norma general, el otro de examen en los casos específicos de normas con implicaciones “substanciales”, y en ciertos ámbitos (agricultura, comercio..) UE (2011k).

⁴³³ determinan los objetivos, los resultados esperados, los métodos de gestión, y contienen una descripción de las operaciones, una indicación de los importes asignados a cada operación y el calendario indicativo.

⁴³⁴ OCDE (2012a), p69.

⁴³⁵ *ibíd.*, p131.

⁴³⁶ *ibíd.*, p21.

⁴³⁷ CONCORD in RU (2012), p9.

⁴³⁸ RU (2012), p23.

En cuanto a la supervisión, el tribunal de cuenta apoya al Consejo y al PE en controlar la implementación del presupuesto para asuntos extranjeros, produciendo informes anuales⁴³⁹ para el procedimiento de aprobación de cuentas por el PE, y realiza auditorías específicos de programas de cooperación⁴⁴⁰.

■ ***Participación de los GL***

En los reglamentos ICD e IEDDH, se precisa que la CE y los EM

“se consultarán entre sí, y también consultarán a otros proveedores de fondos y agentes del desarrollo, incluidos los representantes de la sociedad civil y las autoridades locales, en la fase inicial del proceso de programación, con el fin de fomentar la complementariedad de sus actividades de cooperación.” (UE 2006d art. 18 y 2006h art.5).

Además en el caso de la programación geográfica se prevé un diálogo con los países y regiones socios *“asociando a la sociedad civil y los GL de esos países y regiones”* (UE 2006d art. 19). Por fin, las intervenciones promoverán *“unos planteamientos del desarrollo que fomenten la inclusión y la participación, así como una amplia implicación de todos los sectores de la sociedad en el proceso de desarrollo y en el diálogo nacional, incluido el diálogo político”* (UE 2006d, art. 19).

La UE subraya el buen nivel de consulta y de participación de las OSC y los GL logrado en 2010 sobre varios asuntos políticos claves de desarrollo, incluso eficacia de la ayuda, la coherencia para el desarrollo, la financiación para el desarrollo, y el futuro de la PCD de la UE, y en la definición de estrategias e implementación de sus actividades de desarrollo (operaciones temáticas y geográficas) en su sede y delegaciones, y destaca el lanzamiento del diálogo estructurado (véase después) en marzo 2010⁴⁴¹.

Sin embargo en el marco de este último mismo se denunció que *“la práctica actual sigue estando lejos del diálogo sostenido y estructurado previsto por la legislación de la UE y las propias pautas de la CE”* (UE 2010f, p10): la participación de los GL en respuesta al libre verde sobre la PCD europea fue muy limitada (17 GL de UE y 3 de países socios, comparado con 97 ONG)⁴⁴² y el TdC destacó en su informe especial la participación limitada de las OSC sea como socio o beneficiario⁴⁴³, y la inadecuación de los sistemas de consulta que sólo permitieron una participación en Europa, cuando en los países de AL los ANE *“no fueron*

⁴³⁹ UE (2011d).

⁴⁴⁰ OCDE (2012a), p38, y véase TdC (2009).

⁴⁴¹ UE (2011a), pp41, 121.

⁴⁴² UE (2011i).

⁴⁴³ La participación de los ANE en el proceso de programación geográfica (cuando ocurrió) se limitó a la definición de la estrategia global y no incluyó por tanto (como figura en las directrices) una consulta sobre las estrategias sectoriales y la participación de los ANE en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos en cada ámbito de desarrollo (TdC 2009, p16).

informados de que la consulta se había puesto en marcha”. (TdC 2009, p18), y en Perú dichos agentes no fueron consultados por la delegación.

De tal manera que el PE pide a los países socios latinoamericanos que hagan participar de forma eficaz los GL y a la sociedad civil en la agenda de la UE con AL⁴⁴⁴.

No obstante el dialogo estructurado realizado por la primera vez con varios tipos de actores, incluso OSC, GL y el PE, de marzo 2010 a mayo 2011, permitió reforzar las relaciones con los GL y sus asociaciones⁴⁴⁵, aun si no fue un proceso de decisión y no hubo representación de los EM⁴⁴⁶.

Se organizaron seminarios regionales con OSC y GL en África (junio 2010, Mali), América latina (septiembre 2009, Paraguay), Asia (noviembre 2009, India), y en los países vecinos (Azerbaiyán, febrero de 2011), y ese proceso fue bien socializado.⁴⁴⁷

Durante la conferencia final del dialogo estructurado se anuncio la creación de un foro político sobre desarrollo en Bruselas para un dialogo sistemático con las OSC y los GL para 2012.⁴⁴⁸

Al nivel país, si existían pocas pruebas de la participación de los ANE en la elaboración de los documentos de estrategia relativos al período 2002-2006, el TdC notó un esfuerzo real por establecer un diálogo tripartito permanente en el período 2007-2013.⁴⁴⁹

Con compromisos fuertes y repetidos la UE avanza lentamente hacia una mayor participación real de las OSC y de los GL en los procedimientos de la PCD, avances claramente más destacados en Bruselas que en los países socios. Sin embargo la ausencia de diferenciación de enfoque entre OSC y GL y la limitación en su apoyo en los programas específicos (véase después) no les incitan a participar de manera correspondiente a sus responsabilidades en el desarrollo. Además necesitaría un fortalecimiento de sus capacidades como enfoque transversal a la PCD.

En el marco de la política comercial, que puede impactar fuertemente sobre el medioambiente, las condiciones laborales o el derecho de los indígenas (entre otros), la CE asegura que *“se ha mantenido un diálogo regular con organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurarse de que participan en la Asociación y específicamente en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación”* (UE 2009a, p5). Sin embargo el PE *“Expresa (...) su*

⁴⁴⁴ PE (2012a), §145.

⁴⁴⁵ Plataforma (2011b), pp48-53.

⁴⁴⁶ UE (2010f), p4.

⁴⁴⁷ OCDE (2012a), p130.

⁴⁴⁸ OCDE (2012a), p36.

⁴⁴⁹ Tdc (2009), p15.

consternación al constatar que en los recientes Acuerdos de asociación y Tratado de libre comercio con los países de AL, la consulta a la sociedad civil se limita explícitamente a asuntos relacionados con el capítulo del desarrollo sostenible;” (PE 2012b, §46).

■ ***Nuevas herramientas***

En el marco de la agenda de la eficacia, la UE se ha dotado de la posibilidad de usar un abanico amplio de “nuevas” herramientas⁴⁵⁰, como los fondos puestos a disposición de intermediarios financieros, los fondos canastas o fiduciarios, los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario, sea general o sectorial.

El apoyo presupuestario (general o sectorial) representó el 25% de la AOD europea entregada a AL de 2003 a 2010 y los enfoques sectoriales el 30%.⁴⁵¹ Mientras que sólo un caso de apoyo presupuestario sectorial fue implementado en 2010 en AL (Bolivia).⁴⁵² La UE ha participado en apoyo presupuestario sectorial a favor de la descentralización y de los GL en Honduras⁴⁵³ y más recientemente fuera de AL con resultados muy positivos *vía* un programa nacional (Local Governance Support Programme en Bhutan)⁴⁵⁴.

La UE quiere utilizar esta herramienta para aumentar los resultados de desarrollo y las reformas, la alineación y apropiación, o sea, la eficacia de su ayuda, promoviendo sus principios de democracia y buena gobernanza, y asegurándose de la buena gestión y pertinencia de esta herramienta.⁴⁵⁵ La condiciona así a varios criterios de gestión transparencia, democracia, desempeño, de adopción de políticas sectoriales o macroeconómicas bien definidas y aprobadas *previa evaluación por sus principales proveedores de fondos*.

En su propuesta reciente, la CE sigue con el mismo enfoque al proponer como criterios para los apoyos presupuestarios generales (“contratos de buena gobernanza y desarrollo”) o sectoriales (“contratos de reforma sectorial”) ⁴⁵⁶:

- Un marco macroeconómico estable
- políticas y reformas nacionales/sectoriales
- buena gestión de las finanzas públicas
- transparencia y supervisión del presupuesto UE.

⁴⁵⁰ UE (2006d), art. 25.

⁴⁵¹ UE (2011a), pp13, 110

⁴⁵² UE (2011a), p115.

⁴⁵³ UE (2007f).

⁴⁵⁴ UE (2011a), p115, y Thomson (2010).

⁴⁵⁵ UE (2012d), p4.

⁴⁵⁶ UE (2011c), p4.

Sin embargo varias voces han criticado varios aspectos en el uso de esta herramienta, y en particular, la condicionalidad en el ámbito de la buena gobernanza, con el uso de perfiles de gobierno⁴⁵⁷, y la débil participación de los GL sea en el apoyo presupuestario como en el enfoque sectorial⁴⁵⁸.

Asimismo el “nuevo enfoque” hacia la gobernanza (cf. 31111) parece más bien completar el antiguo y no sustituirse a aquello, visto la vinculación del apoyo de la UE a resultados basados en indicadores fijados por ella⁴⁵⁹, pero además el uso de la condicionalidad política al exigir la adopción de políticas aprobadas por los donantes, viene contradecir el objetivo de apropiación que no obstante reconoce siendo más eficaz. Por lo menos podría servir a la promoción de la participación de los GL en el diseño de las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas sectoriales.

3.2.1.1. Programas temáticos (ICD)

Se utilizan documentos estrategia basados en un análisis económico y político, para una duración de 5 a 6 años, y programas indicativos de 2 a 3 años, preparados en Bruselas y aprobados por la Comisión.⁴⁶⁰ Precisan los objetivos específicos, los resultados esperados y los indicadores de resultados, así como las asignaciones financieras indicativas, y serán objeto de una revisión intermedia. Los programas anuales de acción determinarán los objetivos, los resultados esperados, los métodos de gestión, una descripción de las operaciones, una indicación de los importes asignados a cada operación y el calendario indicativo.

El *peer review* de la OCDE de 2007 observaba que este procedimiento no se encaja en la planificación estratégica país,⁴⁶¹ de tal manera que con la revisión a medio plazo de los principales programas fue decidido desconcentrar la gestión de numerosos proyectos a las delegaciones, a fin de mejorar la mejorar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los proyectos y su apropiación local.⁴⁶²

■ ANE-AL

El programa apoya tanto a las OSC como a los GL, siendo además la parte pobre del presupuesto, con un máximo del 15% del total. En sus convocatorias, la UE apenas está empezando distinguir entre las unas y los otros. Hasta recién, la UE veía los GL como receptores y ejecutores pero no participantes en la PCD.⁴⁶³

⁴⁵⁷ Advisory Board for Irish Aid (2008), pp. vi, 26.

⁴⁵⁸ Plataforma (2010c), p5.

⁴⁵⁹ UE (2011h)

⁴⁶⁰ UE (2006d), artículos 15, 20, 21, 22.

⁴⁶¹ OCDE (2007).

⁴⁶² UE (2011a), p122

⁴⁶³ Malé in Fernández de Losada et al. (2009), p80.

Existen tres tipos de proyectos apoyados:

- los proyectos de sensibilización en Europa,
- los proyectos en los países (con dos sub-líneas: en un país solo y en varios países)
- los proyectos de coordinación sociedad civil – GL

En ese marco las convocatorias fueron diseñada en la Bruselas, para las operaciones “in país” salvo a partir de 2010 para las cuales cada delegación pudo lanzar su propia convocatoria en el marco de las líneas estratégicas y asignaciones presupuestarias, a fin de garantizar la complementariedad con las estrategias país.

■ *Convocatorias*

El sistema de convocatoria permite que la CE (el SEAE y las delegaciones) se concentra en el trabajo de programación, coordinación y evaluación, además de una competencia amplia y abierta de todos los beneficiarios potenciales, a fin de aumentar la pertinencia de los proyectos seleccionados.

Sin embargo con unos procedimientos complejos que limita la participación de las pequeñas OSC y de los GL, poco capacitados – incluso para los programas de capacitación - , una línea presupuestaria dedicada al programa ANE-AL que disminuyó en los años recientes, una convocatorias demasiado generales y escasamente focalizadas, y una duración de proyectos que no suele bastar para asegurar su sostenibilidad -incluso después de varias ampliaciones- fueron formuladas demasiado repuestas llegando a altos niveles de selección altísimos (en 2008, sólo 404 solicitudes completas fueron seleccionadas sobre 5339 notas conceptuales recibidas)⁴⁶⁴ y a niveles de sostenibilidad limitados, de tal forma que se puede concluir con el TdC que el procedimiento parece inadecuado en su forma actual.⁴⁶⁵

Igualmente se puede preguntar en cuanto a los criterios de selección, con el caso de un proyecto de DL financiado que fue formulado por una ONG local sin participación ninguna de los GL ni coordinación con los actores locales, con la idea de que los GL se apropiarán los resultados. Por fin, el seguimiento y la evaluación de los proyectos también presentan debilidades con pocos controles en el terreno por las delegaciones, una falta de adecuación entre los informes de proyectos su implementación, y la dificultad de medir los impactos.

Por otro lado, progresos han sido realizados, con la introducción del procedimiento restringido que permite una primera selección de candidatos basada en una nota sucinta, la creación del sistema de registro de beneficiarios en línea PADOR, mayor recursos dedicados a convocatorias de propuestas locales “a medida” con objetivos adaptados a la situación local

⁴⁶⁴ OCDE (2012a), p37, TdC (2009), p20.

⁴⁶⁵ TdC, resumido en OCDE (2012a), p36.

y con más posibilidades para las organizaciones locales de ser seleccionadas⁴⁶⁶, nuevos modelos de contratos de subvenciones que prevén proporcionar más orientaciones prácticas para garantizar que los marcos lógicos y los indicadores de resultados sean adecuados y pertinentes (ya implementado en Perú)⁴⁶⁷.

El sistema de convocatorias diseñadas desde Bruselas no era la más adecuada de las herramientas de cooperación al desarrollo y en particular de DL, con débil apropiación, alineación, sostenibilidad, cobertura e incluso pertinencia al no focalizar el contenido. Pero el sistema está evolucionando y se puede esperar una eficacia local aumentada en los años próximos.

3.2.1.2. Geográficos

La programación se basa en un documento de estrategia, un programa indicativo plurianual y programa de acción anual para cada uno de los países y regiones socios, con atribuciones indicativas plurianuales dentro de cada programa geográfico y criterios de atribución basados en las necesidades y en los resultados, incluyendo por un lado la población, la renta per cápita y el grado de pobreza, la distribución de la renta y el nivel de desarrollo social y por otro lado el progreso político, económico y social, y en materia de buen gobierno y el uso efectivo de la ayuda.⁴⁶⁸

Con la desconcentración paulatina hacia las delegaciones de la ejecución de proyectos, de la contratación, y del seguimiento, hoy día las delegaciones son responsables de la gestión local de la cooperación en el país.

En 2011 la CE reportaba en su informe anual, documentos estratégicos nacionales a veces demasiado ambiciosos para las capacidades de las delegaciones, prioridades que no siempre reflejan las del país socio, intervenciones con una sostenibilidad desigual, especialmente a nivel de los proyectos, debido a la falta de apropiación por los socios y a la ausencia de estrategia de salida; y identificaba como reto desarrollar un enfoque multi-sectorial⁴⁶⁹.

■ Perú

Se podía comentar en 2003 que el diseño de la estrategia país no había involucrado la participación de la contraparte nacional, ni opinión de la sociedad civil⁴⁷⁰. Sin embargo, la APCI se felicita que la programación siguiente haya sido elaborada con un proceso amplio de

⁴⁶⁶ TdC (2009), p21.

⁴⁶⁷ *ibid*, p27.

⁴⁶⁸ UE (2006d), artículos 18, 19, 20.

⁴⁶⁹ UE (2011a), p152.

⁴⁷⁰ Valderrama (2003b), p12.

consultas, con “*una serie de talleres y consultas entre diversas entidades e instituciones del Gobierno Peruano, sociedad civil y otros cooperantes.*” (2010b, p85).

Según la misma fuente, la revisión de medio término fue diseñado de manera participativa entre la Delegación de la UE en Perú y diversas entidades Peruanas como (organismos estatales) y la APCI⁴⁷¹ mientras que por el TdC y la OCDE, esas consultas constituyen progresos pero no una implicación sistemática de las OSC y de los GL en las estrategias nacionales de desarrollo.⁴⁷²

La UE dispone de un abanico amplio de modalidades de intervención, tantas geográficas en apoyo directo a los gobiernos en sus estrategias de desarrollo e incluso mediante apoyo presupuestarios generales o sectoriales bajo condiciones que malogran la apropiación pero promueven la gobernanza democrática, y programas e instrumentos temáticos que vienen completar esas intervenciones con diseños realizados desde Bruselas. Las modalidades no siempre garantizan lograr los compromisos de eficacia y coherencia, aun menos a nivel local, a pesar de progresos claros. Faltan enfoques transversales, territoriales, desconcentración de responsabilidad, y participación en los países socios.

⁴⁷¹ APCI (2011c), p5.

⁴⁷² TdC (2009), p15, OCDE (2012a), pp34-36

3.2.2. Contenido de la cooperación

Se pretende en esta parte analizar el objeto de la cooperación europea, en termino de orientación geográfica y temática, y evaluar si contribuye al desarrollo local en AL, según el contenido de sus intervenciones (objetivos, modalidades,...). Además del estudio de los instrumentos y programas más adecuados con el DL, se presentara con más detalles unos casos de buena práctica con una atención específica para Perú, sabiendo que no existo un listado de los proyectos ejecutados por país desagregado por programa.⁴⁷³

■ Presupuestos

Se destaca la importancia absoluta, relativa y en su evolución de la cooperación europea, así como su repartición geográfica y sectorial:

Las UE gestionó 12.700M€ de AOD (donaciones) en 2010 según la OCDE (9575M€ según el Reino Unido), siendo el tercer (segundo) mayor donante del mundo y el primer junto con sus EM, que proporcionaron 69.700M€.⁴⁷⁴, representando más de la mitad de la AOD y más de 60% del incremento en los últimos años, en base a sus compromisos repetidos, incluso en tiempo de crisis por lo menos hasta 2010.

Sobre el esfuerzo real de la UE, 4 de los 5 países que dedican más del 0,7% de su producto interno bruto (PIB) a la AOD son EM de la UE (el otro siendo Noruega), y lo son 9 de los 11 países que dedican más del 0,4% (los dos otros siendo Noruega y Suiza). El esfuerzo mundial para la AOD es así antes de todo europeo, y proviene en mayor parte de EM de la UE.⁴⁷⁵ El esfuerzo promedio para los EM miembros del comité de ayuda al desarrollo (CAD) fue del 0,45% en 2011 cuando el promedio del CAD (que incluye a Estados Unido, Japón, Corea del Sur...) fue del 0,31%.⁴⁷⁶ Sin embargo no alcanzó sus metas intermedias del 0,56% de su producto interno bruto en 2010, y al parecer tampoco las alcanzará para 2015; se espera que llega apenas a un 0.45%⁴⁷⁷. La CE urgió así a los EM establecer hojas de ruta individuales.⁴⁷⁸

Por su parte la cooperación de la CE representa el 5,7% del presupuesto comunitario 2007-2013, incluyendo los gastos del SEAE en el ámbito diplomático, o el 16,87% del presupuesto de los EM, y esta porción no ha crecido desde 2000 sino más bien reducido.

La propuesta de la CE de dedicar 70.000M€ para los instrumentos comunitarios de ayuda exterior en el periodo 2014 - 2020 corresponde a un incremento de 25% de su presupuesto

⁴⁷³ Véase por ejemplo los datos de la APCI en Anexo 31.

⁴⁷⁴ OCDE (2012a), RU (2012), p8.

⁴⁷⁵ <http://webnet.oecd.org/oda2011/>

⁴⁷⁶ Véase Anexo 32.

⁴⁷⁷ CONCORD (2011), p5.

⁴⁷⁸ OCDE (2012a), p45-46.

para la PCD, y lo haría llegar al 6,8% del presupuesto comunitario que se traduciría – si aprobado – por un paso neto hacia la meta del 0,7%.⁴⁷⁹. Cabe añadir la propuesta de dedicar 30.000M€ al FED – fuera del presupuesto comunitario todavía -, una reserva de 2500M€ para las urgencias, y otra línea a favor del cambio climático y la biodiversidad.⁴⁸⁰

En relación con la repartición geográfica, la UE entrega ayuda a 130 países, y se sitúa entre los 5 primeros donantes en 121 de ellos, dedicando el 45% del monto a países menos desarrollados y el 42% a África, mientras la parte dedicada a países de renta media alcanza el 47%, incluyendo a nueve países en fase de preadhesión. Los recursos destinados a ALC, mayormente compuesta por países de renta media y fuera de la policía de vecindad o de preadhesión que gozan de presupuestos más importantes, han representado entre 10 y 11% del total entre 2006 y 2009, dentro de los cuales 5-8% yendo a América central, de tal manera que Haití es el único estado latinoamericano que ha hecho parte de los 20 primeros receptores de la AOD europea desde 1999.⁴⁸¹ la parte de ALC en los instrumentos IEDDH e IfS es muy parecida (véase Anexo 36).

A pesar de la línea de priorizar a los países con menores ingresos y de la atribución limitada al continente suramericano, se destacan entre los primeros beneficiarios países de renta media, de tal manera que la parte atribuida a los países de renta baja se queda bajo el 50%.⁴⁸², lo que no corresponde a los compromisos efectuados por la UE. La CE propuso así concentrar su apoyo por la parte geográfica y excepto los instrumentos de preadhesión y de vecindad, hacia los países de renta baja para 2014-2020⁴⁸³, lo que afectaría en primero a países de AL.

La repartición sectorial se ha quedado bastante estable entre 2004 y 2010, con el sector social llegando al 37% en 2010, dentro del cual la parte “gobierno y sociedad civil” es la más importante, reflejando el apoyo fuerte a favor de las reformas de los estados, de la buena gobernanza, y del fortalecimiento de capacidades. El sector económico y productivo está creciendo, para llegar a 24% del total. Pero esos agrupamientos amplios de sectores esconden mal intervenciones dispersas en numerosos subsectores, que traducen una carencia en división del trabajo y especialización, como es el caso de Perú.⁴⁸⁴ En 2010 las 24 nuevas acciones afectaron la lucha contra la pobreza, la cohesión social, el conocimiento mutuo, el desarrollo sostenible, la lucha contra las drogas, el comercio y el sector privado.⁴⁸⁵

⁴⁷⁹ OCDE (2012a), p55.

⁴⁸⁰ UE (2011e) y (2011f).

⁴⁸¹ OCDE (2012a), p120.

⁴⁸² RU (2012), p17. Sin embargo la mayoría de los pobres del mundo viven en países de renta media, véase parte 3.2.2

⁴⁸³ UE (2011e) y (2011f).

⁴⁸⁴ OCDE (2012a), p56 y Anexo 35

⁴⁸⁵ UE (2011a), p110.

En el ámbito de la gobernanza local, especialmente pertinente para la eficacia local, el PNUD identificaba en 2010 cinco programas/proyectos europeos dedicados a la descentralización y al fortalecimiento local en ALC – todos programas e instrumentos confundidos -, representando un compromiso de 34M€ (plurianuales), pero también programas conexos (Uruguay Integra con 12 M€ para el DL, y Urbal, con un presupuesto de 50 M€)⁴⁸⁶ de modo que no parece ser *a priori* un tema prioritario para la UE a la hora de implementar su PCD.

■ ***Instrumentos***

La cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria de la UE se basan en 9 instrumentos⁴⁸⁷, de los cuales 4 tienen un enfoque territorial, 4 un enfoque temático y uno un enfoque mixto (el ICD). Este último es el principal instrumento para financiar acciones en AL (único geográfico salvo el FED para el Caribe) y contiene a la vez programas temáticos (5) y geográficos (5 regiones o país)⁴⁸⁸. También intervienen en AL el instrumento de estabilidad (IfS), el IEDDH, el fondo para la seguridad alimentaria, la ayuda humanitaria, y de manera anecdótica el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear.

Sobre el conjunto de los instrumentos, las líneas temáticas representan un 30% de la programación (2007-2013) y los geográficos - más adecuados en termino de apropiación / alineación y flexibilidad.⁴⁸⁹ - el 70%⁴⁹⁰, pero en el ICD (2007-2013), las líneas temáticas representan el 47%, las líneas geográficas el 39%, y las líneas específicas (azúcar y bananas) el 14%, AL gozando de una línea de 2609M€, lo que corresponde a un 5,27% del conjunto de las líneas geográficas, todos instrumentos confundidos.

Los GL (y las OSC) gozan de manera subsidiaria a los programas geográficos en el caso de que no les apoya suficientemente, de la posibilidad de financiación específica por el programa temático ANE-AL dotado de 1640M€ a nivel mundial, que no excluye la financiación por las demás líneas temáticas.⁴⁹¹

Si bien la arquitectura europea de la ayuda es compleja en razón de la multiplicidad de los objetivos (cooperación al desarrollo, vecindad, preadhesión, cooperación con países industrializados) y de los enfoques (geográficos y temáticos), se ha de reconocer el abanico amplio de posibilidades de intervención en AL. Sin embargo las asignaciones geográficas quedan limitadas (4,55% del conjunto, FED incluido), lo que vuelve los instrumentos y programas temáticos relativamente más importantes, con sus ventajas (financia más

⁴⁸⁶ PNUD (2010c), pp9, 38-39.

⁴⁸⁷ Anexo 20

⁴⁸⁸ UE (2006d) y □

⁴⁸⁹ Caputo *in* Fernández de Losada et al. (2009), p104.

⁴⁹⁰ Anexo 20

⁴⁹¹ UE (2006d).

fácilmente a los ANE) y desventajas (menor apropiación, contenido muy específico, competición mundial).

▪ ***Enfoque transversal y capacidades para el DL***

El apoyo a la gobernanza local o su toma en cuenta en las varias intervenciones sectoriales o geográficas favorecería mucho la eficacia local de la cooperación, pero la organización vertical de la PCD en particular en las líneas temáticas, la aun débil autonomía de las delegaciones de la UE, no la facilitan. Además el consenso europeo no menciona los GL cuando trata de desarrollo humano (educación, salud) o de cohesión social y empleo, mientras que son de importancia vital en este ámbito, tampoco les incluye en los temas transversales (§93-99 y 103 del consenso). En cuanto a un enfoque territorial (sub-nacional), no está mencionado en ningún instrumento, y la apuesta de la UE a favor de la buena gobernanza y de la descentralización (véase parte 3.1.1.1) no se traduce de manera operativa como un enfoque transversal en los varios programas.

Por otra parte el reglamento ICD hace hincapié en el desarrollo de las capacidades locales en sus ámbitos de actuación, sean programas geográficos o temáticos, componente fundamental para una buena apropiación y participación de la sociedad civil y de los GL en el DL. Establece como principio fundamental que los programas geográficos constituyen el vehículo principal de suministro de la ayuda, ya que se basan en la evaluación de las necesidades y las estrategias propias de los gobiernos socios, los programas temáticos debiendo completar esas intervenciones geográficas sólo cuando las condiciones no lo permitan (autoridades no se comprometen a luchar contra la pobreza o a favor del buen gobierno, de la participación de los ANE y los GL).

Sin embargo no existen en los programas geográficos de ALC ni estrategias ni programas específicos para el desarrollo de las capacidades de los ANE y GL como para los países ACP en el marco del FED que contiene una estipulación obligatoria, salvo en el caso de Colombia en razón de su conflicto armado interno.⁴⁹²

En los programas temáticos, a parte del caso del programa ANE-LA (véase después), tampoco se ha integrado de manera específica la participación o el apoyo a los ANE y GL. Además, cuando si se apoya a capacidades en el marco de proyectos temáticos,

“los equipos se centraron más en la formación para la gestión de los proyectos que en el refuerzo de las competencias de los ANE en análisis político, (...) sin hacer suficiente hincapié, pues en el papel de los ANE en el diálogo político” (TdC 2009, p30).

En ese contexto varios programas temáticos ven su potencial de contribución al DL limitado y serán revisados de manera sintética.

⁴⁹² TdC (2009), p30.

3.2.2.1. Líneas temáticas

Se distinguen los programas temáticos del ICD de los instrumentos temáticos que disponen de su propio funcionamiento. En el caso de Perú, las líneas temáticas financian un nombre especialmente importante de proyectos.⁴⁹³

Los programas temáticos (ICD) deben apoyar las actuaciones en los ámbitos de desarrollo humano y social, del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía, los agentes no estatales y las autoridades locales, la seguridad alimentaria, las migraciones y el asilo. 5.596 M€ están atribuidos a esas líneas para el periodo 2007-2013⁴⁹⁴.

▪ **ICD - Invertir en las personas**

El programa dispone de 1060M€ para el periodo de programación 2007-2013, a favor del desarrollo social y humano. Se enfoca a lograr buenos servicios básicos (salud, educación, formación, género, empleo, cohesión social, niños, juventud y cultura). *“El capítulo dedicado a la cohesión social, el empleo y el trabajo digno, es de especial interés para AL”* (UE 2007b).

En 2010 se realizó en particular y por ámbito:⁴⁹⁵

Salud: convocatorias mundiales, con hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de los ANE en Asia, y contribuciones a las agencias de las Naciones Unidas y al Fondo Global contra el VIH / SIDA, la tuberculosis y la malaria.

Educación: contribución a la Fast Track Initiative, fondo catalítico mundial a favor de los países de renta baja (únicos estados de ALC: Guyana, Haití, Nicaragua), evaluación de un programa de UNICEF sobre la educación en emergencia y situación post-conflictos, e intervenciones fragmentadas en el terreno con débil rendición de cuenta mutua, un apoyo limitado a las capacidades educativas por falta de recursos adecuados y plazos irrealistas para permitir una apropiación por parte de los gobiernos socios.

La adopción del apoyo presupuestario sectorial o general ha ayudado para iniciar reformas pero esas dependen en gran parte de si están integradas en una reforma más amplia, incluso como la descentralización. Las delegaciones necesitan mejorar sus capacidades para hacer frente a este enfoque multisectorial.⁴⁹⁶

Empleo y protección social: convocatorias mundiales, estudio realizado en cooperación con las sociedades civiles, proyectos conjuntos con la Organización Internacional del Trabajo.

⁴⁹³ OCDE (2012a), p130.

⁴⁹⁴ UE (2006d), repartición 2010 en Anexo 35.

⁴⁹⁵ UE (2011a), pp119-120.

⁴⁹⁶ evaluación del Apoyo al sector educación 2000-2007 citado en UE (2011a), p151.

Cultura: convocatoria para el fortalecimiento de capacidades en el sector cultural como factor de desarrollo y para aumentar la participación en la gobernanza y políticas culturales inclusivas, reforzar la cooperación cultural en el marco de la integración regional y la creación de redes internacionales, participación a programa conjunto con la UNESCO (1M€) para reforzar la gobernanza de la cultura en países en desarrollo.

▪ ***ICD - Migración y asilo***

El programa dispone de 384M€ para apoyar a los países socios en la gestión de los flujos migratorios hacia la UE como Sur-Sur, y desarrollar acciones de codesarrollo; y en particular para facilitar la migración laboral, la prevención y contención de la migración irregular y la promoción de vínculos entre la migración y el desarrollo, los países vecinos a la UE y África siendo prioritarios. Sobre el primer periodo de programación (2007-2010), la CAN y en menor escala Argentina y Uruguay han sido considerado como prioritarios, con unos 16M€ para la región.

En 2010 3M€ fueron desembolsados para un proyecto específico dirigido a fortalecer el diálogo y la cooperación entre la UE y ALC para establecer modelos de gestión de las políticas de migración y desarrollo, y una convocatoria fue lanzada para promover políticas de migración laboral sensibles al género en América Central.

▪ ***ICD - Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales***

Con 804M€ destinados a fomentar la sostenibilidad, la adaptación al cambio climático, y el uso eficiente de la energía para los 7 años, “*AL debería beneficiarse particularmente de los capítulos dedicados al cambio climático, a la biodiversidad, a la gestión de la tierra y de los bosques.*” (UE 2007b).

La UE actuó en 2010 en los ámbitos del cambio climático, de la desertificación, de la biodiversidad, de la pesca, de la conservación de los bosques y de la energía sostenible, y contribuyó a un proyecto y a un fondo global, el cual invirtió en pequeños proyectos de energías renovables en AL.

▪ ***ICD - Seguridad alimentaria & facilidad alimentaria***

La línea dispone de 1709M€ para el periodo de programación en el marco del ICD, y pretende contribuir a la lucha contra el hambre y la desnutrición poniendo la prioridad para 2011-2013 en la investigación y la tecnología, el fortalecimiento de la gobernabilidad, y la seguridad alimentaria en situaciones delicadas.

Además del programa dentro del ICD se creó un “mecanismo alimentario” dotado de 1000M€ que permitió financiar en 2009 y 2010 proyectos implementados por 134 ONG de los EM, 68 por organizaciones internacionales, 3 regionales y 11 apoyos presupuestario.

El plan de acciones para 2010 incluyó proyectos específicos y convocatorias para vincular el socorro, la rehabilitación y el desarrollo con enfoques innovadores para combatir la inseguridad alimentaria.

■ ***IEDDH***

Para la promoción de la democracia y de los derechos humanos, que pertenecen a los valores fundamentales de la UE (véase 3.1.1.1) la UE utiliza una amplia gama de enfoques, desde el diálogo político hasta instrumentos específicos de cooperación.

El IEDDH, dotado de 1100M€ para 2007-2013, tiene como objetivo contribuir al desarrollo y a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en particular, entre otros, favorecer y consolidar la democracia y las reformas democráticas en terceros países, especialmente mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, fomentando y reforzando la democracia participativa y la participación política de los ciudadanos, en particular de los grupos marginados, en los procesos de reforma democrática a escala local, regional y nacional.⁴⁹⁷

En ese sentido queda muy pertinente para fomentar una buena gobernanza local para el DL. Apoya a acciones de todos tipos en el ámbito de la democracia y de los derechos humanos, incluso en la esfera socio-económica y objetivos relacionados con los ODM, y tiene un enfoque particular hacia el género y las minorías o grupos vulnerables.

Su modo de actuación ha evolucionado mucho con el apoyo a pequeños proyectos en el marco de los países para promover la apropiación y participación de la sociedad civil: 66 convocatorias locales fueron lanzadas en 2010 y 434 proyectos financiados. Una línea específica en cada país financia el fortalecimiento de las capacidades y promover la apropiación democrática local.⁴⁹⁸

También procura asistencia electoral y apoyo a los parlamentos, pero no parece promover de manera particular la representación de los GL a la democracia nacional.

En 2008 la CE identificaba 5 intervenciones plurianuales (5 años en promedio) relacionados con la descentralización y la gobernanza local en curso en 4 países de AL en el marco del

⁴⁹⁷ UE (2006h), art. 1.

⁴⁹⁸ UE (2011a), pp128-129.

IEDDH para un monto global de 98,6M€, 4 de ellas con un enfoque proyecto y uno en forma de apoyo presupuestario sectorial (Honduras).⁴⁹⁹

En 2010 se destaca un proyecto que permitió formar en Ecuador, Guatemala y Perú 5500 agentes de la policía y del ejército sobre la prevención de la tortura en asociación con GL, líderes militares, policías y sociales⁵⁰⁰.

La base de datos en línea indica numerosos proyectos vinculados con el fortalecimiento de capacidades de OSC y poblaciones locales, comunidades y empoderamiento de la ciudadanía, para la gestión de sus recursos naturales, de tierras, la paz, la prevención de conflictos, o la igualdad de género, tantos temas vinculados con el DL, y uno sólo llevado por un municipio (Morón, Argentina)⁵⁰¹.

Se confirma así la potencialidad de este instrumento para fomentar en entorno favorable al DL en particular mediante proyectos locales, o proyectos en asociación con las autoridades locales, confirmando la importancia de una apropiación democrática de la cooperación.

Para el periodo 2014-2020 la CE propone un IEDDH reforzado y centrado en dos actividades⁵⁰²: el fortalecimiento de las sociedades civiles y el apoyo a los derechos humanos y la democracia.

▪ ***Instrumento de estabilidad (IfS)***

Al fin de responder a las necesidades en una situación de emergencia o de crisis incipiente, se estableció el IfS, dotado de 2062M€ para 2007-2013, que tiene como objetivo

“contribuir a la estabilidad dando una respuesta eficaz para ayudar a establecer o restablecer las condiciones esenciales que permitan la aplicación efectiva de las políticas de cooperación y desarrollo de la Comunidad” y construir “las capacidades necesarias a fin de hacer frente a las amenazas específicas mundiales y transregionales que tengan un efecto desestabilizador y asegurar la preparación suficiente para hacer frente a situaciones de precrisis y poscrisis” (UE 2006i, art. 1).

Constituye así un instrumento de transición entre situaciones de asistencia humanitaria o de restablecimiento de la paz y el proceso de desarrollo, o preventivo en situaciones frágiles.

Puede apoyar a acciones propias o implementadas por organizaciones internacionales, nacionales, o no estatales; en forma de proyectos, programas, apoyo presupuestario, o participación a fondos comunes, para como por ejemplo:

- la rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras básicas
- la desmovilización y reintegración de excombatientes o víctimas
- medidas socioeconómicas para promover un acceso equitativo a los recursos naturales

⁴⁹⁹ UE (2007f), anexo 1.

⁵⁰⁰ UE (2011a), p128

⁵⁰¹ http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/contracts_table_2009_for_publication_for_website_en.pdf

⁵⁰² UE (2011f), p47.

- medidas para fomentar el desarrollo y la organización de la sociedad civil y su participación en el proceso político

o en situación estable:

- medidas de preparación ante catástrofes naturales, planificación de emergencias⁵⁰³

En este marco el año 2010 fue marcado en ALC por la evaluación de necesidades post-desastre en Haití para mejorar las capacidades de preparación y el apoyo a proceso electoral crucial para la estabilidad en el país, el apoyo a los refuerzos de estabilización en el norte de Ecuador que cuenta con una presencia masiva de refugiados colombianos; y en el marco del componente largo-plazo: lanzamiento del programa transregional sobre la ruta de la cocaína que financia medidas de capacitación para 19M€.⁵⁰⁴

▪ ***Instrumento de cooperación para la seguridad nuclear***

El instrumento apoya medidas de refuerzo de la seguridad nuclear, (marco reglamentario, gestión de la seguridad de las centrales, del transporte, tratamiento y eliminación del combustible, reconversión de antiguos emplazamientos, protección contra las radiaciones, prevención de accidentes y respuesta en caso de accidente...), en particular en los países de la antigua unión soviética. En ese contexto tiene poco que ver con el DL en ALC, aun si se puede mencionar una misión de expertos en AL en 2010 y el apoyo a un proyecto de reglamentación en Brasil, representando el 1% de los desembolsos del año.

▪ ***Ayuda humanitaria***

El objetivo general de la ayuda humanitaria es salvar y preservar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, y salvaguardar la integridad y la dignidad humana de las poblaciones afectadas por desastres naturales o provocados por el hombre. En los años recientes, la UE intervino en ALC en Haití, Colombia, Chile y Perú en situaciones de terremotos e inundaciones sobre todo. En particular la agencia humanitaria de la UE ECHO respondió al terremoto de Pisco (Perú) en 2007 para contribuir a cubrir las necesidades inmediatas de 250000 personas afectadas y en 2011 asistiendo a 25000 personas afectadas por inundaciones en Ucayali, en la zona amazónica, y para tratar el brote de que afecto a Perú y Bolivia.

En 2011 lanzo el programa de preparación a los desastres en Suramérica con 15M€ dedicados a ayudar las comunidades vulnerable de 9 países incluyendo Perú y prepararles para desastres, con acciones implementadas por ONG, agencias de las Naciones Unidas y del movimientos de la cruz roja, y asignó 2.2 M€ para Perú, con proyectos implementados en 6 departamentos

⁵⁰³ UE (2006i), art. 3, 4, 10, y 11.

⁵⁰⁴ UE (2011a).

(Ancash, Cusco, Arequipa, Puno, Lima y La Libertad) cubriendo riesgos vinculados con ola de frío, terremoto, tsunamis, sequías, inundaciones y deslizamientos.⁵⁰⁵

También con sus acciones de ayuda humanitaria, y en particular de preparación y capacitación, la UE tiene impacto potencial en término de DL. Cabría analizar más precisamente el modo de implementación en el terreno y en particular el involucro y de responsabilidad de los GL y de las comunidades locales.

▪ **ICD - ANE-AL**

El programa temático “Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo” (ANE-AL) parece ser el más adecuado de los programas temáticos para fomentar una buena gobernanza local para el desarrollo. Está dotado de 1639M€ para el periodo 2007-2013. Su fin es apoyar a las iniciativas propuestas o emprendidas por OSC y GL en el ámbito del desarrollo, para fortalecer sus capacidades. Son elegibles tanto OSC y GL de la UE para actividades de desarrollo en los países socios o actividades de sensibilización en la UE, como OSC y GL de los países socios.⁵⁰⁶

Un mínimo del 85 % de la financiación prevista para este programa temático se asigna a ANE, y por consecuencia un máximo del 15% a los GL. Soporta a tres tipos de acciones:

- Proyectos promoviendo procesos participativos, capacidades organizativas y participativas; procesos de comprensión mutua, intervención activa de los ciudadanos en los procesos de desarrollo
- sensibilización del ciudadano europeo
- diálogo entre las redes de la sociedad civil y las asociaciones de GL

Teóricamente se aplica en países donde los programas estratégicos nacionales no prevean ningún apoyo en favor de los ANE o GL *“debido a la debilidad del compromiso político, en subregiones no abarcadas por los programas nacionales, en situaciones posbélicas o en contextos caracterizados por la dificultad de las asociaciones, la fragilidad del Estado, la inestabilidad”* (UE 2006j, p8), sin embargo se ha vuelto en una fuente central de fortalecimiento de las capacidades locales, sean de ANE o GL.

De los tres tipos de intervención (en países, sensibilización y coordinación) el primero concentra la mayoría de los recursos (82%). Las “prioridades” reflejan totalmente esas orientaciones apoyando al refuerzo de las capacidades a iniciativas locales a favor del diálogo social.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ UE (2011a), y Anexo 37

⁵⁰⁶ UE (2006d), art. 14.

⁵⁰⁷ UE (2006j), p12.

El documento estratégico 2007-2010 atribuye 903M€ para los tres primeros años de la programación, de los cuales el 21% para AL, y precisa que las convocatorias en países son lanzadas y gestionadas por las delegaciones, y que las propuestas de proyectos deben incluir indicadores de desempeño como contribución a capacidades, cambio en políticas nacionales, participación, interacciones ciudadanos – Estado ... etc.⁵⁰⁸

La evaluación del periodo 2007-2010 subraya la demanda creciente de participación al programa y la distribución sectorial: los sectores derechos humanos y participación democrática de la sociedad civil (39%), salud (9%) y educación (7%) siendo los más destacados en el periodo 2007-2010 para la parte “in país”, también para la parte multi país los sectores “descentralización y participación democrática” fueron destacados con unos 39% de los financiamientos; la desconcentración de la gestión de la parte “in país” y la apertura a nuevos actores, poniendo en duda la adecuación de la modalidad de implementación en particular para ciertos objetivos como el refuerzo de capacidades or convocatorias.⁵⁰⁹

La federación de GL europeos para la cooperación al desarrollo “Plataforma” sugirió focalizar la estrategia hacia los países con cierto nivel de descentralización y tomar en cuenta gastos de obras en los países del Sur.⁵¹⁰

En cuanto a los planes anuales de acción, la misma pidió para 2009 reorientar temas hacia la descentralización, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y las capacidades, criticando el presupuesto mínimo demasiado alto, y subrayó la necesidad de adaptar los plazos y formularios a los GL como de aumentar el peso de la pertinencia en los criterios de selección⁵¹¹. El año siguiente propuso aumentar la parte “in país” y bajar la parte multi - país, más complicada a implementar para los ANE y GL de los países socios, tal como los montos mínimos, y llamó a tomar en cuenta el nivel ya logrado de descentralización al definir los países elegibles.⁵¹² En ese marco el plan de acción asignó 35,6M€ a los GL sobre 219,4M€, en 87 países⁵¹³

El documento estratégico 2011-2013 asignó los 702M€ restantes en la continuidad del primer documento (20,5% para AL, 83% al objetivo uno, dentro de los cuales 90% in país), integrando el marco doctrinal de la eficacia. La distribución por país distingue los ANE de los GL y se precisa en el plan de acción anual con consulta a las delegaciones.

⁵⁰⁸ UE (2007a).

⁵⁰⁹ UE (2011m).

⁵¹⁰ Plataforma (2010a), pp3-4.

⁵¹¹ Plataforma (2009a), pp2-5.

⁵¹² Plataforma (2009b), pp1-3.

⁵¹³ UE (2010g).

El plan de acción 2011⁵¹⁴ fue criticado por su complejidad para los GL de AL y por sus temas demasiados amplios⁵¹⁵. Reparte 231,8M€ al igual que el plan de acción 2012⁵¹⁶, entre actores, acciones y 87 países. Para el año 2012 Perú, tal como Ecuador y 11 más países elegibles no gozan de ningún presupuesto, pero volverá a tener una línea en 2013. Se desagrega de la forma siguiente:

- ANE, acciones en los países (“in país” y “multi – país”): 160M€ (2012). Las delegaciones organizan las convocatorias in país. Complementan la estrategia país y el IEDDH. La prioridad es puesta en la capacitación de los actores. La contraparte se limita al 10% del presupuesto para proyectos presentados por ANE locales, y la duración puede ser de 2 a 5 años. Los proyectos multi- país serán de 1,1M€ mínimo
- ANE, educación al desarrollo (26,885M€, 2012)
- ANE, coordinación y redes (2010) se convierte en proyectos específicos para ANE (sensibilización) y GL (acciones in país)
- GL, acciones en los países (in país y multi – país: 27,698M€ en 2012): fortalecer los GL, sus asociaciones, y promover la descentralización
- GL, educación al desarrollo
- Proyectos específicos (en 2011: ANE focalizado in país)
- Medidas de acompañamiento

En 2011 las convocatorias organizadas por las delegaciones suelen agrupar (pero distinguir) las líneas par ANE y para GL. En 2011 se proponía en Perú:

- 2500K€ para ANE, para subvenciones de 200K€ a 450K€ con proyectos limitados a 4 años y focalizados en
 - o Desarrollo socio-económico
 - o Fortalecimiento de las redes
 - o Desarrollo de capacidades de los ANE
 - o Fortalecimiento de capacidades de los ciudadanos
 - o Defender sus derechos y participar en el diálogo político
 - o Transparencia y el monitoreo de políticas públicas.
- 300K€ para GL para subvenciones de 100K€ a 150K€, en proyectos limitados a 2 años y medio para GL para:
 - o Fortalecimiento de capacidades en el marco del proceso de descentralización;

⁵¹⁴ UE (2011n).

⁵¹⁵ UE (2011b), pp17-19.

⁵¹⁶ UE (2012j).

- calidades de liderazgo,
- Fortalecimiento de redes y alianzas entre las autoridades locales a diferentes niveles (regional, municipal, etc.) y entre actores no estatales y autoridades locales.

En cuanto a la implementación, se destaca para 2010 a nivel global un atlas de la cooperación descentralizada disponible en el sitio del comité de las Regiones⁵¹⁷, el apoyo sistemático a la federación de ONG europea dedicada a la cooperación al desarrollo CONCORD, un proyecto específico para promover la educación y la sensibilización al desarrollo en Europa, un nuevo portal para la sociedad civil y los GL llamado Civil Society Helpdesk (CiSocH), y la preparación de un estudio sobre AL para ayudar en identificar actores.⁵¹⁸

En ese marco cabe preguntarse sobre su la buena coordinación entre el atlas de la CD y varias iniciativas parecidas, incluso unas apoyadas por la misma UE, la adecuación del nombre CiSocH y de su contenido si se quiere integrar a los GL, y de su accesibilidad en español y portugués si se quiere promover la participación en ALC. También la federación de GL no parece gozar del mismo apoyo que la de las ONG. La repartición entre países y actores no parece ser proactiva sino seguir las tendencias históricas de actuación. Los documentos estratégicos contienen pocas novedades comparado al reglamento inicial, los planes de acción anuales aun menos y las convocatorias país se limitan a repartir los montos en temáticas bastante generales. Se puede lamentar que no se haga referencia a la estrategia país ni a las prioridades nacionales, y que tampoco parece basarse en un análisis socioeconómico o temático o de los actores. Sin embargo el contenido queda muy pertinente al promover el fortalecimiento de la sociedad civil y de su interacción con la esfera pública, los GL siendo un intermedio todavía más bien considerado como parte de la sociedad civil por la UE.

En lo que se refiere a los programas temáticos en su conjunto, se puede así observar que los enfoques globales (contribución a fondo globales, organizaciones internacionales o proyecto llevado a cabo por otro donante) no permiten evaluar su contribución al desarrollo local, que los enfoques proyectos necesitan un análisis casos por casos para ir más allá que las evaluaciones anuales o por programa, que no resaltan una contribución específica al DL, salvo los casos del IEDDH y del ICD – ANE-LA, que, cuando se analiza en detalles a las convocatorias, todavía pueden avanzar hacia una eficacia local mayor. El análisis de los proyectos implementados podría confirmar o infirmar esta observación.

⁵¹⁷ <http://ira4dev.cor.europa.eu/portal/en/atlas/Pages/maps.aspx>

⁵¹⁸ UE 2011a, p121

3.2.2.2. Programas geográficos

Según el artículo 3 del reglamento ICD, la UE tiene entre otros por principio general un

“planteamiento diferenciado en función de los contextos y las necesidades de desarrollo para proporcionar a los países o regiones socios una cooperación específica y adaptada, basada en sus propias necesidades, estrategias, prioridades y activos” y presta “especial atención a apoyar el desarrollo de la población más pobre de los países de renta media” (UE 2006d).

Así los programas geográficos, constituyen el vehículo normal de intervención (art. 11), y deberían focalizarse hacia los más pobres, lo que no excluye un enfoque territorial cuando se considera el grado de concentración geográfica de la riqueza en AL y en Perú (véase parte 2.1), y tampoco debería excluir a los GL, actores centrales en la prestación de servicios básicos y la planificación del DL.

Más precisamente, el reglamento precisa que los ámbitos de actuación de los programas geográficos deberán cubrir *“la erradicación de la pobreza y la consecución de los ODM”* con especial atención a las necesidades esenciales (educación, salud), la cohesión social y el empleo, el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos y el apoyo a las reformas institucionales, el comercio y la integración regional, el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, el agua y la energía, las infraestructuras, las comunicaciones y los transportes.⁵¹⁹

En el marco de la programación geográfica del ICD, más adecuado dado su mayor grado de apropiación,⁵²⁰ AL goza para el periodo 2007-2013 de unos 2690M€, con una estrategia en tres niveles: regional, subregional, y nacional, los bloques subregionales (México, América Central, el Caribe, la Comunidad Andina, Chile y MERCOSUR) correspondiendo a los acuerdos de asociación con la UE, con la programación siguiente:

- nivel regional: 556M€ (20,7%)
- nivel subregional: 175M€ (6,5%)
- nivel nacional: 1.838M€ (68,3%)

Esta distribución puede ser preguntada en cuanto la coherencia de atribuir un volumen limitado para los niveles regional y subregional cuando se considera la integración como uno de los dos objetivos estratégicos de la alianza UE – ALC.⁵²¹ También podríamos imaginar un nivel subnacional cualquiera que sea su modo de gestión.

A continuación se analizara con más detalle la implementación en cada nivel.

Para 2014-2020 la CE propone un *retiro* de la cooperación bilateral a nivel nacional para los países de renta media, quedando únicamente la cooperación temática y la cooperación

⁵¹⁹ UE (2006d), art. 5.

⁵²⁰ Ayuso (2009), p8.

⁵²¹ Sanahuja in Morazán et al. (2012), p82, y Ayuso (2009), pp 84-85.

regional (además de otros instrumentos no-AOD), aumentando la imprevisibilidad para los países de renta media-alta como Perú. El PE pidió el mantenimiento de un mínimo de 1/3 del volumen global [del ICD] para AL, con una diferenciación progresiva y una reorientación de los fondos al interior de la misma región al beneficio de programa de lucha contra la pobreza, tomando en cuenta el coeficiente de Gini para afectar los fondos, y siguiendo apoyando dentro de los países de renta media a Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, subrayando las desigualdades territoriales en termino de educación entre las zonas rurales y urbanas.⁵²². Otro enfoque podría ser identificar a nivel sub-nacional las regiones/departamentos/provincias de renta media baja para diseñar una estrategia progresiva de salida de la UE.

■ *ALC*

En línea con las comunicaciones de la CE y las cumbres bilaterales, las prioridades para ALC son:

- la cohesión social, a través de políticas fiscales y sociales, el fomento de inversiones productivas, las políticas contra las drogas ilícitas, la educación y la salud,
 - la integración regional, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones,
 - la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas y de las minorías,
 - la creación de un área común de educación superior UE-AL,
 - el desarrollo sostenible y en particular la protección de los bosques y la biodiversidad⁵²³,
- tantos temas que pueden tener un impacto fuerte a nivel local directamente en caso de proyectos de cohesión social o de desarrollo sostenible locales por ejemplo, o según el nivel de participación de los actores locales en los programas.

El documento de programación regional 2007-2013 precisa las prioridades regionales en tres ejes:

- Mejorar la cohesión social⁵²⁴ a través de la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión,
- apoyar la integración regional,
- invertir en recursos humanos y la comprensión mutua;

⁵²² PE (2012b), §9, 10-12, y 22.

⁵²³ UE (2006d), art. 6.

⁵²⁴ Cabe mencionar que se está incorporando paulatinamente la cohesión territorial en el concepto, véase la preparación de un seminario “*Política e instrumentos financieros para la cohesión territorial*” y establecimiento de prioridades para la participación de Colombia y Perú, y la participación de actores de la descentralización, en Eurosocietal (2012), <http://www.programaeurosocietal.eu/eurosocietal-II/tiki-index.php?page=homepage>

con unos enfoques transversales, entre otros “herramientas adaptadas” y “tratar las asimetrías” de capacidades de los actores de la región (incluso países).⁵²⁵

El primer eje, goza del 35% del programa indicativo regional (o sea, de 194M€), y tiene como objetivos específicos la cohesión social y reducción de la pobreza, lucha contra las desigualdades sociales y territoriales y la exclusión, y la participación de la sociedad civil y de poblaciones minoritarias.

En ese marco se implementan los programas revisados EUROSOCIAL y URBAL:

EUROSOCIAL apoya al dialogo político (40M€, 2007-2010) y a acciones concretas (2011-2013) en el ámbito de las políticas a favor de la cohesión social (incluso territorial), con resultados muy positivos en termino de sensibilización y de apropiación del tema en ALC, pero también de integración regional, de creación de redes de trabajo⁵²⁶, de adopción de leyes de descentralización, de códigos municipales y de movilización de los alcaldes⁵²⁷.

URBAL (50M€, 2007-2010), programa dedicado a los GLy los actores locales, promueve la CD a favor del DL – y de la cohesión social - con una evaluación muy positiva en cuanto a su papel de fortalecimiento e innovación institucional a pesar de unas debilidades en cuanto a una participación desigual⁵²⁸. El programa que apoyó a la creación de redes temáticas de 1997 a 2000, constituyo una iniciativa pionera⁵²⁹. De 2001 a 2006 promovió en el marco de 13 redes temáticas intercambios y capacitaciones con 234 proyectos. El programa 2007-2013 se concentra en proyectos modelos y en la difusión de resultados con 200 proyectos y la participación de 3000 GL. Se destacan su relevancia en cuanto a su enfoque demanda, la implicación de múltiples actores, relaciones reciprocas incluso intra-latinoamericano⁵³⁰, y vínculos con procesos nacionales o regionales, su pertinencia para los GL de ALC, considerando los temas de expansión de democracia, capacitación, y participación ciudadana, su coherencia con la estrategia regional europea a favor de redes de la sociedad civil (2002) de la integración regional, y de la cohesión social (2004), y sus resultados en términos de creación durables de enlaces, de reformas políticas y administrativas, de producción de conocimiento de buena gobernanza, de fortalecimiento institucional por liderar redes, de acceso a la escena internacional, y de identificación de necesidades locales.⁵³¹ Por otro lado se puede observar un nivel mediano de eficacia de los proyectos⁵³², costes de gestión

⁵²⁵ UE (2007b).

⁵²⁶ UE (2011o), p13, que menciona recomendaciones para enfoque más basado en la demanda, y p63.

⁵²⁷ Caputo, *in* Fernández de Losada et al. (2009) p19.

⁵²⁸ Evaluación intermedia de la fase II de 2007, *in* UE (2011o), p14.

⁵²⁹ Bossuyt (2007), p85.

⁵³⁰ Rhi-Sausi & Conato (2008), p46.

⁵³¹ Caballeros Otello (2007), p67-70, 88, y Ponce (2007), p112.

⁵³² Rhi-Sausi & Conato (2008), p51.

importantes, dificultad de para medir el impacto⁵³³ y una participación desigual,⁵³⁴ tanto en AL⁵³⁵ con una participación pronunciada de ciudades de Mercosur, como en la UE, con una sur-representación de Europa del sur y entre AL y UE, y la falta de herramientas de capitalización en los países⁵³⁶, con claros progresos de una fase a otra.

Dos proyectos asocian ciudades peruanas y tuvieron mucho éxito: el proyecto “Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible. Fronteras Turísticas” que permitió fortalecer las comunidades para el DL en un contexto de tensiones interestatales⁵³⁷ y “La Basura sirve”, proyecto utilizando el reciclaje como herramienta de inclusión social capitalizando la experiencia de Santiago de Surco (Perú) y Cuenca (Ecuador), consideradas como pioneras en AL por su política de manejo medioambiental. Esta experiencia permitió crear nuevos empleos y una mayor atención de la juventud hacia el medioambiente.⁵³⁸

El programa COPOLAD fomenta el fortalecimiento institucional y la cooperación birregional en materia de lucha contra la droga, en coordinación con el programa subregional PRECAN (véase después), con 6M€ programados para 2009 (puesta en marcha en 2010). Se implementa más bien con autoridades nacionales pero puede en ciertos casos involucrar autoridades locales, especialmente en zonas fronterizas.

Al fin de contribuir a la lucha contra el cambio climático, el programa EUROCLIMA ha sido lanzado en 2010 después de la declaración de Lima, con unos 5M€ de la UE, para fomentar el dialogo y compartir conocimientos y asegurar sinergias y coordinación de las acciones actuales y futuras.

RALCEA: lanzada en 2010 para 4 años, la Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos, tiene como objetivo la mejora de políticas públicas de la gestión del agua promoviendo capacidades técnicas basadas en el conocimiento científico - técnico en el sector del agua, a través de la cooperación entre centros de excelencia, e interconectándoles con los entes públicos encargados de definir o implementar las políticas del agua. La contribución europea es de 2,25M€ de forma muy parecida al programa EUROCLIMA.

Al igual que este último tiene un enfoque en primero científico y arriba-abajo, aun si las administraciones públicas pueden ser beneficiarias. Estas últimas podrían, tal como los

⁵³³ Caballeros Otello (2007), p79

⁵³⁴ Ponce (2007), p113-118 y Caballeros Otello (2007), pp74-77

⁵³⁵ “las ciudades más pobres (...) simplemente no participan” (Ponce 2007, p115).

⁵³⁶ Ponce (2007), p119-120, ejemplo mexicano

⁵³⁷ Caballeros Otello (2007), p206

⁵³⁸ UE (2011a).

centros de excelencia, crear redes e intercambiar conocimientos y experiencias, y participar en la orientación de las investigaciones al transmitir necesidades formuladas con la participación de las comunidades.

La iniciativa EUROSOLAR lanzada en 2008 con 28.7M€, brinda un acceso a una fuente de energía eléctrica generada por el sol y el viento a comunidades rurales aisladas en 8 países, (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay and Perú). Permitió el equipamiento de 600 comunidades para el desarrollo económico y social, con un abanico amplio de aplicaciones (educación, salud, comunicación y tecnologías de información y actividades productivas), combinando reducción de la pobreza y paso hacia una economía de bajo carbono.⁵³⁹ Se puede lamentar que el papel de las comunidades locales sea limitado a su función de beneficiario, y la ausencia de los GL en la arquitectura del programa.⁵⁴⁰

El segundo eje, la integración regional, dispone del 25% de la programación 2007-2013, (139M€) con los objetivos de promover el comercio y la inversión, el entendimiento común sobre las políticas y los instrumentos afectados, un mayor acceso a la información (normativa..) para las empresas, redes de actores, infraestructuras de integración regional sostenible, la interconectividad, intercambios de buenas prácticas sobre el cambio climático, con varios programas: AL-INVEST para facilitar las actividades internacionales de micro y pequeñas empresas de AL, dotado de 50M€ en 2007 y 50M€ en 2009 (en complemento a los programas “ayuda para el comercio” en el marco subregional), y @LIS programa concebido para reducir la brecha digital y promover la integración de AL en el mundo de la sociedad de la información, con 22M€ en 2008 y 22M€ para 2011-2013, después de una evaluación muy positiva en 2009 que destacó su relevancia, eficacia y eficiencia.

La evaluación del programa AL-INVEST en 2009 subrayó la necesidad de reorientar el enfoque del apoyo a las exportaciones a un apoyo más amplio e integrado hacia las pequeñas empresas, asociando nuevos actores más allá de las cámaras de comercio. El nuevo programa se basa en 3 consorcios, basándose en los agrupamientos subregionales (América central y norte, países andinos,⁵⁴¹ Mercosur y Chile). Sin embargo todavía no parece haber cambiado ni el enfoque hacia la internacionalización ni ampliado el abanico de sus miembros, mientras que el desarrollo de las pequeñas empresas (incluso las empresas exportadoras) se basa en la gobernanza local para el DL, incluyendo a los GL (véase parte 1.1.2.2). Además sigue

⁵³⁹ UE (2011a), p111.

⁵⁴⁰ Eurosolar (2012), <http://www.programaeuro-solar.eu/programa/actores/>

⁵⁴¹ Véase <http://www.alinvest4can.org/>

situándose en el marco de las relaciones económicas UE-ALC y no intra-ALC, lo que constituye más bien una incentiva al desarrollo interregional.⁵⁴²

El programa indicativo 2011-2013 fusionó los dos primeros ejes en uno llamado *integración regional, cohesión social y territorial*, e implementó el mecanismo de inversión para ALC (LAIF / MIAL) dotado de 125M€, para apoyar a inversiones en infraestructuras claves, con énfasis en transporte, energía, y medioambiente en forma de subvenciones, garantías, bonificación de interés, asistencia técnica o capital riesgo, mediante un fondo fiduciario. También soporte a los sectores sociales y productivos de los países de AL, sin atribución temática ninguna⁵⁴³. Constituye un mecanismo financiero que combina subvenciones (de la UE y de otros donantes) con préstamos de instituciones financieras de desarrollo europeas públicas, así como de las instituciones financieras regionales de AL (por ejemplo la CAF con el apoyo del banco alemán de desarrollo, KfW). Los proyectos financiados cubren los sectores de las energías renovables, el medioambiente y el transporte⁵⁴⁴ y son presentados vía las instituciones financieras latinoamericanas o directamente por las entes públicas y privadas (pequeña empresas).

El tercer eje, con 40% del presupuesto regional (223M€) tiene como objetivo el refuerzo de las capacidades de las instituciones de enseñanza superior, la movilidad de los estudiantes post-graduados latinoamericanos hacia Europa, y la comprensión mutua, con ALFA, programa de cooperación entre instituciones de educación superior de ALC y la UE, dotado de 75M€ para el periodo 2007-2010 y que permitió ampliar el acceso a la educación superior en AL; Alþan, / Erasmus Mundus, que contribuye a la movilidad de estudiantes latinoamericanos con 3000 becas ofrecidas de 2002 a 2010 y una reforma en 2009 para compensar las asimetrías para favorecer la participación de países y poblaciones desfavorecidas.. la programación indicativa regional 2011-2013 prevé 92,6M€ para seguir apoyando a la movilidad y la promoción de un espacio conjunto de enseñanza superior.

La programación 2007-2013 así diseñada, cabe comentar que la prioridad a favor de los derechos humanos y de la buena gobernanza mencionada en el reglamento ICD no parece como tal en el documento estratégico en su versión original o en la de 2011. Además lo programas no parecen responder al objetivo específico de reducir las desigualdades territoriales (a pesar de un pequeña apertura en el programa EUROSOCIAL) y tampoco al de

⁵⁴² Sobre la integración regional y la cooperación europea, véase 1.2.2.1 y parte siguiente.

⁵⁴³ UE (2011o).

⁵⁴⁴ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/in-detail_es.htm

promover la participación de la sociedad civil y de las poblaciones minoritarias, mencionado en el documento estratégico 2007-2013, aparte del programa URBAL. De hecho para cada uno de esos programas, más allá del proceso de diseño evocado en la parte anterior, cabría conocer en detalle el papel de los GL y de la sociedad civil en sus implementación, en particular en el primer eje, y la importancia de su participación como beneficiarios. Además la transformación de los dos primeros ejes en uno sólo, sin asignación presupuestaria ni por temática ni por tipo de intervención (subvención, prestamos...) puede amenazar la sostenibilidad de las experiencias muy positivas de URBAL y EUROSOCIAL.⁵⁴⁵ Conociendo la propuesta de la CE de suprimir los programas a nivel país y promover el uso de nuevas formas de financiación, se puede preguntar en cuanto al futuro de este tipo de cooperación en AL.

En cuanto a la integración regional, ya ha sido mencionado el contexto político evolucionando con las dificultades de los organismos subregionales y la aparición de nuevos procesos⁵⁴⁶ cuestionando el modelo promovido de manera única entre los donantes por la UE, y la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (sesgo que debería reforzar el MIAL tal que diseñado), aun si la tímida apertura hacia la cooperación Sur-Sur y triangular en la comunicación de la CE de 2009 y el programa Eurosocietal pueden responder en parte a esta deficiencia.⁵⁴⁷

■ CAN

El programa de cooperación con la CAN constituye el tercero pilar de las relaciones UE – CAN con el dialogo político en el marco del acuerdo de 2003, y el acuerdo comercial multipartes entre Colombia, Perú y la CAN.⁵⁴⁸ Hasta la constitución reciente de UNASUR y de CELAC, era el único organismo regional dotado de instancias permanentes (para los países andinos), de tal manera que ha sido para la UE el nivel operativo de su apuesta a favor del regionalismo (abierto), promoviendo la conclusión de un acuerdo de asociación por un lado, y apoyando los procesos y las instituciones de integración de la CAN por otro.

El periodo 2000-2006 fue marcado por un apoyo a la estandarización estadística (31.5%) y la asistencia técnica para el comercio (27%), además de la prevención de los desastres (17.2%), la participación de la sociedad civil en el proceso de integración (16.3%) y la prevención del consumo de drogas sintéticas (8%), además de unos proyectos anteriores específicos a favor de la cooperación aduanera, de la mejora de la calidad en la producción de mercancías, y de

⁵⁴⁵ Para cuestionamientos sobre el MIAL, véase Tovar, *in* Morazán et al. (2012), p49.

⁵⁴⁶ véase 2.2.1 y UE (2011o).

⁵⁴⁷ Ayllón, *in* Morazán et al., (2012), pp121-124.

⁵⁴⁸ Véase 3.1.1.2

un proyecto para la armonización de las normas de competencia, y de la movilización de líneas temáticas (derechos humanos, drogas, ayuda humanitaria).

A pesar de las evoluciones de la CAN, el documento estratégico 2007-2013 se inscribió en la continuidad, excepto la perda de la línea participación de la sociedad civil, con 50M€ repartidos en tres ejes:

- integración económica regional (INTERCAN, 40% a favor de la armonización normativa y aduanera, la promoción del comercio intra-regional y de las inversiones internacionales), y del fortalecimiento del secretaría general (FORTICAN).
- cohesión económica y social, (CESCAN, 40% para apoyar a la estrategia «integral» andina, proyectos transnacionales y transfronterizos, la integración medioambiente – reducción de la pobreza, con el compromiso de apoyar el «Plan Integrado de Desarrollo Social» de la CAN),
- lucha contra las drogas ilícitas (PRADICAN, 20% fomentando un enfoque integral e integrado, abarcando la aplicación de la ley, interdicción, desarrollo, prevención, alternativos, tratamiento y reintegración, la coordinación y capacidades institucionales).

549

En 2010 se lanzó una iniciativa para apoyar la integración regional participativa (INPANDES, 8 M €) y otra para el fortalecimiento institucional (1 M €). Se destacó la construcción de una carretera Perú-Ecuador y la construcción del "Centro Binacional de Atención en Frontera" (51 M€), actividades de integración social y económica, han mejorado la calidad de vida de las comunidades fronterizas mediante la reducción de los tiempos de transporte e incrementado el comercio entre Perú y Ecuador.

Sin embargo en el marco de la revisión intermedia⁵⁵⁰ “*se estimó conveniente reemplazar el sector Cohesión Económica y Social, que cuenta con tres proyectos con un aporte de la UE del orden de los 21 M€, por el sector Medio Ambiente y Cambio Climático*”, (CAN 2012) dotado de 7M€ para 2011-2013, a los lados de la líneas Integración Económica y Regional (4M€) y Lucha contra las drogas ilícitas (6,5M€), a negociación.

La pertinencia de ese cambio de estrategia y de su proceso de adopción (véase parte 3.2.1.2, a pesar de la mención de “*largas y exhaustivas consultas con los países andinos y la Secretaría General*”, CAN 2012) parecen cuestionable, al igual que el apoyo continuo a favor de la unión aduanera y que el fortalecimiento institucional en un contexto de crisis de este grupo,

⁵⁴⁹ UE (2007d).

⁵⁵⁰ Mencionado en UE (2011a), p110 y CAN (2012).

que llegó al abandono de este objetivo, y a la “*redefinición de las estrategias comerciales de los países miembros de la CAN*” (Sanahuja, in Morazán et al., 2012, p85).

■ **Perú**

En el marco de la programación 2007-2013 y del memorándum de Entendimiento⁵⁵¹ con la UE, se destinan unos 132 M€ para Perú repartidos en dos fases: 2007-2010, con 86M€ y 2011-2013, con 46M€. Basándose en un análisis socioeconómico y político del país, identificando en particular la descentralización como una prioridad del gobierno de entonces, el documento estratégico realiza un análisis de coherencia con las políticas agrícola y comercial de la UE, su cooperación al comercio, y su política a nivel regional, antes de definir dos ejes de intervención particularmente amplios:⁵⁵²

- La modernización del Estado, la gobernabilidad y la inclusión social, con 17M€ para el primer periodo (2007-2010): apoyo al gobierno para reformar la administración pública (APCI, ministerio de finanzas), la conclusión del Acuerdo Nacional, la integración de enfoques transversales como el género, el medioambiente, el respeto de las comunidades indígenas; y apoyo al plan nacional de otorgamiento del documento de identidad involucrando a varios niveles de administración,
- El desarrollo integral en regiones específicas reforzando la cohesión social, con 69M€ para el primer periodo, con una actuación centrada en las zonas más pobres del país, vía proyecto/s de desarrollo con un enfoque integral, en los temas de salud, nutrición, agua y saneamiento, drogas, problemática fronteriza, medio ambiente, inter-culturalidad, igualdad de sexos, educación y productividad, y apoyando desde abajo el proceso de descentralización del Perú:
- Salud: intervenciones a nivel regional, incluyendo prevención, salud madre-niño, y nutrición infantil,
- Intervención en zonas de carencias en el acceso y en la calidad de servicios de agua y saneamiento
- apoyo a la protección ambiental y explotación sostenible de recursos naturales en zonas geográficas determinadas y en un marco de ejecución descentralizada.
- desarrollo alternativo a las drogas, en estrecha colaboración con las autoridades regionales, locales y las organizaciones civiles
- apoyo a la Integración fronteriza en complementariedad con el desarrollo de las estrategias en materia de cohesión social (PIDS) de la CAN.

⁵⁵¹ Perú - UE (2007).

⁵⁵² UE (2007g).

De manera transversal, se promueve la participación de los propios grupos marginados en los programas.

El programa indicativo nacional 2011 – 2013 destina 13M€ al primer eje y 36,2M€ al segundo, más tres suplementarios en el marco de las negociaciones del acuerdo de asociación, con modalidades a definir pero apertura hacia un apoyo presupuestario, subrayando la adopción de un enfoque participativo⁵⁵³. De hecho la APCI señala que 50% de la cooperación de la UE fue ejecutada por apoyo presupuestario en 2009⁵⁵⁴.

Se prevé así apoyar a:

- las capacidades de las instituciones peruanas a nivel central, regional y local para implementar la Política Nacional de Ambiente
- las capacidades de las instituciones peruanas para la implementación y aprovechamiento del Acuerdo Comercial con la UE
- el desarrollo de infraestructuras viales y a la mejora del acceso a los servicios sociales básicos
- la diversificación de las producciones alternativas
- la mejora de la conciencia ambiental y el buen uso de los recursos naturales
- el fortalecimiento y participación en el DL de los pequeños productores

Diseñada así, la programación parece encajar en las prioridades nacionales y apoyarlas, confirmando el mejor nivel de apropiación de los programas geográficos, en buena coherencia con los diferentes niveles de cooperación e incorporando las posibilidades de financiación temática. Aprovecha de iniciativas sectoriales para fomentar las capacidades de los actores locales⁵⁵⁵ e intenta dar una repuesta relevante a las desigualdades territoriales. Se puede reprobar la amplitud muy grande de las dos prioridades⁵⁵⁶ probablemente resultado de los compromisos a favor de una concentración temática y de una voluntad de responder a un máximo de necesidades. Así se mezclan los sectores sociales con la gobernanza y la reforma del Estado. En el detalle de los resultados esperados, parece coherente con una cooperación multinivel sectorial inclusiva. Sin embargo, más allá del apoyo presupuestario señalado por la APCI el enfoque dominante es el proyecto, con una evolución clara hacia el enfoque programa.⁵⁵⁷

⁵⁵³ UE (2010h).

⁵⁵⁴ “por ello, trabajamos de manera coordinada y concertada, con diversas entidades peruanas” APCI (2011b), p91.

⁵⁵⁵ Enfoque bastante elaborado cuando se sabe que “en 2003 la UE no tenía una línea importante de trabajo en el tema de la descentralización en Perú” (Valderrama in Clemente, et al. 2003, p34). Sin embargo ya había utilizado su contribución a programas sectoriales vía fondos nacionales para fomentar capacidades locales (Valderrama 2003b, p11).

⁵⁵⁶ OCDE (2012a), p129.

⁵⁵⁷ OCDE (2012a), p130.

De hecho dos programas se destacan por su relevancia y eficacia local: PROPOLI en la programación precedente (2003-2007), que financió la creación de 780 microempresas en los sectores productivos, de servicios y del comercio en los barrios pobres de Lima, y brindó formación, consultas, asistencia técnica a 10000 microempresas, mientras 700 mujeres crearon sus actividades, y consiguió así en 10 distritos de Lima representando más la mitad de los pobres de la ciudad un mayor fortalecimiento de la institución, participación ciudadana, y mejor acceso a servicios básicos⁵⁵⁸; y

EUROPAN, que tuvo una primera fase de 1997 a 2008, en forma de reembolsos al ministerio de Economía y Finanzas de proyectos ejecutados en el marco de un acuerdo con la UE, permitiendo la transferencia de 80M€, y que tiene desde 2009 su segunda fase en forma de un apoyo presupuestario sectorial de 60,8M€ al beneficio de un programa nutricional para aumentar su foco hacia las el 20 % de regiones más pobres⁵⁵⁹ tras la evaluación positiva del sistema de gestión financiera pública del Perú⁵⁶⁰, los desembolsos estando condicionados a criterios de desempeño en materia de política macroeconómica, de manejo de finanzas públicas y de implementación de políticas de lucha contra la pobreza⁵⁶¹. Evaluado muy positivamente por su contribución a la reducción de la malnutrición crónica en el marco del ODM1⁵⁶², el programa esta alineado con la estrategia nacional con un foco positivo hacia regiones más pobres, se basa en gestión por resultados, con la participación de varios actores incluyendo GL en su implementación y monitoreo.⁵⁶³ Podría ir más allá con una participación activa de los GL y de la sociedad civil en el diseño de la estrategia nacional, en la formulación del programa, y la gestión del proyecto, con una capacitación de esos actores para fomentar la sostenibilidad del programa.

Este análisis globalmente positivo para el DL de la cooperación en el país y del diseño de varios programas regionales y temáticos tiene que ser contrabalanceado por las debilidades indiscutibles y amenazas ciertas evocadas, llegando a un balance más bien insatisfactorio resumido en la tabla siguiente.

⁵⁵⁸ Calderón Cockburn (2011), p243, y UE (2011a), p109.

⁵⁵⁹ OCDE (2012a), p82.

⁵⁶⁰ UE, World Bank & Inter - American Development Bank. Perú. *Public Financial Management Performance Report. Based on the Performance Measurement Framework (PEFA)*. Report N° 49949 - PE. Lima – Perú, 2009 citado por APCI (2011b), p79.

⁵⁶¹ APCI (2011b), pp79-80.

⁵⁶² UE (2011a), p109.

⁵⁶³ APCI (2011b).

■ **Gráfico 5: UE, programas e instrumentos en ALC (2007-2013) y eficacia local**

Instrumentos / Programas	Sector	Periodo de programación	Presup.	Ap	Ali	Arm	GpR	RdC	Pert	Efca	Efci	Sost	Imp	Coh	VA	Cub	EFL
Programa regional ALC	Integración, cohesión y ES	2007/2013	525M€	cd	cd	bc	bc	cd	b	b	-	bc	bc	b	b	c	
Alban, Erasmus Mundu, ALFA	Enseñanza superior (ES)	2007/2013	223M€	d	d	-	d	d	d	-	-	b	d	c	-	d	d
@LIS, AL-INVEST	Integración regional	2007/2010	72 M€	c	c	-	b	d	b	-	-	b	b	c	b	c	bc
EUROSOCIAL	cohesión social	2007/2010	40M€	c	c	c	d	d	a	b	-	b	b	b	a	c	bc
COPOLAD	Antidrogas	2007/2010	6M€	c	c	b	c	d	c	d	-	c	c	b	b	b	c
EUROSOLAR	energías renovables	2007/2010	34,9M€	c	b	b	b	c	a	a	-	c	b	a	c	a	b
URBAL	CD y DL	2007/2010	50M€	b	b	b	b	b	a	b	b	c	b	a	a	c	b
EUROCLIMA	cambio climático	2011/2013	5M€	d	c	c	b	c	b	b	-	b	c	b	b	d	bc
RALCEA	Gestión de Recursos Hídricos	2011/2013	2,25M€	d	c	c	b	c	b	b	-	b	c	b	b	d	bc
LAIF / MIAL	Integración, cohesión	2011/2013	125M€	d	d	a	-	d	c	-	-	a	b	b	c	d	c
Programa - CAN	Integración y cohesión	2007/2013	50M€	d	d	cd	c	d	c	c	-	c	c	bc	bc	c	
FORTICAN & INPANDES	fortal. Institucional	2007/2013	10M€	d	d	d	d	d	d	c	-	c	d	-	b	-	d
CESCAN	cohesión social y territorial	2007/2013	13M€	d	b	c	c	d	b	c	-	c	c	b	b	c	bc
ANDESCLIMA	Medioambiente	2011/2013	7M€	d	d	c	c	d	c	-	-	c	c	b	c	c	c
INTERCAN	integración regional	2007/2013	13M€	d	d	d	c	d	c	c	-	c	c	c	b	c	cd
PRADICAN	drogas ilegales	2007/2013	7M€	d	d	c	c	d	c	c	-	c	c	c	d	c	cd
Programas bilaterales AL	Cohesión, integración, gobernanza	2007/2013	1838M€	c	d	cd	c	c	b	c	-	c	a	b	b	b	
Programa Perú	Gobernabilidad, cohesión	2007/2013	132M	c	d	d	c	c	b	c	-	c	a	b	b	b	bc
Reforma del estado	Reforma del estado	2007/2013	30M€	c	d	d	d	c	b	c	-	c	a	b	a	c	c
Desarrollo integral	Desarrollo integral	2007/2013	102M€	c	d	c	c	c	b	c	-	c	b	b	b	a	bc

ANE-AL	Fortalecimiento de capacidades y DL	2007/2013	1639M€	c	b	b	b	c	a	b	-	b	c	b	a	a	b
Invertir en las personas	Salud, educación, empleo y cohesión	2007/2013	1060M€	d	c	c	b	d	a	-	-	-	c	-	b	d	c
Medio ambiente & rec. nat.	Medio-ambiente, agua, energía	2007/2013	804M€	d	c	b	b	d	a	-	-	-	c	-	b	c	bc
Seguridad alimentaria	Seguridad alimentaria	2007/2013	1709M€	d	c	b	b	d	a	-	-	-	c	-	b	c	bc
Migración y asilo	flujos migratorios	2007/2013	384M€	d	d	b	c	d	c	-	-	-	d	-	b	c	cd
IEDDH	Democracia y derechos humanos	2007/2013	1104M€	d	c	b	b	-	a	b	-	b	b	b	a	b	b
Instrumento de Estabilidad	Seguridad global y desarrollo	2007/2013	2062M€	d	-	-	-	-	b	-	-	-	-	-	a	c	bc
Ayuda humanitaria	Conflictos, catástrofes naturales	2010/2011	>200M€	d	-	b	b	-	b	b	-	-	b	b	a	a	b
EFL				cd	cd	bc	bc	cd	ab	bc	-	bc	bc	b	ab	bc	

Fuentes: Elaboración propia en base a todos los documentos metodológicos y fuentes de datos europeas citadas anteriormente.

Criterios de evaluación : Apropriación, alineación, armonización, gestión por resultados, rendición de cuenta mutua, pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impactos, coherencia, valor agregado comunitario, y cobertura, adaptados a lo local, véase apartados 1.2.1 y 1.2.4; sistema de medición :

- Falta de datos o sin objeto

a: Buena contribución a la eficacia local

b: Contribución **razonable** a la eficacia local

c: Débil contribución a la eficacia local

d: Ninguna contribución a la eficacia local

EFL: eficacia local

El estudio quedaría incompleto sin el análisis de unos proyectos correspondientes, más allá de los casos de buena práctica presentados. En ese contexto se resume a continuación los resultados del monitoreo de una muestra de proyectos implementados en Perú basándose en un informe reciente de la UE⁵⁶⁴ con 21 proyectos, en ejecución monitoreados⁵⁶⁵ sobre un total de 94 identificados en el país en 2011; 6 de programas geográficos (sobre un total de 8), 8 del ANE-AL y su predecesor (sobre 37), 6 del IEDDH (sobre 16) y uno de medioambiente (sobre 13 otros temáticos)⁵⁶⁶, más de 50% del presupuesto correspondiendo a proyectos geográficos. 64% de los proyectos fueron evaluados satisfactorios o muy buenos, 28% con unos problemas, y 8% con deficiencias serias.⁵⁶⁷ Se destaca un proyecto bilateral sobre la inclusión social por su sostenibilidad y uno sobre “solución pacífica y sostenible del conflicto por tierra y territorio” en el marco del IEDDH por su alta pertinencia y su eficacia. De manera general los proyectos geográficos revelan serias deficiencias, mientras que los proyectos que se enmarcan en el IEDDH o el ANE-LA tienen mejores resultados. Las tendencias enseñan un empeoramiento en los últimos años, pronunciado en los ámbitos de la eficiencia y la eficacia, debido a dos casos de proyectos geográficos⁵⁶⁸.

➔ Cubertura

La repartición geográfica de los proyectos monitoreados corresponde más o menos al mapa del IDH con una mayor concentración de los proyectos geográficos en Lima y mejor distribución de los proyectos ANE-LA y IEDDH en el territorio⁵⁶⁹, con unas concentraciones en Lima, región más poblada y sede de los ministerios implementando los proyectos de fortalecimiento institucional o de reforma. El proyecto PROPOLI viene confirmando esa tendencia.

En lo que se refiere a la cobertura por los instrumentos, más allá del listado y de la muestra,⁵⁷⁰ un análisis de las convocatorias lanzadas desde 2007 en Perú muestra la presencia de todos los programas regionales, subregionales, de convocatorias locales del IEDDH y del ANE-LA. La asistencia humanitaria también está presente.⁵⁷¹ En cuanto a las convocatorias globales u

⁵⁶⁴ Realizado según la metodología Monitoreo Orientado a Resultados (ROM): UE (2011p), a comparar con la evaluación global de la cooperación europea parte 3.2, o de la eficacia de la cooperación en Perú en parte 1.1.1.2.3.3.2

⁵⁶⁵ Considerado como muestra representativa, *ibíd.*, p10.

⁵⁶⁶ Véase Anexo 39

⁵⁶⁷ Véase Anexo 41, en base a el sistema de evaluación de la OCDE, véase parte 1.2.4, sin adaptación de los criterios a lo local.

⁵⁶⁸ UE (2011p), p21.

⁵⁶⁹ UE (2011p), p13 y Anexo 21.

⁵⁷⁰ Anexo 40.

⁵⁷¹ Anexo 37.

otros programas temáticos, es difícil alcanzar a formarse una visión global y exhaustiva que no ofrecen ni Europeaid ni la delegación, ni la APCI.⁵⁷²

En lo que concierne a la cobertura sectorial de la ayuda reportada, se destaca el sector social, y especialmente la gobernabilidad.⁵⁷³

➔ **Pertinencia**

A pesar de la mayor apropiación y alineación a priori de los programas geográficos, los peores proyectos en términos de adecuación con las necesidades, la estrategia nacional y/o la de la UE son algunos proyectos geográficos, en particular los implementados en el marco de la CAN que padecen de participación de las partes involucradas, confirmando el estado de crisis en el que se encuentra, cuando los proyectos de los programas temáticos se caracterizan por una pertinencia y relevancia mayor, en particular los proyectos en el marco del ANE-AL por una mayor participación.⁵⁷⁴ ¿Apropiación versus participación? Traduce una falta de gobernanza multinivel a nivel de los proyectos, y una apuesta a favor de estrategias de integración regional comercialo-institucional ya vencida.

➔ **Eficiencia**

La calidad de gestión tiene un nivel general insatisfactorio, de manera específica en los proyectos geográficos, cuando los proyectos del IEDDH, de medioambiente y del ANE-AL tienen mucho mejores resultados. Esta situación se traduce en unas dificultades de gestión en el sector público (por ejemplo para obtener fondos de las contrapartes), una coordinación muy burocrática, pero también la lenta adaptación a los cambios de sistemas de gestión europeos (por resultados) y la falta de alineación de los sistemas de desembolsos de la UE sobre los procedimientos del Perú.

Por el contrario, la buena coordinación con los socios incluso institucionales y su adaptabilidad en el marco de proyectos implementados por ONGs ha permitido lograr resultados mayores en los casos de proyectos temáticos, en particular con el programa ANE-AL.⁵⁷⁵ Se traduce una falta de capacidad en los proyectos geográficos implementados por instituciones públicas. Sin embargo el sistema de gestión pública ha sido evaluado positivamente para implementar un apoyo presupuestario en 2009. Ninguna conclusión se puede tomar en cuanto a la eficacia local.

⁵⁷² Anexo 31.

⁵⁷³ OCDE (2012a), p129 y Anexo 34.

⁵⁷⁴ *Ibíd.*, pp22-24.

⁵⁷⁵ *Ibíd.* pp24-27.

→ Eficacia

Otra vez se caracterizan los proyectos del IEDDH y del ANE-LA por logros mayores, y los proyectos geográficos por deficiencias serias, pero con unas esperanzas de llegar a los objetivos específicos en el marco de proyectos importantes llevados por instituciones grandes mediante varias vías. Se ha de aludir a la ausencia de asistencia técnica internacional a los lados las instituciones públicas, los proyectos se han gestionado desde el interior de las instituciones incluso cuando se trata de reformarlas, eso a fin de evitar unidades de gestión paralela ¡en el marco de la agenda de la eficacia de la ayuda!⁵⁷⁶ Unidades mixtas movilizando apoyo externo (incluso nacional, o de cooperación sur-sur) se puede concebir, sea a nivel nacional como local (hermanamientos, cooperación descentralizada, expertos,...).

→ Impactos

Esa distinción entre proyectos geográficos y temáticos se traduce en términos de impactos potenciales, una gran mayoría de proyectos ANE-LA y todos los IEDDH tienen impactos potenciales o efectivos fuertes en términos de capacidades, incidencia política, dialogo intercultural, cuando la totalidad de los proyectos geográficos cuentan con problemas en este ámbito, como es el caso PRADICAN, que padece de mala coordinación con otros proyectos parecidos e igualmente apoyados por la UE.⁵⁷⁷

Sabiendo que los proyectos geográficos tienen en general una dimensión financiera mucho mayor, importa mejorar su diseño y monitoreo e identificar las razones de esos límites, que pueden ser una participación débil de las OSC y de los GL, unos criterios de selección de proyectos / desembolsos diferentes y por lo tanto inadecuados en el caso de los programas geográficos, ¿Una tecnicidad menor frente al mayor diálogo político? ¿Cuáles son los incentivos para el compromiso de decidores políticos en proyectos de cooperación internacional cuando esta representa una infinitésima parte del presupuesto estatal? Ya se expuso como a nivel local la descentralización de las responsabilidades permite acercar los responsables y procesos de las necesidades y asimismo asegurar unos impactos mayores⁵⁷⁸. El análisis confirma la necesidad de movilizar varios canales con un enfoque mixto.

→ Sostenibilidad

La sostenibilidad de los proyectos tiene en general un buen nivel, con trece proyectos temáticos y tres geográficos de buen nivel, niveles logrados por un respaldo político y una apropiación fuertes, una buena participación de los grupos meta en la formulación e

⁵⁷⁶ Ibid., pp27-29.

⁵⁷⁷ Ibid, pp30-31.

⁵⁷⁸ Véase 1.1.2.2

implementación salvo los casos señalados antes, y una contribución a las capacidades institucionales, y es particularmente el caso cuando moviliza a varios actores locales. Sin embargo la viabilidad financiera queda floja, ya sea por la ausencia de fuentes de financiación propia o generada por los proyectos o por la imprevisibilidad de los presupuestos públicos e internacionales.⁵⁷⁹ Sin embargo, se trata de un aspecto central de la sostenibilidad, acentuado por el retiro paulatino probable de los cooperantes de los países de renta media, y aún más a nivel local en el marco de un proceso de descentralización fiscal inacabado.

⁵⁷⁹ *Ibíd.*, pp32-34.

CONCLUSIÓN

En base a unos conceptos nuevos del desarrollo tomando mejor en cuenta la gobernanza y los procesos locales, la Unión europea ha ido apostando a favor de la reforma del Estado y de la descentralización en el marco de su política de cooperación al desarrollo, al igual que en sus políticas internas, reconociendo la contribución de los gobiernos locales en la eficacia del desarrollo y consecutivamente de su cooperación.

Varios métodos pretenden medir la eficacia de la ayuda (París) o evaluar proyectos (ciclo de proyectos, OCDE), sin tener un enfoque específico hacia la eficacia local definida como el fortalecimiento de la gobernanza a favor del desarrollo local. Incorporando varios conceptos a esas metodologías y teniendo en mente la existencia de indicadores de impactos (IDH territorial, indicadores de descentralización o de eficiencia municipal) se obtiene una esquema de referencia que ayudará a evaluar la eficacia potencial o efectiva de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina, en el marco de un contexto socio económico y político particular.

De hecho, AL se caracteriza por su nivel de renta media y de desarrollo medio-alto, compensado por niveles de desigualdades económicas sociales y territoriales únicos en el mundo, flujos económicos marcados por las minerías y el sector agrícola, la presencia masiva de la UE y de los Estados Unidos en el comercio y las inversiones, sin hablar de las remesas, de los flujos migratorios, y de las drogas. Los crecimientos económicos no parecen nutrirse de un comercio intrarregional todavía incipiente ni beneficiar a todos, a pesar de unos progresos claros en niveles de desarrollo humano.

Las estrategias de integración regional inicialmente orientadas hacia adentro, luego abiertas hacia el liberalismo en mismo tiempo que se empezó descentralizar bajo la influencia de las instituciones internacionales, evolucionaron hacia un nuevo regionalismo postliberal, con países todavía incompletamente descentralizados como es el caso de Perú pese a fuertes compromisos, con planificación estratégica y descentralización fiscal en construcción, dejando la puerta abierta a posibilidades de cooperación.

En ese marco, la cooperación europea sigue teniendo un valor agregado por su enfoque multinivel (regional-subregional-bilateral), herramientas innovadoras (apoyo a la CD), su capacidad financiera única, su compromiso fuerte hacia la eficacia, y un sistema comparativamente transparente.

Su estrategia global de cooperación está llegando a un nivel de concepción elaborado, aún si le faltan algunos enfoques fundamentales para una buena eficacia local, como la cooperación Sur-Sur, la integración del hecho territorial de manera transversal o la gobernanza multinivel y acabar el proceso de reconocimiento de los GL como actores de desarrollo al reconocerles como autoridades públicas distintas de la sociedad civil.

Su estrategia hacia América Latina también se está reforzando paulatinamente con varios niveles de cooperación complementarios e instrumentos temáticos amenudeo pertinentes y movilizandolos actores de manera eficaz, a pesar de procesos a veces unilaterales y no bastante focalizados hacia lo local.⁵⁸⁰

Sin embargo las evoluciones del paisaje político regional necesitan un reposicionamiento estratégico más allá del regionalismo abierto y de la promoción de los intercambios económicos para acabar con las desigualdades económicas y territoriales. La introducción del MIAL, la propuesta de supresión de los programas geográficos bilaterales aunque más alineado amenaza la realidad de los progresos que está haciendo la Unión Europea en términos de organización y de procesos, con una mayor coherencia, participación y desconcentración de las responsabilidades.

La eficacia local en términos de impactos queda por medir a la hora de implementar nuevos proyectos que incorporen un sistema de monitoreo pertinente con este enfoque, pero queda claro que unas mejoras en las estrategias, en las herramientas o en la organización pueden hacerse.⁵⁸¹

Adoptar un enfoque territorial transversal⁵⁸²

Considerar el territorio en sus divisiones subnacionales para aprehender las desigualdades y repuestas propuestas en toda intervención, todo instrumento y programa incluso temático y consecuentemente integrar la descentralización como prioridad transversal⁵⁸³, incluir indicadores de gobernanza local en los demás indicadores de seguimiento⁵⁸⁴, en particular en el caso del apoyo presupuestario.

Asegurar una participación efectiva de los GL de la UE y de los países socios en el dialogo político⁵⁸⁵, el diseño, la implementación, evaluación y coordinación de todos los programas y

⁵⁸⁰ Véase las columnas apropiación y gestión por resultados en el □ 4, p128.

⁵⁸¹ PNUD et al. (2011b), pp4-5.

⁵⁸² Plataforma (2010c), p7, TdC (2009), p32.

⁵⁸³ Bossuyt & Gould (2000), p7., Plataforma (2011a), p3.

⁵⁸⁴ UE (2010f), p20

⁵⁸⁵ UE (2010f), p28

herramientas⁵⁸⁶ de cooperación de la UE y de las políticas de cooperación y de desarrollo de los países socios, salvo casos particulares (inestabilidad, guerra, ...), reforzar la participación del Comité de las Regiones y oficializar y fortalecer la Asamblea UE-AL de GL⁵⁸⁷

Orientar la cooperación a favor de la descentralización y de la gobernanza local⁵⁸⁸ hacia el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales y regionales⁵⁸⁹, capacidades de planificación, de promoción del DL, de gobernanza multinivel, capacidades (nacionales) de descentralización incluso administrativa⁵⁹⁰ y fiscal y de la APCI.⁵⁹¹

Mejorar la organización de la cooperación europea y sus procesos, adoptando un enfoque territorial en las delegaciones, con intercambios entre delegaciones y con los GL⁵⁹², reforzar las competencias de las delegaciones hacia la gobernanza local y la CD⁵⁹³, con capacidades de coordinación de la CD⁵⁹⁴, creación de una delegación responsable de la cooperación regional, descentralizar responsabilidades en los programas temáticos⁵⁹⁵, considerar contratación a largo plazo con ANE⁵⁹⁶ y descentralizar las capacitaciones para funcionarios y técnicos de GL en el terreno⁵⁹⁷.

Descentralizar la cooperación al DL

Coordinar y apoyar la CD con enfoque y procedimientos comunes⁵⁹⁸, concentrándola en ciertas temáticas (autonomía, gestión participativa, coordinación interinstitucional)⁵⁹⁹, integrándola en el código de conducta sobre división del trabajo⁶⁰⁰, y alineándola con los GL socios.

Promover la coordinación local de la cooperación internacional, financiando fondos estatales de inversión local⁶⁰¹ y ONGs sólo vía planes sectoriales o locales⁶⁰², en el marco de una cooperación multinivel (programación conjunta con los GL).

Desarrollar el uso del apoyo presupuestario sectorial descentralizado,⁶⁰³ en particular a gobiernos intermediarios⁶⁰⁴, permitiendo sub donaciones y fondos fiduciarios⁶⁰⁵ o vía un

⁵⁸⁶ Plataforma (2010c), p7.

⁵⁸⁷ Marteles (2010), p43.

⁵⁸⁸ Carta europea (2008), p4-6.

⁵⁸⁹ Alasino (2008a), p28.

⁵⁹⁰ Alasino (2008a), p28.

⁵⁹¹ Alasino (2008a), p28.

⁵⁹² Plataforma, (2010b), p10.

⁵⁹³ UE (2010f), p20

⁵⁹⁴ adaptando la recomendación hecha para España por Martínez & Sanahuja (2010), p4.

⁵⁹⁵ OCDE (2012a), p69.

⁵⁹⁶ TdC (2009), p28-29.

⁵⁹⁷ Akrimi & Nibbering (2009), p442.

⁵⁹⁸ véase la recomendación para España de Martínez y Sanahuja (2010), p138.

⁵⁹⁹ Martínez y Sanahuja (2010), pp154-155.

⁶⁰⁰ Plataforma (2010c), p7.

⁶⁰¹ 4º foro iberoamericano de GL (2009), p3.

⁶⁰² Bossuyt & Gould (2000), p7.

fondo nacional, desembolsando según el desempeño de los GL, para fortalecerlos en el manejo de finanzas locales, planificación, presupuesto, contratos⁶⁰⁶ como plataforma de armonización del apoyo de los donantes, con participación ciudadana.⁶⁰⁷

La superposición de estas propuestas invita a pensar en un tipo de fondos estructurales externos, aliando fondos europeos, estatales, regionales y locales y privados, con una gobernanza multinivel en el marco de una estrategia en cascada: europea, nacional, regional, con amplia participación de los diferentes niveles de administración y de las OSC, posibilidad de puesta en común con varios donantes (especialmente EM), programación por territorio y posibilidad de sub-donaciones, con un marco común de programación y monitoreo, permitiendo el retiro más paulatino de países que se van desarrollando, al igual que la transferencia que ocurrió en Europa de los países de Sur (España, Portugal, Italia, e Irlanda) hacia los países de Europa oriental, mejor focalización, apropiación participación, y auto asistencia técnica colectiva, e incentivo hacia una descentralización fiscal mayor.

En el caso de Perú, se podría enmarcar en unos fondos renovados como FONCOR, FONCODES y los Canon, con descentralización efectiva y abierta de la APCI y cofinanciación de la CD.

⁶⁰³ Alasino (2008a), p28, CGLU in Fernández de Losada et al. (2009), pp262-263, Plataforma (2010c), p7, UE (2010f), p26, UN Hábitat (2009), p20.

⁶⁰⁴ Rimez (2010), p9.

⁶⁰⁵ UE (2011b), pp17-19.

⁶⁰⁶ Bernard (2010), p11-12.

⁶⁰⁷ Goudriaan (2010), pp42-47.

BIBLIOGRAFÍA

- 4º FAN (2011), *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, Busan, 29.11-1.12.2011, 13p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/36/49650200.pdf>> (consultado el 15 de mayo 2012)
- 4º FAN (2012), *Eficacia de la Ayuda en ALC*, <<http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/es/countries/latin-america-and-the-caribbean/644.html>> (consultado el 11 de mayo 2012).
- 4º Foro iberoamericano de GL (2009), *Declaración de Lisboa*, 19-20 de noviembre de 2009, 5p, <http://www.forumdealcaldes.com/DeclaraFinal_ES.pdf> (consultada el 21 de octubre 2011)
- 5ª cumbre ALC-UE (2008), *Declaración de Lima*, 16 de mayo de 2008, 17p, <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euolat/cumbres_ue_alc/lima_declaration_2008_es.pdf> (consultado el 23 de mayo 2012)
- 6ª Cumbre ALC-UE (2010a), *Declaración de Madrid*, 18 de mayo de 2010 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114536.pdf> (consultado el 2 de junio 2012)
- 6ª Cumbre ALC-UE (2010b), *Plan de acción de Madrid 2010-2012*, 18 de mayo de 2010, 12p, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf> (consultado el 2 de junio 2012)
- 6º Foro iberoamericano de GL (2011), *Declaración final*, 27-29 de septiembre 2011, 5p, <http://www.foroiberoamericanodegobiernoslocales.com/images/stories/declaraciones/DECLARACION_FINAL_del_VI_Foro_Iberoamericano.pdf> (consultado el 10 de noviembre 2011)
- 7ª Comisión mixta Bélgica - Perú de cooperación para el desarrollo (2009), *7º programa indicativo de de cooperación 2010-2013*, <http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/pic_peru_2010-2013_esp_tcm312-158666.pdf> (consultado el 8 de junio 2012)
- Advisory Board for Irish Aid (2008), *Good governance, aid modalities and poverty reduction, From better theory to better practice*, 56p, <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/2265.pdf>> (consultado el 9 de enero 2012)
- AECID (2005), *Evaluación ex-post del Programa de DL y fortalecimiento municipal de Honduras*, Madrid, 118p, <<http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/20.%20IE%20Desarrollo%20local%20Honduras.pdf>> (consultado el 5 de noviembre 2011)
- Akrimi N & JW Nibbering (2009), *Who calls the Shots? Capacity development for local governance: a case for harmonisation and alignment*, pp439-447, <http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/who_calls_the_shots.pdf> (consultado el 23 de April 2012)
- Alarco Tosoni G, *Avances y límites luego del Acuerdo Nacional y el Plan Perú 2021*, 20p, <<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/331078/Per%C3%BA%202021+Cap+04+11.pdf>> (consultado el 5 de junio 2012)
- Alasino EO (2008a), “Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III”, *documento de trabajo 49*, Madrid: FRIDE, 34p, <http://www.fride.org/descarga/WP49_ONGs_Peru_ESP_feb08.pdf> (consultado el 11 de diciembre 2011)
- Alasino EO (2008b), *La implementación de la Declaración de París en el Perú: propuestas para la cooperación europea*, Documento de Trabajo nº 27, Madrid: Fundación Carolina, 165p,

<<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT27.pdf>>
(consultado el 7 de junio 2012)

Albina Pol M (2007), *Desarrollo humano y territorio: una aproximación metodológica*, tesis doctoral, Univ. De alicante, 244p.

Albuquerque F (1998), *Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en AL y el Caribe*, 16p, <<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/522>> (consultado el 11 de enero 2012)

Albuquerque F (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en AL”, *Revista de la CEPAL* n°82, abril 2004, pp 157-171,

ALC-UE (2010), *Declaración de Vitoria*, <<http://www.femp.es/files/11-1083-fichero/Declaracion%20Vitoria.pdf>> (consultado el 17 de junio 2012).

Alop, Oidhaco, Aprodev, Cifca, Grupo Sur (2011), *Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible*, Bruselas, 20p, <http://www.aprodev.eu/files/Central_America/201110_docinformativo_tlc_ue-ca-colombia-peru.pdf>, (consultado el 18 de junio 2102)

Altmann Borbón J et al. (2012), *AL: Caminos de la Integración Regional*, San José, C.R.: FLACSO, 173p, <http://www.flacso.org/uploads/media/Caminos_de_la_Integracion_Regional.pdf> (consultado el 3 de junio 2012)

APCI (2008), *Diagnostico de la cooperación internacional no reembolsable 2006*, <<http://www.apci.gob.pe/situaciontendencias.php?anno=2006>> (consultado el 6 de junio 2012)

APCI (2010), *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú: 2007 – 2008*, <<http://www.apci.gob.pe/situaciontendencias.php?anno=2008>> (consultado el 7 de junio 2012)

APCI (2011a), *Instrumentos de la Cooperación Técnica Internacional*, presentación en Lima, 16 de Mayo de 2011, <<http://www.slideshare.net/EnlaceCongreso/instrumentos-de-cinr>> (consultado el 6 de junio 2012)

APCI (2011b), *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú Año 2009*, <<http://www.apci.gob.pe/situaciontendencias.php?anno=2009>> (consultado el 6 de junio 2012)

APCI (2011c), *Informe de evaluación del plan estratégico institucional 2007-2011 reformulado al año 2010*, <http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10004/PLAN_10004_Informe_de_Evaluaci%C3%B3n_del_PEI_al_A%C3%B1o_2010_2011.pdf> (consultado el 7 de junio 2012)

APCI (2012), *Tipos de cooperación para el desarrollo y actores implicados*, <http://www.apci.gob.pe/contenido_concepto.php?ID=253> (consultado el 29 de mayo 2012)

Ayuso A (2009), *Estudio de viabilidad, acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global*, PE 406.995, Bruselas: PE, 85p, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/afet/2009/406995/EXPO-AFET_ET%282009%29406995_ES.pdf> (consultado el 2 de junio 2012)

Ayuso A (2010), “Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur” en Cienfuegos M. y JA. Sanahuja. *Una región en construcción UNASUR y la Integración de América del Sur*, Barcelona: CIDOB, pp 1-38.

Azcqueta M (2010), “Reflexiones sobre la V Conferencia Anual del OCD UE-AL”, *Observa* n°8, diciembre 2010, Barcelona: OCD UE-AL, pp15-17.

Bandeira P (2009), *La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones*, Documento de Trabajo, Serie CECOD n°4 / 2009, Madrid: CEU ed., 21p.

Barbery Anaya R (2010), “El programa Integra: Cohesión social y territorial en Uruguay”, *Observa* n°8, diciembre 2010, Barcelona: OCD UE-AL, p36.

Bernard A (2010), *New Aid Modalities and Decentralisation: A Contradiction? Are the New Aid Modalities Supporting or Hindering Decentralisation?*, 20p. <http://www.nadel.ethz.ch/Essays/MAS_2008_Bernhard_Anna.pdf> (consultado el 12 de enero 2012)

BM (2006), *Estrategia de Alianza con el país para la Republica del Perú 2007-2011*, 48p, <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf?resourceurlname=CPS_Peru_Traduccion_corregida_final.pdf>

Bobbio L y R Arnaldo (2010), *Descentralización y Regionalización en el Perú; Hacia una nueva Economía y un nuevo Estado*, Lima: Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima, 102p, <http://www.arcastilla.org/libros/descentralizacion_y_regionalizacion_en_el_peru.pdf> (consultado el 4 de junio 2012).

Bossuyt J (2007), “Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los EM de la UE y la CE: un análisis comparativo”, *Análisis de la Cooperación Descentralizada Local*, OCD UE-AL, pp64-90

Bossuyt J y J Gould (2000), *Decentralisation and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages*, Policy Management Brief 12, October 2000, Maastricht: ECDPM, 8p.

Caballeros Otello R (2007), “URBAL, Un caso de cooperación descentralizada”, *Análisis de la cooperación descentralizada local*, Barcelona: OCD UE-AL, pp. 62-81.

CAF (2009), *DL: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*, Caracas, 241p.

CAF (2012), *Banco de desarrollo de AL* <www.caf.com> (consultado el 3 de junio 2012)

Calderón Cockburn J (2011), “La cooperación descentralizada en Perú”, *Anuario OCD UE-AL 2010*, pp226-247, <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-392.pdf>> (consultado el 6 de junio 2012)

Campo García E (2006), *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos*, documentos CIDOB serie AL n°11, 43p.

CAN (2005a), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*, documento de trabajo, Lima: CAN, 153p, <http://www.comunidadandina.org/ciudades/SG_RT_CCAAM_I_dt%204.pdf> (consultado el 3 de junio 2012)

CAN (2005b), *Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Decisión 614* <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D614.htm>> (consultado el 5 de junio 2012)

CAN (2010), *Flujo de la inversión extranjera directa en la comunidad andina 2001- 2010*, <http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/1740_8.pdf> (consultado el 2 de junio 2012)

CAN (2011), *Exportaciones Intra y Extra Comunitarias Año 2011* <<http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/ProductoDetalle.aspx?codprod=1555&cat=12>> (consultado el 2 de junio 2012)

CAN (2012), *Comunidad andina*, <<http://www.comunidadandina.org/Index.aspx>> (consultado el 5 de junio 2012).

CAN-UE (2003), *Acuerdo de diálogo político y cooperación*, Quito, 15 de octubre de 2003 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0695:FIN:ES:PDF>> (consultado el 3 de junio 2012)

CAN-UE (2010), *Acta de la XI reunión de la comisión mixta*, Bruselas, 5 de marzo 2010,

<http://www.eeas.europa.eu/andean/docs/joint_comm_050310_es.pdf> (consultado el 17 de junio 2012)

Carbone M (2009), “The European Union, good governance and aid effectiveness: in search of a role in international development”, *4ta conferencia anual GARNET*, 11-13.11.2009, Roma, 17p. <http://www.idra.it/garnetpapers/I02Maurizio_Carbone.pdf>, (consultado el 20 de mayo 2012)

Carta europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local (2008), 7p, <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/gouvernance/IMG/pdf/Carta_europea_de_la_cooperacion_en_apoyo_a_la_gobernanza_local.pdf> (consultado el 11 de octubre 2011)

CEPAL (2009), *Economía y territorio en ALC, Desigualdades y políticas*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 190p

CEPLAN (2009) *Perú Múltiple: Descentralización y Desarrollo*, <<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/c9af71a8-036f-4cfe-b612-b0a9513a858b>> (consultado el 2 de junio 2012)

CEPLAN (2011), *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, 265p, <<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/d25c8335-f587-4171-96ea-26e650bb7726>> (consultado el 5 de junio 2012)

CGLU (2007), *La Descentralización y la Democracia Local en el mundo*, Barcelona, 68p, <www.buengobiernolocal.org/bajadoc.asp?id=133> (consultado el 20 de mayo 2012)

CGLU (2009), *Documento de posicionamiento de CGLU sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y los gobiernos locales*, Barcelona, 68p. <http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/Position_Paper_AE_SP.pdf> (consultado el 15 de mayo 2012).

CGLU (2011), *Aid Effectiveness Agenda, draft outcome document for Busan*, circular 15/2011, Barcelona, 3p.

CGLU, FOGAR, DeLoG, and PNUD (2011), *Document of conclusions*, Side event “Aid effectiveness at the sub-national level”, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, 29 November 2011, 3p, <http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Document_of_Conclusions.pdf> (consultado el 24 de enero 2012)

CIED (2008), *Desarrollo Territorial y Nueva Ruralidad en el Perú*, Lima, 196p

Cienfuegos M y JA Sanahuja (2010), *UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación Cidob, 424p.

Clemente A, Blanes J, Valderrama M, y C Freres C (2003), “DL y ciudadanía en AL. Retos para la cooperación europea”, *RECAL. Documento de trabajo 07/2003*, Madrid: AIETI, 59p

Coletti R (2009), “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”, *BRIT X congreso las regiones fronterizas en transición, Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) – Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú)*, CesPi, 13p, <http://www.cespi.it/PDF/BRIT_COLETTI.pdf>, (consultado el 30 de mayo 2012)

Colombia & Perú - UE (2010), *Acuerdo comercial Colombia & Perú - UE* <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147704.pdf> (consultado el 3 de junio)

CONCORD (2011), *Spotlight on EU Policy Coherence for Development*, Brussels, 66p, <http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf> (consultado el 18 de junio 2012)

- Coraggio JL y N Quiroga Díaz (2005), *El lugar para el DL en la agenda global*, 21p, <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia%20Coraggio-Quiroga%202.pdf>> (consultado el 20 de mayo 2012)
- DeLoG (2008), *General Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonisation on Local Governance and Decentralisation*, 6p. <<http://uncdf.org/gfld/docs/general-principles.pdf>> (consultado el 27 de marzo 2012)
- DeLoG (2009), *Specific Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonisation on Local Governance and Decentralisation that will apply to specific country contexts*, 6p, <<http://uncdf.org/gfld/docs/specific-principles.pdf>> (consultado el 28 de marzo 2012)
- DeLoG (2011) *Closing statement*, 6th annual meeting, Bruselas, 18-20 de mayo 2011, 3p.
- Di Pietro Paolo LJ (2001), *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al DL*, 40p, <<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/Articulo%20Di%20Pietro%20Desarrollo%20Local%5B2%5D.pdf>> (consultado el 8 febrero de 2012)
- Díaz-Siveira Santos C (2007), “La clausula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y ALC”, *Revista electrónica iberoamericana ALC-UE*, vol1 n°1, 2007, pp101-115, <http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Diaz-Silveira.pdf> (consultado el 16 de junio 2012)
- Easterly W y T Pfutze (2008), “Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid”, *Global economy development working paper 21*, Washington: Brookings, 28p, <<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/25557/1/Where%20Does%20the%20Money%20Go%20-%20Best%20and%20Worst%20Practices%20in%20Foreign%20Aid.pdf?1>> (consultado el 3 de noviembre 2011)
- Eaton K, Kaiser K, y P Smoke (2010), *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*, Washington: Banco Mundial, 92p.
- ECHO (2012), *La ayuda humanitaria de la CE en Perú*, <http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/peru_es.pdf> (consultado el 14 de junio 2012)
- ECOSOC (2008), *Report of the first Development Cooperation Forum*, New York, 30 junio – 1º julio de 2008, 34p.
- Fernández de Losada A, Godínez V, Rímez M, Malé JP, Caputo E, Martínez I, y G Santander (2009), *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, colección de estudios de investigación n°7, OCD UE-AL Barcelona, 270p, <http://www.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/1_DeValparasoMxico1.pdf> (consultado el 5 de noviembre 2011).
- Freres C (2008), “Los Gobiernos nacionales de AL y los Organismos Multilaterales ante la Cooperación Descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?”, *3ª Conferencia Anual del OCD UE-AL*, Barcelona, 26 - 28 de mayo 2008, 37p.
- Gallicchio E (2004), “El DL en AL. Estrategia política basada en la construcción de capital social”, *Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local*, SEHAS, Córdoba (Argentina), mayo de 2004, 24p.
- Garofoli G (2009), “Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para AL”, *Seminario de lanzamiento del Programa URBAL III*, San José de Costa Rica, 4-8 mayo de 2009, 22p.

Gobierno regional Cusco (2010), *Plan estratégico de desarrollo regional concertado Cusco 2021*, 300p, <<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/78624854-4b2e-47fb-8bd3-40d3e367c554>> (consultado el 6 de junio 2012)

Goudriaan M (2010), *Effective aid through Municipal Contracts*, VNG International, 48p, <http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/Effective_Aid_through_Municipal_Contracts.pdf> (consultado el 10 de mayo 2012)

Guzmán M, Martínez E, Pérez Yruela M y DJ. Moscoso Sánchez (2005), *Nuevos Enfoques del Desarrollo Rural en AL Reflexiones a partir de la aplicación y la evaluación del proyecto EXPIDER en Ecuador y Bolivia*, Empresa Pública Desarrollo Agrícola y Pesquero y Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 23p.

Herrera Catalán P & F Ballve (2007), *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*, Lima: Universidad Católica del Perú, 91p.

Herrera Catalán P y R Málaga Ortega (2007), *Indicadores de desempeño y capacidades de gestión: análisis de la eficiencia municipal en el marco del proceso de descentralización*, Lima: Universidad Católica del Perú, 49p.

Husson B (2007), *Cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional, una dinámica a construir*, 2º Conferencia Anual del OCD UE-AL, Guatemala, mayo 2007, 17p, <<http://www.observ-oed.org/temp/Conferencias-PaperFortalecimientoInstitucional.pdf>> (consultado el 14 de febrero 2012)

Impact Alliance (2005), *Memory of international laboratory on local governance and the Millennium Development Goals*, Quito, <http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/ImpactAllianceLG_MDG.pdf> (consultado el 22 de mayo 2012)

Jütting J, Corsi E & A Stockmayer (2005), “Decentralisation and Poverty Reduction”, *Policy Insights* n°5, OCDE, 6p.

Kaufman D (2009), “Aid Effectiveness and Governance”, *Development Outreach* pp26-29, Banco Mundial, <<http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/kaufmann-corrected.pdf>> (consultado el 15 de octubre 2011).

Kaufmann D, A Kraay & M Mastruzzi (2009), *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*, Policy Research Working Paper 4978, Banco Mundial, 103p.

Knack S, Halsey Rogers F, y N Eubank (2010), “Aid Quality and Donor Rankings”, *Policy Research Working Paper* 5290, Banco Mundial, 33p, <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/16/000158349_20120416105004/Rendered/PDF/WPS5290.pdf> (consultado el 3 de noviembre 2011)

López Serrano JM (2011), “Cooperación transfronteriza, una parte de la experiencia española en el marco de los programas de la UE”, *seminario Brasil-UE sobre Políticas Regionales en Áreas de Frontera*, 24 a 25 de noviembre 2012, Foz do Iguaçu, 61p, <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3917704b-d4c3-4bcc-8f5e-31ae4e86de98&groupId=10157> (consultado el 30 de mayo 2012)

Marteles S (2010), “La Cohesión social y la Cooperación descentralizada pública en el Mediterráneo”, *Observa* n°8, diciembre 2010, Barcelona: OCD UE-AL, pp40-46.

Martínez I y JA Sanahuja (2009), *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo n° 38, Madrid: Fundación Carolina, 185p.

Martínez I y JA Sanahuja (2010), *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*, Madrid: ICEI, 4p.

Ministère des Affaires étrangères, France (2011), *Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux*, Paris, 17p, <www.cncd.fr/frontoffice/file.asp?id=144> (consultado el 16 de mayo 2012).

Ministère des Affaires étrangères, France (2012), *Définition et contexte juridique*, <<http://www.cncd.fr/frontoffice/article.asp?aid=196&menuid=106&lv=2>> (consultado el 29 de mayo)

Ministerio de comercio exterior del Perú (2011), *Evolución de las Exportaciones – Diciembre 2011*, <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/documentos/comercio/RM_Expo_diciembre_2011.pdf> (consultado el 3 de junio 2012)

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2011), *Lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*, Lima: MinDIS, 34p, <http://www.midis.gob.pe/files/documentos_interes/Documento_MIDIS_castellano.pdf> (consultado el 30 de mayo 2012)

Morazán P, FIAPP, Sanahuja JA, y B Ayllón, *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la UE con AL*, estudio PE 433.775, PE, Bruselas, 2011, 155p, <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/deve/studiesdownload.html?languageDocument=ES&file=73693>> (consultado el 25 de junio 2012)

Mosangini G (2012), *Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública*, Barcelona: URBAL III, 68p, http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/guia_evaluacion.pdf (consultado el 1er de junio 2012)

Municipalidad Provincial de Anta (2006), *Plan de desarrollo concertado de la provincia de Anta 2015*, 257p, <<http://coincidecusco.org/descargas-2009/planes-provinciales/Plan%20de%20desarrollo%20de%20Anta%20al%202015%20FINAL.pdf>> (consultado el 15 de noviembre 2011)

Neubert S (2004), *Impact Analysis of Development Cooperation is Feasible*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 4p, <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRJ9A/\\$FILE/4%202004%20EN.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRJ9A/$FILE/4%202004%20EN.pdf)> (consultado el 30 de mayo 2012)

Nibbering JW and R Swart (2009), *Giving local government a more central place in development, an examination of donor support for decentralization*, pp257-270, <http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/giving_local_government_a_more_central_place_in_development.pdf>, (consultado el 20 de mayo 2012)

OCDE (1991), *Principles for evaluation of development assistance*, DAC, Paris, 14p.

OCDE (2004), *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*, DAC Evaluation Series, Paris, 83p.

OCDE (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, No. 4, Paris, 53p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf>> (consultado el 11 de noviembre 2011).

OCDE (2005, 2008), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*, 24p. <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>

OCDE (2007), *European community Development Assistance Committee (DAC) peer review*, OCDE, Paris, 114p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf>>, (consultado el 10 de junio 2012)

OCDE (2009), *Donor Approaches to Governance Assessments*, OCDE, Paris, 65p.

OCDE (2010), *Evaluating development co-operation summary of key norms and standards*, 2° ed., OCDE, Paris, 34p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/12/56/41612905.pdf>> (consultado el 25 de mayo 2012)

OCDE (2011), *Aid effectiveness 2005-2010: Progress in implementing the Paris declaration*, OCDE, Paris, 199p.

OCDE (2012a), *DAC peer review of the European community*, OCDE, Paris, 145p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/46/50155818.pdf>> (consultado el 10 de junio 2012)

OCDE (2012b), *Development aid at a glance, statistics by region, America*, 17p, <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/42139289.pdf>> (consultado el 2 de mayo 2012).

PE (2007), *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo*, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0083+0+DOC+XML+V0//ES>>, (consultado el 15 de junio 2012)

PE (2012a), *Proyecto de informe sobre el Programa para el Cambio: el futuro de la política de desarrollo de la UE*, 15.3.2012, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-485.931+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>> (consultado el 12 de junio 2012)

PE (2012b), *Informe sobre la definición de una nueva PCD con AL*, 4.5.2012, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0159+0+DOC+PDF+V0//ES>>, (consultado el 12 de junio 2012)

Perú - UE (2007), *Memorándum de entendimiento 2007-2013*, <http://eeas.europa.eu/delegations/peru/documents/eu_peru/memorandum_entendimiento_2007-2013_es.pdf> (consultado el 18 de junio 2012).

Perú (1993), *Constitución Política del Estado*, <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>> (consultado el 5 de junio 2012)

Perú (2002), *Ley de Bases de la Descentralización*, n° 27783, <http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/PDF/legislaciones/Peru%20Ley%20de%20Bases%20Desc.pdf> (consultado el 29 de mayo 2012)

Perú (2003), *Ley orgánica de municipalidades* n°27972 <<http://www.redrrss.pe/material/20090128191055.pdf>> (consultado el 29 de mayo 2012)

Perú (2012), *Compendio Legislativo sobre Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado*, 246p, <<http://www.perucam.com/descargas/interes/descentralizacion/02.pdf>> (consultado el 4 de junio 2012)

Platforma (2009a), *Contributions sur les lignes directrices du programme thématique ANE-AL, réponse à la consultation d'Europeaid sur les appels à propositions 3e trimestre 2009*, 6p.

Platforma (2009b), *consultation de la commission européenne programme d'action 2010 du programme ANE-AL, position de platforma*, 4p

Platforma (2010a), *Consultation : Revue a mi parcours programme ANE-LA*, 5p.

Platforma (2010b), *Position paper on Structured Dialogue - Working Group 1: The roles and added-value of CSOs and LAs in EC external cooperation*, 11p.

Platforma (2010c), *Structured Dialogue - Working Group 2 Complementarity and coherence within the Accra Agenda for Action: New aid modalities (NAM) and CSOs & LAs challenges and opportunities?*, 7p

Platforma (2011a), *Contribution au livre vert : La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable, Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne*, 9p.

Platforma (2011b), *Coopérations décentralisées pour le développement, Perspectives européennes*, Paris, 64p, <www.platforma-dev.eu> (consultado el 15 de diciembre 2011)

PNUD (2004), *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, 23p,

PNUD (2005), *Toolkit for localising the Millennium Development Goals*, New York, Bratislava, 96p, <<http://lencd.com/data/docs/247-Toolkit%20on%20Localising%20the%20MDGs.pdf>> (consultado el 18 de mayo 2012)

PNUD (2009), *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Nueva York, 218p,

<http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf> (consultado el 12 de diciembre 2012)

PNUD (2010a), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*, Lima: PNUD, <<http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=156>> (consultado el 2 de junio 2012)

PNUD (2010b), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para ALC 2010*, New York: PNUD, 208p, <<http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/informe.php>> (consultado el 2 de junio 2012)

PNUD (2010c), *Cooperación Internacional en Gobernabilidad Local y Descentralización en ALC*, 92p., <<http://www.regionalcentrelac-undp.org/images/stories/publicaciones/mapeogld.pdf>>, (consultado el 15 de diciembre 2011).

PNUD (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, México: ed. Mundi-Prensa, 195p, <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf> (consultado el 2 de junio 2012)

PNUD et al. (2011a), *Resultados del seminario internacional "Eficacia de la ayuda a nivel local: una visión del Sur"*, Dakar, 9 de febrero, 2011, 3p.

PNUD et al. (2011b), "Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local", *Seminario de Medellín* 13 de abril 2011, 7p. <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-371.pdf>> (consultado el 15 de julio 2011)

Ponce Adame, A E (2007), *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el DL en AL*, Granada, UIM, 166p.

Porter M (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Prado Lallande JP (2006), *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 671p, <<http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t28973.pdf>> (consultado el 15 de junio 2012).

Proyecto local (2010), *Guía de orientaciones para la Cooperación Municipal al desarrollo*, Barcelona, 82p.

Rhi-Sausi J y Conato D (2008): *Cooperación Descentralizada UE - AL y Desarrollo Económico Local*, OCD UE-AL, Montevideo, 128p.

Rhi-Sausi y Coletti (2010), "Integración regional y cooperación transfronteriza en AL: experiencias y perspectivas", *Gobernabilidad y fortalecimiento institucional*, OCD UE-AL, pp190-214.

Rimez M (2010), “Rumbo a Seúl (II). Los gobiernos locales y regionales en la construcción de la Agenda de la cooperación internacional, Conclusiones de la V Conferencia Anual del OCD UE-AL”, *Observa* n°8, diciembre 2010, Barcelona: OCD UE-AL, pp6-9.

Rodríguez Sosa J y M Zeballos (2007), *Evaluación de proyectos de DL. Enfoques, métodos y procedimientos*, Lima: Desco, 160p.

Rojas Morán L M. (2006), *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*, Lima: OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos, 192p.

RU (2012), *EU Development Assistance*, Sixteenth Report of Session 2010–12, House of Commons International Development Committee, vol.1, London: The Stationery Office Ltd, 36p, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/1680/1680.pdf>> (consultado el 19 de junio 2012)

Ruiz de Castilla Ponce de León FJ (2012), *El sistema tributario regional y municipal*, 19 de enero 2012, <<http://blog.pucp.edu.pe/item/18473/el-sistema-tributario-regional-y-municipal>> (consultado el 5 de junio 2012)

Sanahuja JA (2007), “Regionalismo e integración en AL”, *Pensamiento iberoamericano* n°0, 2007, pp75-106, http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2872515&orden=0 (consultado el 2 de junio 2012)

Sanahuja JA (2011), *La política de desarrollo de la UE y AL: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, cuadernos CeaLCI, Fundación Carolina, Madrid, 82p.

Sanz Corella B (2008), “Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada”, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada UE-AL* vol. 2, OCD UE-AL, 230p.

Schulz NS (2009), “Implementing Paris and Accra: Towards a Regional Agenda in Latin America and the Caribbean”, *Development in Context* n° 18, FRIDE, 23p.

Secrétariat Général de l’action extérieure du gouvernement basque (1999), *Les pouvoirs des Länder, cantons, régions et communautés autonomes en matière d’action extérieure*, Cadre Législatif, Maastricht: European Institute of Public Administration, 305p.

Sen A (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 366p.

SFDI (2002), *Journée d’études: Les collectivités territoriales infra-étatiques dans le système juridique internationale*, Paris: Pédone, 205p.

Silva Lira I (2003), *Metodología para la elaboración de estrategias de DL*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 64p.

Smoke P y MS Winters (2011), *Donor Program Harmonization, Aid Effectiveness and Decentralized Governance*, DeLoG, 23p, <http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/DLGHarmonization_AidEffectivenessJan2011.pdf> (consultado el 9 de mayo 2012)

SUBDERE (2009), *Descentralización en AL: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*, SUBDERE n°3, Santiago de Chile: 74p, <http://www.adoptaunhermano.cl/biblioteca-archivos/descentralizacion_america_latina.pdf> (consultado el 4 de junio 2012)

Sumner A y A Glassman (2012), “Aid cuts to middle-income countries worsen global poverty and ill-health”, *The Guardian*, 2 January 2012, <<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/jan/02/aid-cuts-middle-income-countries>> (consultado el 7 de junio 2012)

Tandon Y (10 de marzo 2012), "La ayuda al desarrollo ha perdido toda legitimidad", Sodepaz, <<http://www.sodepaz.org/cooperacion-mainmenu-4/1851-qla-ayuda-al-desarrollo-ha-perdido-toda-legitimidadq.html>> (consultado el 11 de mayo 2012).

TdC (2009), *La gestión por la comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo*, Informe Especial no 4, 65p, <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8038822.PDF>> (consultado el 18 de junio 2012)

Tezanos Vázquez S y AM de la Cueva Astigarraga (2009), *AOD para ALC en el punto de inflexión del milenio*, Universidad de Cantabria, Santander, 47p.

Thomson A (2010), *Thematic Paper on Decentralisation and Local Empowerment, Joint Evaluation of Danish-Bhutanese Country Programme 2000-09*, 13p, http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Eval/978-87-7087-426-7/201002Thematicpaper_DecentralisationandLocalEmpowerment_Final.ashx (consultado el 14 de junio 2012)

Torres Tello E (2005), *Diagnostico de la gestión municipal, Alternativas para el Desarrollo*, 104p, <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/DiagnosticodelaGestionMunicipal.pdf> (consultado el 4 de junio 2012)

Tribunal Constitucional de Perú (2003), *Sentencia constitucional* STC 0008-2003-AI/TC, <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>> (consultado el 29 de mayo 2012)

Tuñón J (2008), "¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisional comunitario?" *Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas*, Universidad Complutense de Madrid, UNISCI Discussion Papers, N° 17, pp-151-172, Madrid.

UE (1998), *Reglamento n° 1659/98 del Consejo sobre la cooperación descentralizada*, 17.07.1998, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:213:0006:0008:ES:PDF>> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2001), *Manual de Gestión del ciclo de proyecto*, 45p, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/pcm_handbook_es.pdf> (consultado el 25 de junio 2012)

UE (2002), *Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo*, comunicación de la comisión al consejo, al PE y al comité económico y social, COM(2002) 598 final, Bruselas, 07.11.2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF>> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2003a), *Gobernanza y desarrollo*, comunicación de la CE al Consejo, al PE y al comité económico y social europeo, COM (2003) 615final, 20.10.2003

UE (2003b), *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la UE*, comunicación de la CE, Bruselas, 19.12.2003, COM(2003) 811 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:ES:PDF>> (consultado el 19 de junio 2012)

UE (2004), *Reglamento n° 625/2004 del PE y del Consejo por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) n° 1659/98 sobre la cooperación descentralizada*, 31.03.2004, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:099:0001:0002:ES:PDF>> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2005b), *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, comunicación de la CE al consejo, al PE y al comité económico y social europeo, 12.4.2005, COM(2005) 134 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:ES:PDF>> (consultado el 20 de mayo 2012)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:ES:PDF> (consultado el 16 de junio 2012)

UE (2005c), Conclusiones del Consejo de mayo de 2005 sobre Coherencia de Políticas en favor del Desarrollo

UE (2005d), *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, COM (2005) 133 final.

UE (2006a), *Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido*, Comunicación de la Comisión, COM (2006) 87 final, 02.03.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0087:FIN:ES:PDF> (consultado el 15 de febrero 2011)

UE (2006b), *Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, COM (2006) 88 final, 3.6.2006.

UE (2006c), *El consenso europeo sobre desarrollo*, Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los EM reunidos en el seno del Consejo, del PE y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la UE, 24.2.2006.

UE (2006d), *Reglamento (CE) 1905/2006 del PE y del Consejo sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)*, 18.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2006e), *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda – Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, COM(2006) 85 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0085:FIN:Es:PDF>> (consultado el 12 de junio 2012)

UE (2006f), *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la CE, bases metodológicas de evaluación*, vol. 1, Luxemburgo, 101p

UE (2006g), *Metodología de evaluación geográfica y temática*, vol. 2, Luxemburgo, 45p

UE (2006h), *Reglamento (CE) 1889/2006 del PE y del Consejo por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial (IEDDH)*, 20.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:ES:PDF>>

UE (2006i), *Reglamento (CE) 1717/2006 del PE y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Estabilidad*, 15.11.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:ES:PDF>> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2006j), *Programa temático «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo»*, Comunicación de la CE al Consejo, al PE, Bruselas, 25.1.2006, COM(2006) 19 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0019:FIN:ES:PDF>> (consultado el 12 de mayo 2012)

UE (2007a), *Thematic programme Non-state actors and local authorities in development Strategy paper 2007-2010*, http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/nsa_la_strategy_paper_2007_2010_en.pdf> (consultado el 16 de mayo 2012)

UE (2007b), *AL, documento de programación regional 2007-2013*, 12.07.2007 (e/2007/1417)

UE (2007c), *Council Conclusions on policy coherence for development*, 20 de noviembre de 2007, <<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/43627D99-FA82-4200-BB9E-E182DDC9F122/0/97179.pdf>> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2007d), *Comunidad andina, documento de estrategia regional 2007-2013*, 12.04.2007 (e/2007/678)

UE (2007e), *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, COM(2007) 72 final, 28.02.2007.

UE (2007f), *Apoyo de la CE a la Descentralización y a la Gobernanza Local en terceros países*, Colección Herramientas y Métodos Documento de Referencia no. 2, Bruselas, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/9/9c/decentralisation_local_governance_refd oc_final_sp.pdf> (consultado el 16 de junio 2012)

UE (2007g), *Documento estrategia país Perú 2007-2013*, <http://eeas.europa.eu/delegations/peru/documents/eu_peru/csp_2007-2013_es.pdf> (consultado el 25 de junio 2012)

UE (2008a), *Autoridades Locales: agentes del desarrollo*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2008) 626 final, Bruselas, 8.10.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2008b), *Conclusiones del Consejo sobre las autoridades locales como agentes del desarrollo para la reducción de la pobreza*, 11 de noviembre de 2008, <http://www.congdcyl.org/publico/Conclusiones_Consejo_Autoridades_Locales_Cooperacion.pdf> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2009a), *La UE y AL: Una asociación de actores globales*, Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo, COM (2009) 495/3, Bruselas, 30.09.2009. <http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf> (consultado el 21 de mayo 2012)

UE (2009b), *Conclusiones del Consejo sobre un Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, 18 de noviembre de 2009, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st15/st15912.es09.pdf>> (consultado el 24 de febrero 2011)

UE (2009c), *Council conclusions on Policy Coherence for Development*, 17 November 2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111278.pdf> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2009d), *Coherencia de las políticas en favor del desarrollo – Definición de un marco político común de la Unión*, Comunicación de la CE al consejo, al PE, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, 15.9.2009, COM(2009) 458 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0458:FIN:ES:PDF>> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2009e), *La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE*, Bruselas, 15p, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_es.pdf> (consultado el 25 de mayo 2012)

UE (2010a), *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE* <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0145:FIN:ES:PDF>> (consultado el 15 de junio 2012)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF> (consultado el 12 de junio 2012)

UE (2010b), *Socios para el desarrollo, Guía sobre la cooperación al desarrollo UE – AL*, 2º. ed., Luxemburgo, 118p,

<http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_es.pdf> (consultado el 12 de diciembre 2011).

UE (2010c), *Policy Coherence for Development Work Programme 2010- 2013*, commission staff working document, Brussels, 21.4.2010, SEC(2010) 421 final, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF> (consultado el 18 de junio 2012).

UE (2010d), versión consolidada del TFUE, 151, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>> (consultado el 11 de junio 2012)

UE (2010e), versión consolidada del TUE, 45p, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:es:PDF>> (consultado el 11 de junio 2012)

UE (2010f), *Diálogo estructurado*, documento de cierre preliminar, grupos de trabajo 1 y 2, 37p. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Di%C3%A1logo_estructurado> (consultado el 3 de mayo 2012)

UE (2010g), *Annual Action Programme 2010 for the thematic programme "Non State Actors and Local Authorities in Development"*, Commission decision (08/06/2010) <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/aap_2010_dci-nsa_en.pdf> (consultado el 22 de junio 2012)

UE (2010h), *Revisión de medio término y Programa Indicativo Nacional 2011 – 2013 Perú*, <http://eeas.europa.eu/delegations/peru/documents/eu_peru/peru_mtr-2010_es.pdf> (consultado el 25 de junio 2012)

UE (2011a), *Devco anual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010*, Bruselas, 197p, <http://ec.europa.eu/europeaid/files/publications/europeaid_annual_report_2011_en.pdf> (consultado el 10 de junio 2012)

UE (2011b), *Diálogo estructurado*, documento de conclusión, 25p, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/0/01/Final_Concluding_paper_-ES.pdf> (consultado el 14 de mayo 2012)

UE (2011c), *Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*, comunicación de la CE al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 13.10.2011, COM(2011) 638 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0638:FIN:Es:PDF>>, (consultado el 18 de junio 2012).

UE (2011d), *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development*, Commission staff working document, Brussels, 19.4.2011, SEC(2011) 500 final, 101p, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/documents/working-document-vol1_en.pdf> (consultado el 19 de junio 2012)

UE (2011e), *Un Presupuesto para Europa 2020*, Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones <[147/148](http://eur-</p></div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2801%29:FIN:ES:PDF>
(consultado el 20 de octubre 2011)

UE (2011f), *Un Presupuesto para Europa 2020 - Parte II: Fichas sobre políticas*, Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:ES:PDF>
(consultado el 20 de octubre 2011)

UE (2011g), *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, conclusión del Consejo, 14 de noviembre 2011, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf> (consultado el 13 de junio)

UE (2011h), *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, Comunicación de la comisión al PE, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2011) 637 final, Bruselas, 13.10.2011, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/documents/agenda_for_change_es.pdf>
(consultado el 20 de diciembre 2011)

UE (2011i), *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, Executive summary of the impact assessment, Brussels, 13.10.2011, SEC(2011) 1173 final, <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/resume_impact_assesment_en.pdf> (consultado el 20 de octubre 2011)

UE (2011j), *Operational Framework on Aid Effectiveness - Consolidated text*, Council of the European Union, 11 January 2011, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st18/st18239.en10.pdf>> (consultado el 15 de junio 2012)

UE (2011k), *Council adopts new "comitology" rules*, Brussels, 14 February 2011, 6378/11, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119270.pdf>
(consultado el 19 de junio 2012)

UE (2011l), *EU 2011 Report on Policy Coherence for Development*, commission staff working paper, Brussels, 15.12.2011, SEC(2011) 1627 final, 112p, <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu_2011_report_on_pcd_en.doc.pdf> (consultado el 18 de junio 2012).

UE (2011m), *Thematic programme Non-state actors and local authorities in development, 2011-2013 Strategy Paper*, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la_strategy_2011-2013_-_en.pdf> (consultado el 17 de mayo 2012)

UE (2011n), *Annual Action Programme 2011 for the thematic programme "Non State Actors and Local Authorities in Development"*, Commission implementing decision of 12/05/2011 <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap_2011_dci-nsa_en.pdf> (consultado el 17 de junio 2012)

UE (2011o), *Midterm review and regional indicative programme 2011-2013 for Latin America*, 43p, <http://eeas.europa.eu/la/csp/11_13_mtr_en.pdf> (consultado el 15 de mayo 2012)

UE (2011p), *Informe País Perú / CAN*, Monitoreo Externo de los Programas de Ayuda al Desarrollo de la UE, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/19/03/2012_-_1521/sr_latin_america.2011.peru_.pdf> (consultado el 25 de junio 2012)

UE (2012a), *EU Bilateral trade and trade with the world Peru*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113435.pdf> (consultado el 2 de junio 2012).

UE (2012b), *AL y la UE*, <http://eeas.europa.eu/delegations/peru/eu_latina_americaindex_es.htm> (consultado el 9 de mayo 2012)

UE (2012c), *organización de base* <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Organizaci%C3%B3n_de_base> (consultado el 29 de mayo 2012)

UE (2012d), *The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries*, Council conclusions, Brussels, 14 May 2012, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130241.pdf> (consultado el 19 de junio 2012)

UE (2012e), *Theory-based impact evaluation*, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/theory-based_impact_evaluation/index_en.htm> (consultado el 31 de mayo 2012)

UE (2012f), *Desarrollo y cooperación Europeaid, guías de evaluación* <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gbb_det_es> (consultado el 9 de mayo 2012)

UE (2012g), *Dialogo estructurado por una cooperación al desarrollo eficaz*, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Di%C3%A1logo_estructurado> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2012h), *European commission: Trade: Latin America*, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/latin-america>> (consultado el 2 de junio 2012)

UE (2012i), *Política regional de la UE, historia de la política*, <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_es.cfm#2> (consultado el 20 de mayo 2012)

UE (2012j), *Annual Action Programme 2012 for the thematic programme "Non State Actors and Local Authorities in Development"*, Commission implementing decision (29/03/2012), <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap_2012_dci-nsa_en.pdf> (consultado el 21 de mayo 2012)

UN-Habitat (2009), *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all*, Nairobi, 27p, <<http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2613&alt=1>> (consultado el 20 de Julio 2011)

URBAL III (2011), *Participación y concertación, claves para el desarrollo económico local*, Lima, 29 de noviembre de 2011, 3p. <http://www.urbal3.eu/uploads/descargas/nota_de_prensa_clausura_dialogo_regional.pdf> (consultado el 1 de diciembre 2011)

Valcárcel M (2006), *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Lima: Universidad Católica del Perú, 41p.

Valderrama M (2003), “El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización en el Perú”, in *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 12. Año 2003, pp. 55-68.

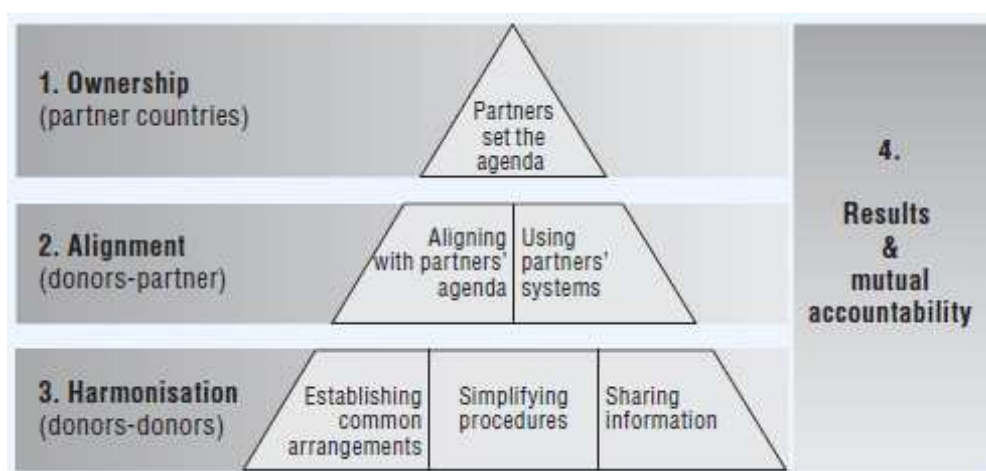
Valderrama M (2003b), *Los procesos de descentralización en AL y la cooperación europea*, Lima: AIETI 19p.

White H (2009), “Theory based impact evaluation”, *3ie Working Paper* n°3, New Delhi: International initiative for impact evaluation, 20p, <http://www.3ieimpact.org/admin/pdfs_papers/48.pdf> (consultado el 31 de mayo 2012)

Zapata Garesche E (2007), *Manual práctico para internacionalizar a la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada UE –AL. Vol. 1.* OCD UE-AL. Montevideo, 2007, 160p.

ANEXOS

Anexo 1. Eficacia de la ayuda: pirámide



OCDE (2006), 2005 Development Cooperation Report, Vol. 7, n°1, p4.

Anexo 2. Eficacia: indicadores (declaración de París)

APROPIACIÓN		METAS PARA 2010
1	<i>Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas</i> – Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75%* de los países socios
ALINEACIÓN		METAS PARA 2010
2	<i>Sistemas nacionales fiables</i> – Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
3	<i>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</i> – Porcentaje de flujos de ayuda que se repercuta en el presupuesto nacional de los socios	85%* de los flujos de ayuda se repercutan en el presupuesto nacional
4	<i>Reforzar capacidades con apoyo coordinado</i> – Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
5	<i>Utilización de los sistemas nacionales</i> – Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
6	<i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> – Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
7	<i>La ayuda es más predecible</i> – Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75%* de esta ayuda liberada en programas
8	<i>Ayuda desligada</i> – Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar.
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010
9	<i>Utilizar disposiciones o procedimientos comunes</i> – Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas ^a	Como mínimo el 25 %*
10	<i>Fomentar análisis comunes</i> – Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	<i>Marcos orientados a resultados</i> – Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	75% * de los países socios
MUTUA RESPONSABILIDAD		METAS PARA 2010
12	<i>Mutua responsabilidad</i> – Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
*Se confirmarán o se modificarán estas cifras de aquí a septiembre de 2005		

Fuente: OCDE (2005, 2008), p11

Anexo 3. Evolución de la cooperación internacional para el DL

Periodo	Enfoque	Temas de la agenda	Papel de la CIPD	Actores
1ª etapa 1950-1960	Enfoques ortodoxos/paradigma económico estructural. 1950 → crecimiento económico. 1960 → modernización.	Desarrollo nacional a partir de la lógica occidental de la sociedad industrial. Políticas regionales de desarrollo. Mayor impulso al desarrollo rural, infraestructura y servicios	Cooperación entre gobiernos desde una perspectiva estatocéntrica y vertical.	Gobierno central, rector del desarrollo y único proveedor de infraestructura y servicios.
2ª etapa 1970	Se incorporan nuevas variables, distintas a la del crecimiento económico. Surgen los enfoques de desarrollo global (ej: necesidades básicas* y desarrollo sustentable).	Mejoramiento urbano, medio ambiente, necesidades básicas, factores culturales, género.	Se incorporan otros agentes. Las agencias internacionales conciben la participación de ONG para que realicen trabajos en las localidades.	Gobiernos centrales y ONG.
3ª etapa 1980-1990	Enfoque espacial: concepción de unidades territoriales. 1980 → Ajuste estructural Reforma del Estado-descentralización. 1990 → Globalización.	Desarrollo urbano (crisis de lo urbano carencia y desorganización de los servicios públicos, aumento de pobreza, incremento de violencia, etc.) Desarrollo regional Desarrollo urbano (las ciudades como motores del desarrollo) Desarrollo regional Descentralización (se incentiva la capacidad de desarrollo local).	Impulso a programas de cooperación dirigidos a las ciudades y a planes de desarrollo regional. Cooperación descentralizada. Fomento de las relaciones entre agentes públicos y económicos en los espacios públicos y locales. iniciativas locales de desarrollo. Redes de ciudades. Programas de descentralización. Infraestructura	Gobiernos centrales, ONG y Gobiernos locales-municipios.
Etapa actual	Desarrollo local, desarrollo regional (el desarrollo desde una visión territorial) Estrategias glolocales de desarrollo (la responsabilidad del desarrollo local recae en agentes locales frente a la competencia global). Se valora la dimensión espacial-territorial.	El desarrollo local, en el centro de la agenda. Se fortalece la dimensión territorial del desarrollo. Objetivos del Milenio en lo local. Gobernanza local y fortalecimiento de las capacidades institucionales. Agenda 21.	Fortalecimiento del gobierno local. -Autonomía de la gestión pública local. -Capacidad institucional. -Cooperación descentralizada por medio de redes. -Ejecución de políticas transversales para el desarrollo. -Impulso al desarrollo económico local.	Gobiernos centrales, ONG, Gobierno municipal como articulador de sinergias y agente de desarrollo.

Fuente: Ponce (2007), pp. 33-34

Anexo 4. AOD de los GL (2002-2003)

Member	Amount reported 2002 USD million	Amount reported 2003 USD million	As % of bilateral ODA** average 2002-03	Systematic data collection from:
Spain	246.4	321.0	18%	- Autonomous governments
Germany*	465.4	687.3	11%	- Federal states
Belgium	46.6	59.8	5%	- Regions, communities, provinces, municipalities
Italy	15.8	27.3	2%	- Regions, provinces, municipalities
Switzerland	16.1	22.4	2%	- Cantons - Active municipalities (about 300); complete survey (2912 municipalities) every 5 years
Austria	2.7	3.9	0.9%	- Federal states - Most active municipalities
Canada	14.0	17.5	0.9%	- Provinces
Portugal	Not available	1.0	0.5%	- National Association of Municipalities
France	6.6	39.5	0.4%	- In 2002: regions - In 2003: regions, departments, 500 largest towns.
Japan	5.2	9.9	0.1%	- Prefectures, biggest cities.
Australia	0.7	0.8	0.08%	- State and territory governments
Greece	0.2	0.1	0.07%	- Regions, active prefectures (29) and municipalities (65)

* Over 90% of the amounts reported by Germany relate to imputed students' costs.

** As a share of bilateral ODA commitments. (Similar results are obtained if calculated as a share of gross disbursements.)

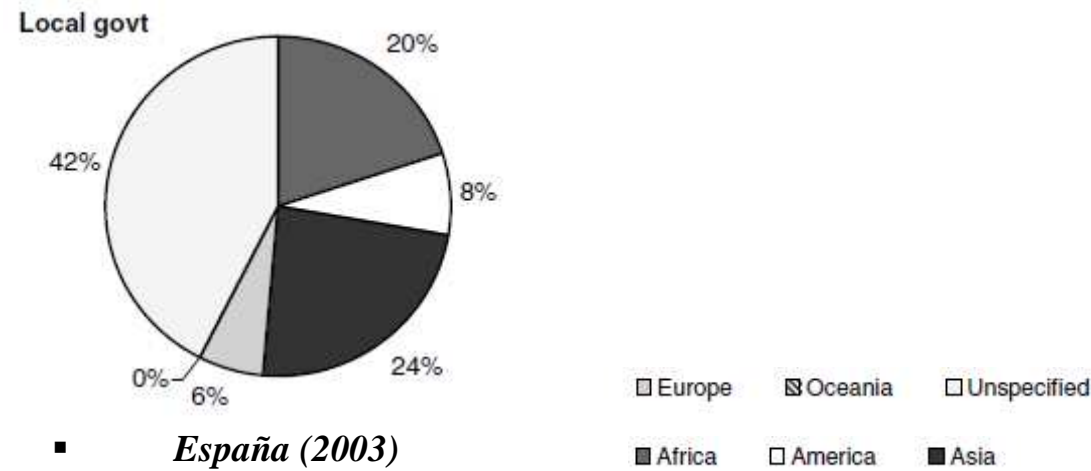
Fuente: OCDE (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*, p22.

Francia: el monto era de 70M€ en 2009, y 115M€ si se incluyen los salarios de los técnicos en misión, según el ministerio de asuntos extranjeros francés, y 2330M€ para el conjunto de las actividades de relaciones internacionales de los GL franceses, <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee>> (consultado el 25 de mayo 2012)

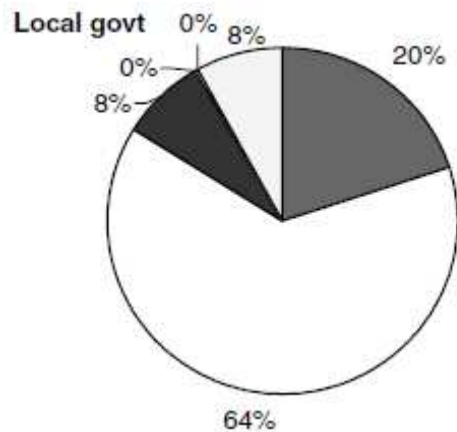
España: la tasa era de 14,37% en 2002, 16,57% en 2003, 16,38% en 2005, luego bajó hasta 12,54% 2009 y 11.36% en 2010 (MAE, *Avance del Seguimiento PACI 2010*, <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documentos/111129%20Seg%20PACI%202010%20-%20Final.pdf>> consultado el 25 de mayo 2012). También se suele excluir los salarios de los funcionarios (Martínez & Sanahuja, 2011, p111).

Anexo 5. AOD de los GL: repartición geográfica

■ *Alemania (2003, sin los gastos de estudiantes)*

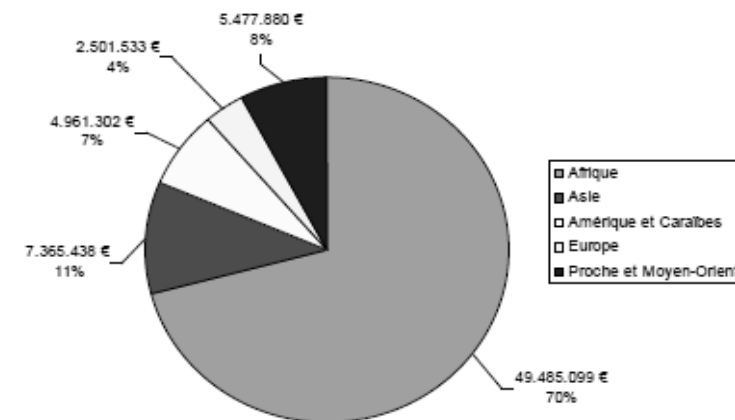


■ *España (2003)*



Fuente: OCDE (2005), *Aid Extended by Local and State Governments*, p22.

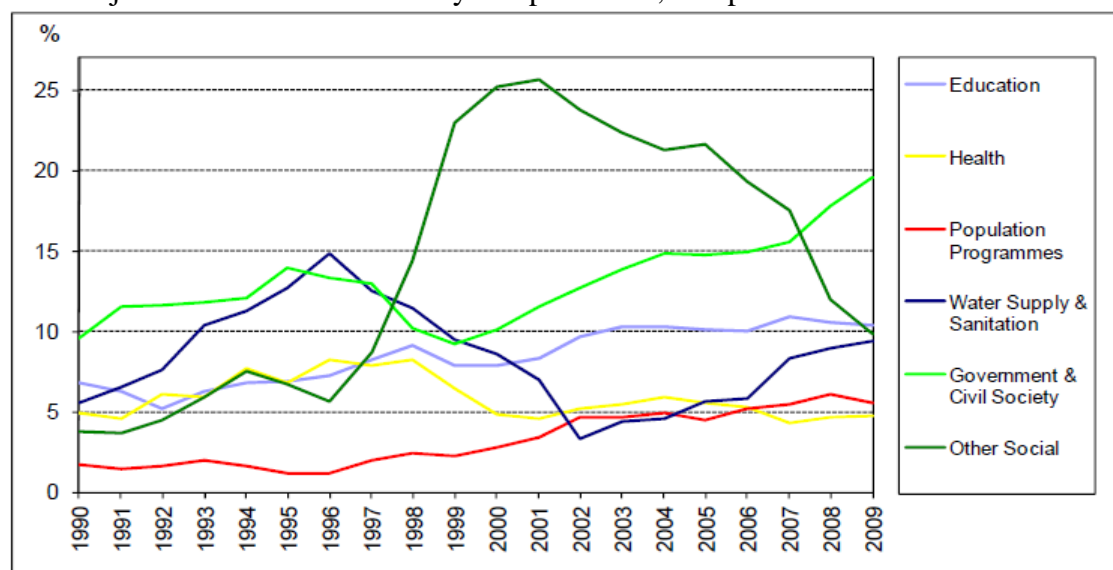
■ *Francia*



Fuente: Ministère des Affaires étrangères, France (2011), p4.

Anexo 6. AOD del sector social: análisis desde 1990

Porcentaje de la AOD total distribuyable por sector, compromisos de 3 años de media



Fuente: OCDE (2012b), *Development aid at a glance, statistics by region, America, p11*.

Anexo 7. Ranking de los 10 primeros donantes

■ *ALC*

3.1.2. Top 10 ODA donors USD million, net disbursements in 2010			
1	United States	2 722	25%
2	Spain	1 370	13%
3	EU Institutions	1 289	12%
4	Germany	913	8%
5	Canada	808	7%
6	France	665	6%
7	IDB Sp.Fund	501	5%
8	Norway	434	4%
9	IDA	284	3%
10	Netherlands	223	2%
	Other donors	1 603	15%
	Total	10 812	100%

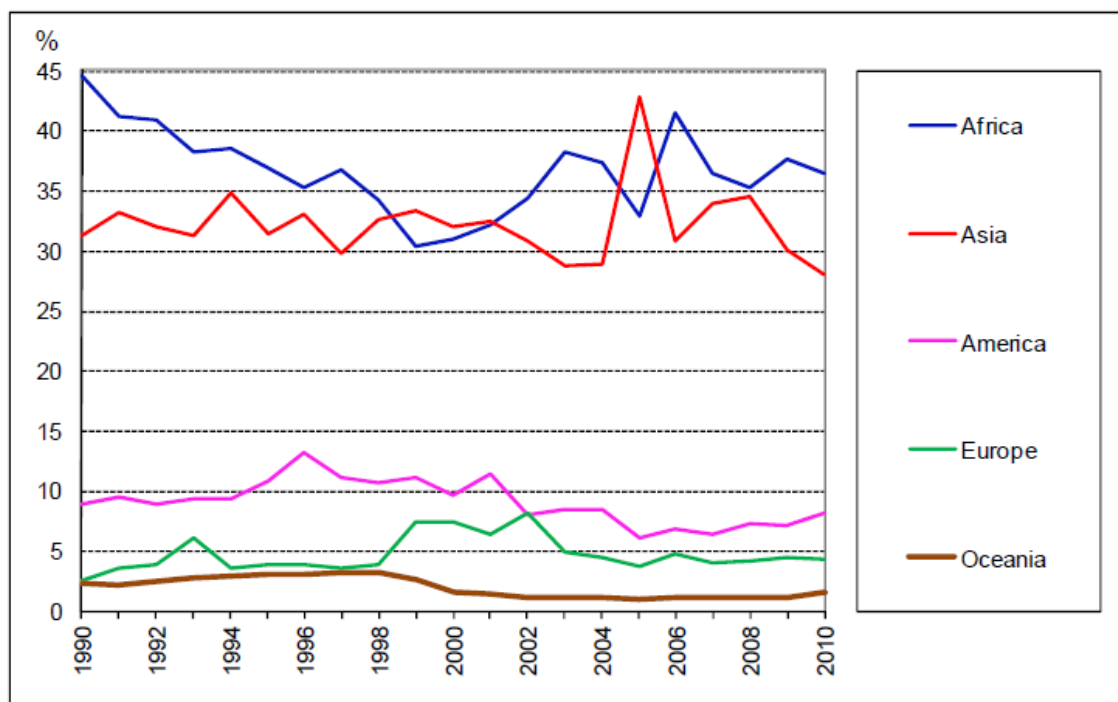
■ *Perú*

Top Ten Donors of gross ODA (2009-10 average) (USD m)	
1	Japan 197
2	United States 131
3	Spain 114
4	Germany 92
5	EU Institutions 50
6	Global Fund 23
7	Switzerland 22
8	Canada 20
9	Belgium 20
10	France 18

Fuentes: OCDE (2012b), p2 y BM<<http://www.oecd.org/dataoecd/23/42/1882858.gif>>

Anexo 8. AOD mundial: distribución regional

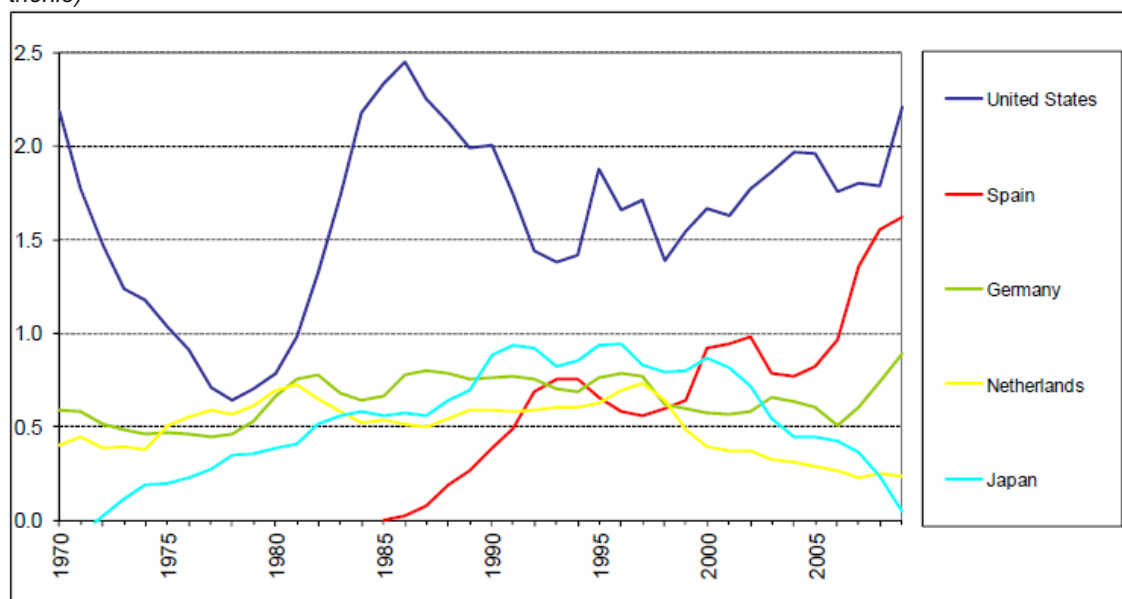
(COMO PORCENTAJE DE LA AOD TOTAL DE LOS DONANTES DEL CAD)



Fuente: OCDE (2012b), p3.

Anexo 9. AOD a ALC de los principales donantes bilaterales

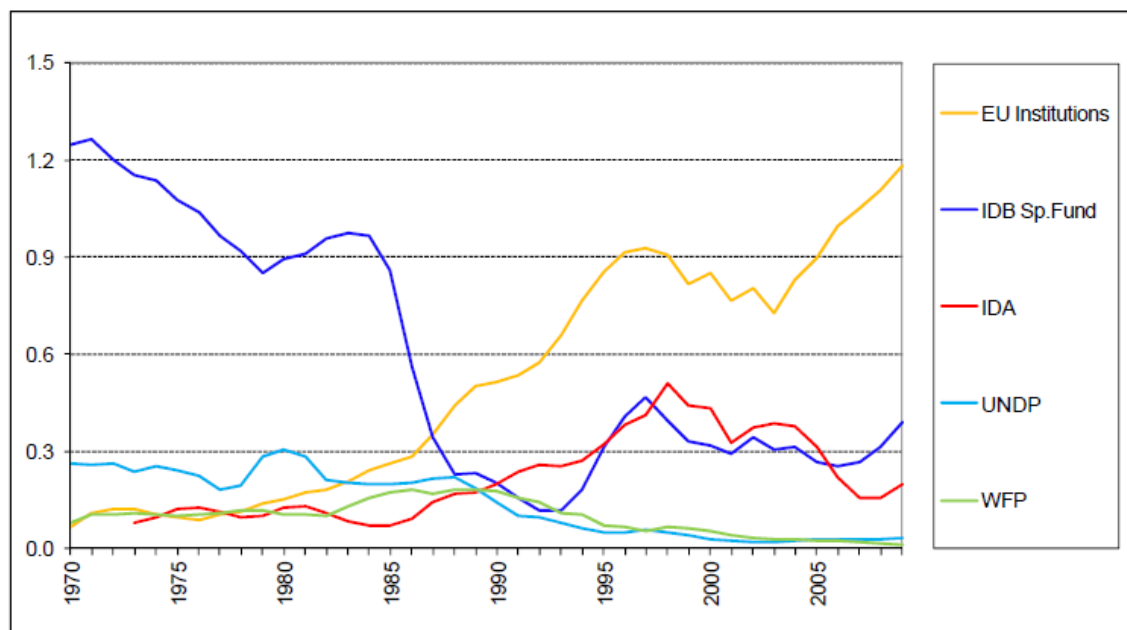
(Miles de millones de dólares, a precios y tipos de cambio de 2009, desembolsos netos promedio en cada trienio)



Fuente: OCDE (2012b), p5.

Anexo 10. AOD a ALC de los principales donantes multilaterales

USD billion, 2009 prices and exchange rates, 3-year average net disbursements



Fuente: OCDE (2012b), p6.

Anexo 11. Ranking de los 10 principales receptores de AOD de ALC

(Miles de millones de dólares de AOD neta recibida de los donantes del CAD)

	2008	2009	2010	3-year average	% of all recipients
1 Haití	912	1 120	3 076	1 702	18%
2 Colombia	972	1 059	910	980	10%
3 Nicaragua	741	773	628	714	7%
4 Bolivia	628	725	676	676	7%
5 Honduras	564	456	576	532	5%
6 Brazil	460	337	664	487	5%
7 Guatemala	536	376	398	437	4%
8 Mexico	149	184	473	269	3%
9 El Salvador	233	276	284	265	3%
10 Peru	463	441	-254	217	2%
Other recipients	3 629	3 275	3 382	3 428	35%
Total ODA recipients	9 288	9 022	10 812	9 707	100%

Fuente: OCDE (2012b), p7.

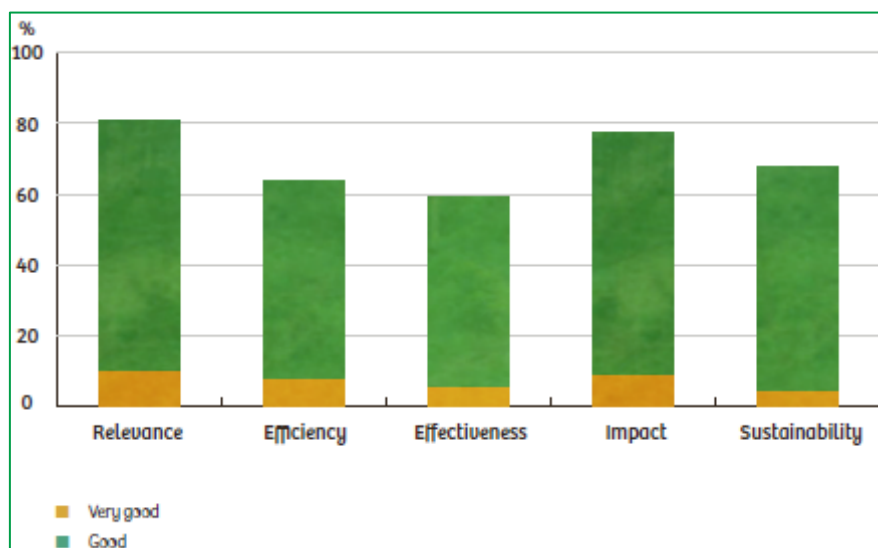
Anexo 12. Evaluación de la cooperación europea

▪ *En base a los indicadores de eficacia París (2005-2010)*

Indicador	UE mundo	Promedio mundo	UE en Perú	Promedio en Perú
Estimación presupuestaria exhaustiva y realista	51%	superior al promedio		
Asistencia técnica coordinada	50%		50%	77%
Uso de sistemas financieros públicos nacionales	49%		33%	72%
Uso de sistemas de contratación nacionales	47%			
Número de unidades de ejecución de proyectos	55%	fuerte baja		
Desembolsos conformes y registrados por los gobiernos	48%	superior al promedio	63% ⁶⁰⁸	81%
Ayuda con enfoque programa	52%	superior al promedio		
Misiones coordinadas	19%			
Análisis - país coordinados	57%		100%	44%

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2012a), p127 y (2011), p172.

▪ *En base al sistema Monitoreo Orientado a Resultados (2010)*



Fuente: UE (2011a), p146.

⁶⁰⁸ El ratio programación-ejecución fue de 53,5% en 2007 en el Perú. (APCI 2010, p86).

Anexo 13. Indicadores de proceso de descentralización

Type of result	Level of action	Nature of result	Indicators and sources
Input	donor	political dialogue, funds, technical assistance/capacity building	demarches, amounts, consultancies
Output	donor/country	political/policy programmes, capacity building programmes, legal reforms	political/policy decisions, people trained, changed laws, regulations, mandates
Outcome	country	capacities developed, resources available at local levels	indicators from decentralisation programmes e.g. financial transfers
Effect	country	democratic and accountable government, effective service delivery, economic development	indicators from decentralisation and sector programmes e.g. elections held, education participation rates
Impact	country	improvements in health, education, sanitation, infrastructure, employment, safety	indicators from poverty reduction strategies

Fuente: Nibbering and Swart (2009) p267.

Anexo 14. Indicadores de eficiencia municipal

Función de gestión municipal	Output Indicador			Observaciones
1. ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO	Instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural	Y 1	Z 1	Número de instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural. Se consideran: (i) plan de desarrollo municipal concertado; (ii) plan estratégico y de desarrollo económico local; (iii) plan de desarrollo social; (iv) plan de acondicionamiento territorial; (v) plan de desarrollo urbano o plan director; (vi) esquema de zonificación de áreas urbanas; (vii) plan de desarrollo rural; (viii) plan vital; (ix) plan de gestión ambiental; (x) plan de desarrollo asentamientos humanos; (xi) plan de desarrollo institucional; (xii) programas de inversiones; (xiii) presupuesto participativo; (xiv) plan operativo; (xv) otros
	Licencias de construcción en términos per cápita otorgadas	Y 2		Número de licencias de construcción dividido entre el número de habitantes. Se consideran las licencias para obras de construcción según: (i) viviendas multifamiliares; (ii) viviendas unifamiliares; (iii) viviendas unifamiliares; (iv) comercio; (v) industria; (vi) oficinas; (vii) institucional; (viii) educación; (ix) salud; (x) otras
	Licencias de funcionamiento en términos per cápita otorgadas	Y 3		Número de licencias de funcionamiento dividido entre el número de habitantes. Se consideran licencias para funcionamiento según: (i) comercial; (ii) servicios; (iii) artesanía y manufactura industriales; (iv) construcción; (v) actividades profesionales; (vi) otros
2. ASISTENCIA Y PREVENCIÓN SOCIAL	Cobertura de locales municipales para atención social	Y 4	Z 2	Número de población beneficiada dividido entre el número de habitantes. Se consideran beneficiarios sólo de los locales de administración municipal para la protección del niño, adolescente y adulto mayor según los siguientes establecimientos: (i) Casa Hogar; (ii) asilos y albergues; (iii) centros de cuidado diurno; (iv) centros de cuidado comunitario; (v) casa de estancia; (vi) DIFEMUNA; y (vii) otros
	Electros de saneamiento per cápita	Y 5		Número de electros de saneamiento del municipio dividido por el número de habitantes
	Raciones distribuidas por el Programa del Vaso de Leche	Y 6		Número de raciones distribuidas del Programa del Vaso de Leche considerando la población objetivo de las dos prioridades definidas en la normativa vigente (niños de 0-13 años, madres gestantes y lactantes, personas con TBC y ancianos)
3. EDUCACIÓN Y CULTURA	Beneficiarios en programas de apoyo a la educación	Y 7	Z 3	Número de beneficiarios. Se consideran los siguientes programas: (i) Desayuno escolar; (ii) uniformes, libros y útiles; (iii) capacitación laboral (rural); (iv) alfabetización; (v) otros
4. INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	Acciones para incentivar a la MYPE	Y 8	Z 4	Número de acciones realizadas. Se consideran las siguientes: (i) Promoción y publicidad; (ii) realización de ferias y congresos; (iii) convenios con ONG y/o empresas privadas; (iv) capacitación para mejorar la producción y venta; (v) otras acciones
	Acciones para el fomento a la artesanía	Y 9		Número de acciones realizadas. Se consideran las siguientes: (i) Promoción y publicidad; (ii) realización de ferias; (iii) apoyo a la comercialización de productos; (iv) promover el consumo de productos de la localidad; (v) otras
	Acciones para incentivar al turismo	Y 10		Número de acciones realizadas. Se consideran las siguientes: (i) Promoción y publicidad; (ii) mejoramiento de la infraestructura de acceso; (iii) construcción de nuevos atractivos turísticos; (iv) mantenimiento de los atractivos turísticos; (v) normas de protección al turismo; (vi) realización de eventos y ferias; (vii) convenios institucionales; (viii) otros
5. SALUD Y SANEAMIENTO	Locales para el apoyo al diagnóstico de la salud per cápita	Y 11	Z 5	Número de locales dividido entre el número de habitantes. Se consideran locales propios del municipio, según: (i) Locales con servicios de agua y/o saneamiento; (ii) laboratorio; (iii) servicio odontológico; (iv) otros
	Locales de atención de salud per cápita	Y 12		Número de locales dividido entre el número de habitantes. Se consideran locales de administración municipal en funcionamiento según: (i) hospitales y clínicas; (ii) centros de salud; (iii) puestos de salud; (iv) consultorios médicos; (v) casas de reposo/asilo; (vi) boticas; (vii) botiquines; (viii) otros
	Operadores de control	Y 13		Número de operadores realizados. Se consideran los siguientes: (i) Ases, ligeros y subterráneos; (ii) casas de salud; (iii) servicios higiénicos públicos; (iv) fangos; (v) asientos; (vi) pesas y medidas; (vii) alimentos; (viii) comercio ambulante; (ix) transporte público; (x) vigencia de licencias de construcción; (xi) vigencia de licencias de funcionamiento; (xii) emisión de títulos, guías tránsito y radíos; (xiii) otros
	Cobertura del servicio de recojo de basura	Y 14		Se consideran 4 rangos de cobertura del servicio de recojo de basura realizada por la municipalidad: (i) menos de 25%; (ii) entre 25% y 49%; (iii) entre 50% y 74%; y (iv) entre 75% y 100%
	Cantidad de basura recolectada	Y 15		Promedio anual de basura recolectada expresada en kilogramos
6. TRANSPORTE	Reparación y construcción de puentes y veredas	Y 16	Z 6	Metros cuadrados de puentes y veredas reparadas o construidas
	Reparación y construcción de caminos rurales	Y 17		Metros cuadrados de caminos rurales reparados o construidos

Fuente: RENAMU 2004.

Fuente: RENAMU, in Herrera Catalán & Francke Ballve (2007), p29.

Anexo 15. Esquema lógico del diagrama de efectos

Contexto	Insumos (Diseño)	Productos directos	Productos inducidos	Resultados	Impacto-corto pl.	Impacto-largo pl.
<ul style="list-style-type: none"> • Marco político-social de los socios • Diálogo existente y tratados • Estrategias • Feed-back 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos e instancias de diálogo político • Arquitectura interinstitucional gerencial y operativa • Mecanismos de gestión y asignación de fondos coherentes con el marco interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político a diferentes niveles (decidores, financiadores y donantes, instituciones participantes) • Operatividad interinstitucional (redes, identificación de demanda y oferta de buenas prácticas, operaciones de intercambio entre demanda y oferta (incluidos los proyectos piloto), seguimiento y feed-back • Disponibilidad de fondos proporcionados a los planes 	<p>Nuevas capacidades creadas en los diferentes socios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - operadores públicos, líderes políticos, líderes privados, grupos de trabajo, grupos de cabildeo formados para apoyar reformas relacionadas al programa - proyectos pilotos y demostrativos de apoyo a reformas, ejecutados exitosamente - mecanismos de durabilidad creados 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos procesos político-institucionales relacionados con el programa sostenidos • Nuevas iniciativas de desarrollo del sector privado • Nuevas iniciativas de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil • Durabilidad de los cambios mencionados arriba 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la gobernabilidad democrática • Mejora del desempeño de la pequeña y mediana empresa • Mejora de la participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo equitativo y sostenible

Fuente: Caputo (in Fernández de Losada et al. (2009) pp. 122-123.

Anexo 16. Ciclo de proyecto



Fuente: UE (2001).

Anexo 17. Indicadores de evaluación de la CD para el DEL

Aspecto del partenariatado	Concepto a medir	Indicadores	Fuente de verificación	Aspecto del partenariatado	Concepto a medir	Indicadores	Fuente de verificación
Desarrollo recíproco, desarrollo de redes y "partenariado fuerte"				Contribución al proceso de descentralización, nuevos mecanismos de gestión y participación			
El partenariatado se inserta en un acuerdo-marco	-Formalización de la relación bilateral	-Existencia de protocolos bilaterales -Respeto de los protocolos	-Texto de los protocolos -Entrevistas a los socios	Fortalecimiento de la capacidad de gobernanza	-Importancia atribuida a la capacidad de gobernanza	-Inclusión del aumento de la capacidad de gobernanza entre los resultados esperados -Existencia de acciones explícitamente dirigidas a fortalecer la capacidad de gobernanza	-Documentación existente
	-Existencia de compromisos o condicionalidad mutua	-Respeto de compromisos y condicionalidad mutua	-Texto de los compromisos formalmente asumidos -Entrevistas a los socios		-Aumento real de la capacidad de gobernanza	-(indicadores específicos de capacidad de gobernanza a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas
Desarrollo recíproco y carácter sistemático del partenariatado	-Misiones técnicas de intercambio en las dos direcciones	-Existencia y realización del plan de misiones -Eficacia de las misiones (comparación entre los objetivos y lo conseguido) -Número de misiones técnicas hacia cada país (realizadas/previstas)	-Documentación de las misiones -Entrevistas a los socios	Subsidiariedad horizontal - movilización del territorio	-Importancia atribuida a la movilización de los diferentes actores económicos del territorio	-Número y tipología de los sujetos participantes en los diferentes territorios -Rol de cada sujeto en la gestión del proyecto	-Documentación existente -Entrevistas
	-Comisión mixta bi-nacional técnico/política	-Existencia de una comisión mixta -Número de reuniones realizadas/previstas -Temas discutidos de interés para el desarrollo de ambos territorios -Existencia de una cartera de proyectos	-Documentación de la comisión mixta, actas -Entrevistas a los socios	Descentralización	-Importancia atribuida a la descentralización	-Inclusión de la descentralización entre los resultados esperados -Existencia de acciones dirigidas explícitamente a favorecer la descentralización	-Documentación existente
	-Coherencia	-Coherencia entre los proyectos realizados y en cursos con las respectivas prioridades políticas internas de los socios	-Documentación existente		-Descentralización real	-(indicadores específicos de descentralización a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas
	-Estabilidad en el tiempo	-Constitución y persistencia de redes transnacionales entre sujetos homólogos	-Documentación existente	Subsidiariedad vertical	-Articulación del proyecto en los diferentes niveles de la subsidiariedad vertical	-Participación de los niveles institucionales superiores -Participación de los niveles institucionales inferiores	-Documentación existente
Contribución al proceso de descentralización, nuevos mecanismos de gestión y participación							
Fortalecimiento institucional de los socios	-Importancia otorgada al tema del fortalecimiento institucional	-Inclusión del fortalecimiento institucional entre los resultados esperados del proyecto -Existencia de acciones explícitamente dirigidas al fortalecimiento institucional	-Documentación existente				
	-Efectivo fortalecimiento institucional	-(indicadores específicos de fortalecimiento institucional a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas		-Mejoramiento de las relaciones con las instituciones superiores e inferiores a raíz del proyecto	-(indicadores específicos de capacidad de gobernanza a definir considerando las características de cada proyecto)	-Documentación existente -Entrevistas

Fuente: Conato in Rhi-Sausi & Conato (2008), pp. 120-122.

Anexo 18. Recomendaciones para descentralización efectiva

Aim	Recommendation
Good governance	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Instituting the right values</i> – Core principles of effective decentralisation, such as good local governance, human rights, sustainability and pro-poor orientation, should be recognised and encouraged • <i>Enabling local government</i> – Decentralisation is required in both regulatory powers (ability to enforce local guidelines, policies, and create revenue through taxation and fees) and resources (finance, technical, management and governance capacity) • <i>Local to national links</i> – Involvement of the local level in regional and national processes, policies, strategies, reporting and planning is strongly advised
Engaging the poor	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Involving the poor</i> – Directly engaging the poor in decentralisation processes is vital for effective poverty eradication. This recognises that it is the poor that need to own and be a part of finding their own solutions. • <i>Participatory approaches</i> – Building participation skills in local government is required, to support active community involvement in planning, decision-making and service delivery. It is especially important to build up skills for involving poor and marginalised groups in local governance. Training should focus on: transparent participatory decision-making; civic dialogues; negotiation skills; conflict management; and consensus building
Local capacity development	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capacity development of local leadership</i> – Capacity development of local government leaders is crucial to achieve full understanding of the implications of various options for service delivery, including about privatisation and partnerships • <i>Political and governance skills</i> – enabling local officials and officers to be effective in sustainable governance and tackle locally relevant MDGs in the short to longer-term • <i>Technical practitioner support</i> – targeted capacity development is needed by key local practitioners e.g. planners, environmental health officers, sanitation and waste service providers, financial administrators • <i>Information for decision-making</i> – Support is required to strengthen local capacity for data collection and analysis to enhance monitoring, reporting and decision-making. This would also help provide better information for national government analysis and decision-making
Finance	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Development of tools and mechanisms</i> – is urgently needed to increase financial investment in local infrastructure (water, sanitation, housing etc) • <i>Access to finance</i> – Mobilised access to finance locally and local revenue creation (e.g. capacity to raise taxes and fees) should be enabled and supported • <i>New mechanisms</i> – Support for new local finance mechanisms, e.g. coordinating local government bonds regionally to increase access to local funds
Long term sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Decentralisation and participation</i> – Local Agenda 21 (LA21) participatory processes need greater support at all levels to ensure that sustainable local action is achieved involving all groups in a community, especially the poorest • <i>Sustainable consumption and production</i> – National policies should encourage local governments to purchase essential goods and services (e.g. transport, shelter, water and sanitation delivery) that meet sustainability criteria • <i>Urban – rural links</i> – National strategies need to foster dialogue and cooperation between urban and rural jurisdictions, encouraging greater regional coherence and an integrated approach • <i>Inter-municipal cooperation</i> – Governments and international agencies should encourage local government networking, technical exchange, and study visits to support learning and capacity development for sustainable development. Bilateral, regional and international programmes require additional recognition and support • <i>Supportive institutional framework</i> – Governments and international agencies need to provide consistent policy and regulatory frameworks and greater encouragement for sustainable local action

Fuente: PNUD (2005), *Toolkit for localising the MDGs*, p30.

Anexo 19. Componentes de las iniciativas de DL



Fuente: Albuquerque (2004), p162.

Anexo 20. UE: Programas e instrumentos de cooperación

Programación 2007-2013

		Instrument	Beneficiaries	Total funding
Geographic Instruments	EuropeAid/EEAS	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)	Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, the Palestinian Authority, Russia, Syria, Tunisia and Ukraine	EUR 11.181 billion
		European Development Fund (EDF)	African, Caribbean and Pacific (ACP) countries and the overseas territories of EU Member States	EUR 22.7 billion
		Development Co-operation Instrument (DCI)	Latin America, Asia and Central Asia, and the Gulf region and South Africa	EUR 10.057 billion
		Instrument for Greenland	Greenland	EUR 20 million/year
Thematic Instruments	EuropeAid - EEAS	Pre-Accession Instrument (IPA)	Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Kosovo Montenegro, Serbia and Turkey	EUR 11.5 billion
		European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR)	All countries, except EU	EUR 1.104 billion
		Instrument for Stability	All countries, except EU and industrialised countries	EUR 2.062 billion
		EU Food Facility	50 countries in Africa, Caribbean, Asia, Latin America, Gulf region	EUR 1.709 billion
		Nuclear Safety Co-operation Instrument (NSCI)	All countries, except EU and industrialised countries	EUR 524 million
		DCI - Environment and sustainable management of natural resources i	All countries, except EU, industrialised countries and pre-accession countries	EUR 804 million
		DCI - Non-state actors and local authorities in development	All countries (including EU), except third industrialised countries and pre-accession countries	EUR 1.6 billion
		DCI - Food security	All countries, except EU, industrialised countries and pre-accession countries	EUR 925 million
		DCI - Migration and Asylum	All countries, except EU, industrialised countries and pre-accession countries	EUR 364 million
		DCI - Investing in People	All countries, except EU, industrialised countries and pre-accession countries	EUR 1 billion
		DCI - Restructuring sugar production	18 African, Caribbean, Pacific countries	EUR 1.244 billion
		DCI - Main ACP banana supplying countries	10 ACP countries	EUR 190 million
		Humanitarian Assistance (BL 23+40)	All countries	EUR 7.1 billion
	ECHO			

Fuente: OCDE (2012a).

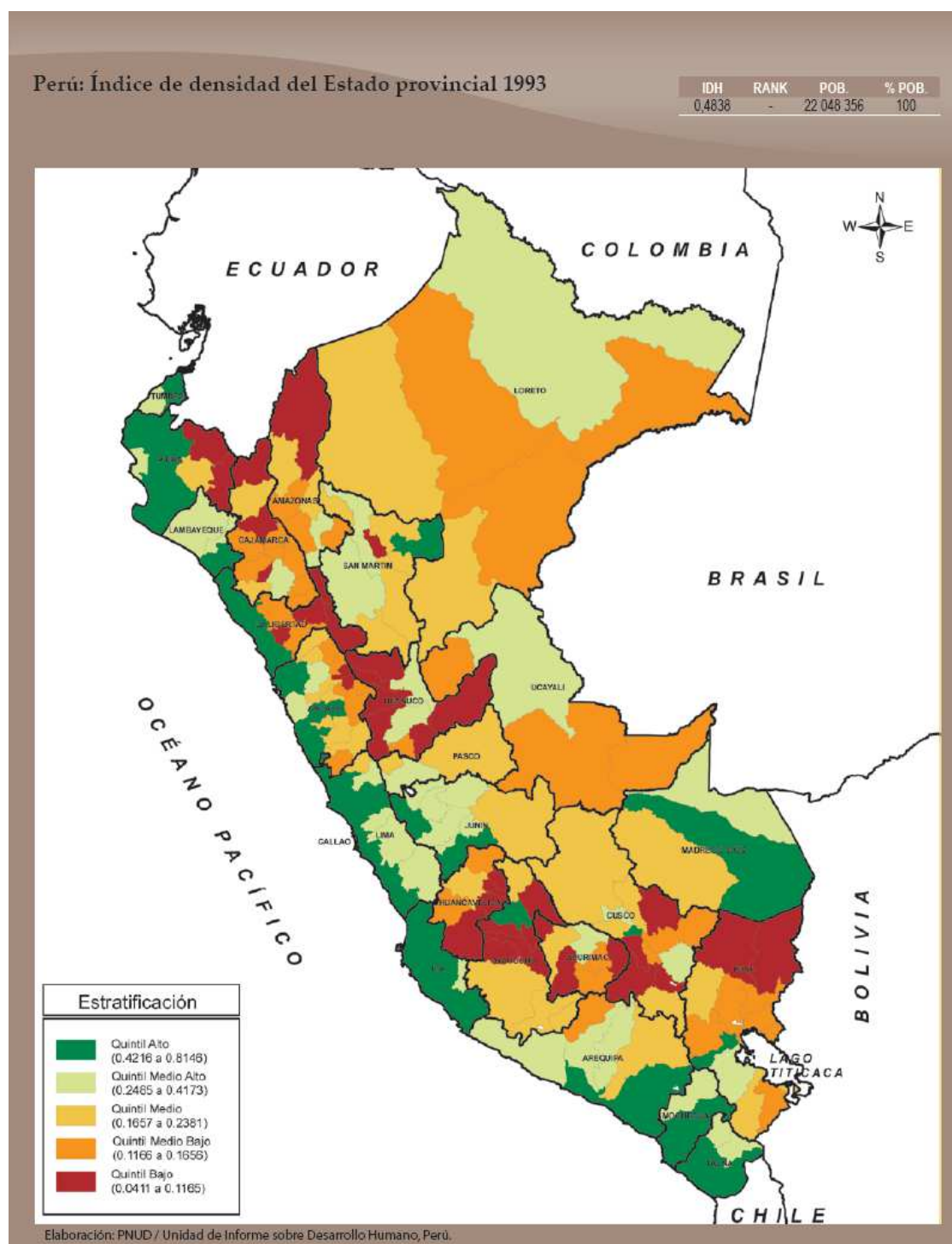
Propuesta de programación 2014-2020

Prix de 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIQUE 4 L'Europe dans le monde									
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	1 888	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	12 520
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	2 266	2 100	2 213	2 226	2 265	2 340	2 439	2 514	16 097
IEDDH	169	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Instrument de stabilité	357	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Sécurité (PESC)	352	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Instrument de partenariat (IP)	70	126	130	135	141	148	156	164	1 000
Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	2 553	2 560	2 682	2 808	2 938	3 069	3 202	3 338	20 597
Aide humanitaire	841	930	925	920	915	910	905	900	6 405
Protection civile (CPFI) + CRE	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Aide macrofinancière	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	250	236	231	226	195	157	128	84	1 257
Agences	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Autres	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marge	101	374	388	396	422	439	458	523	3 000
R4 TOTAL	9 222	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000

Fuente: UE (2011e).

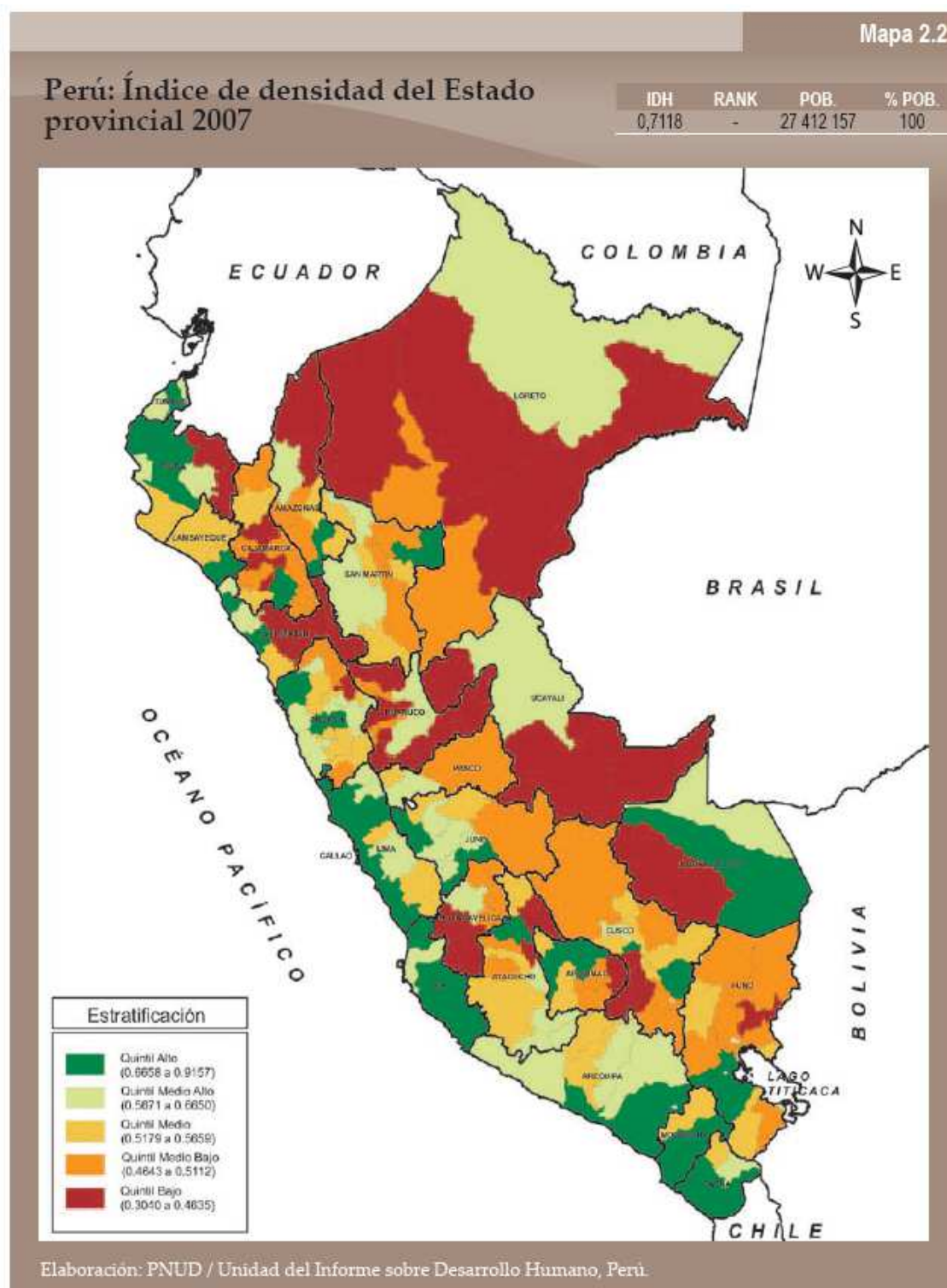
Anexo 21. Perú: IDH y Densidad del estado

■ 1993



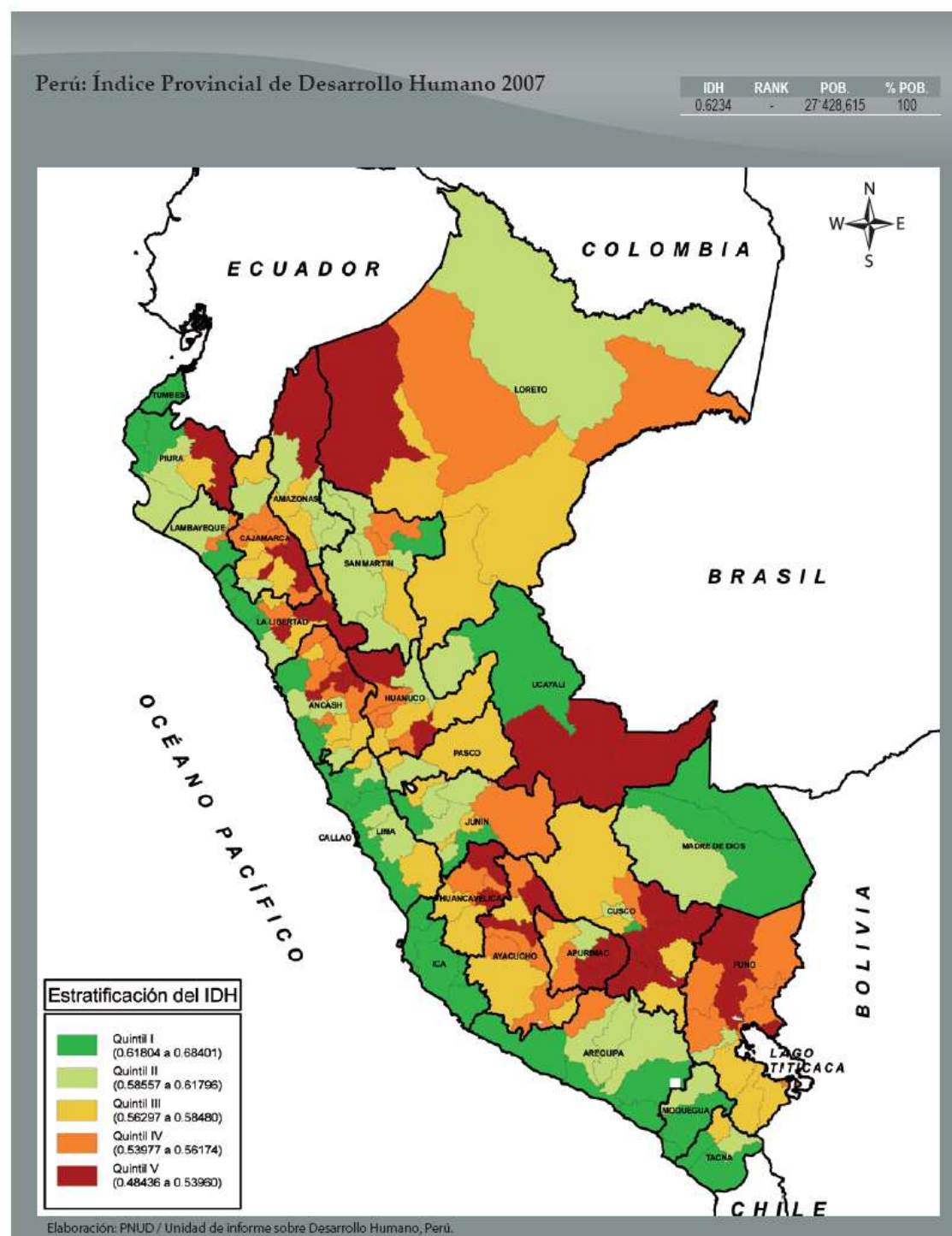
Fuente: PNUD (2010a), p199

■ 2007



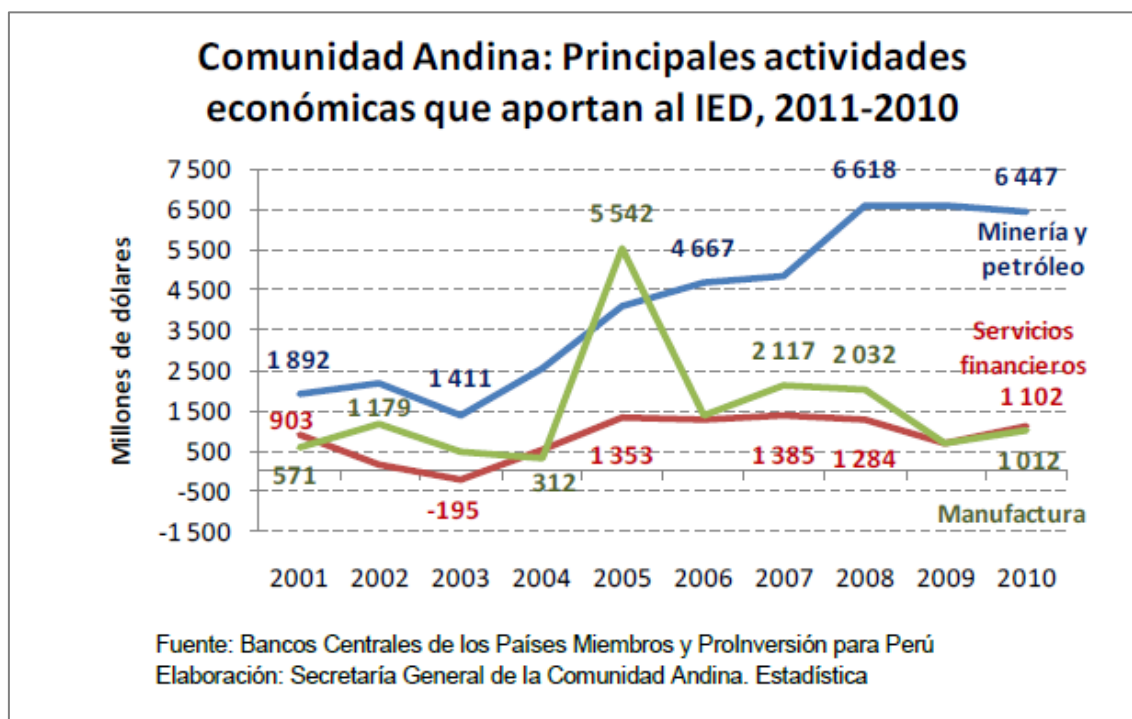
Fuente: PNUD (2010a), p57

■ **IDH 2007**

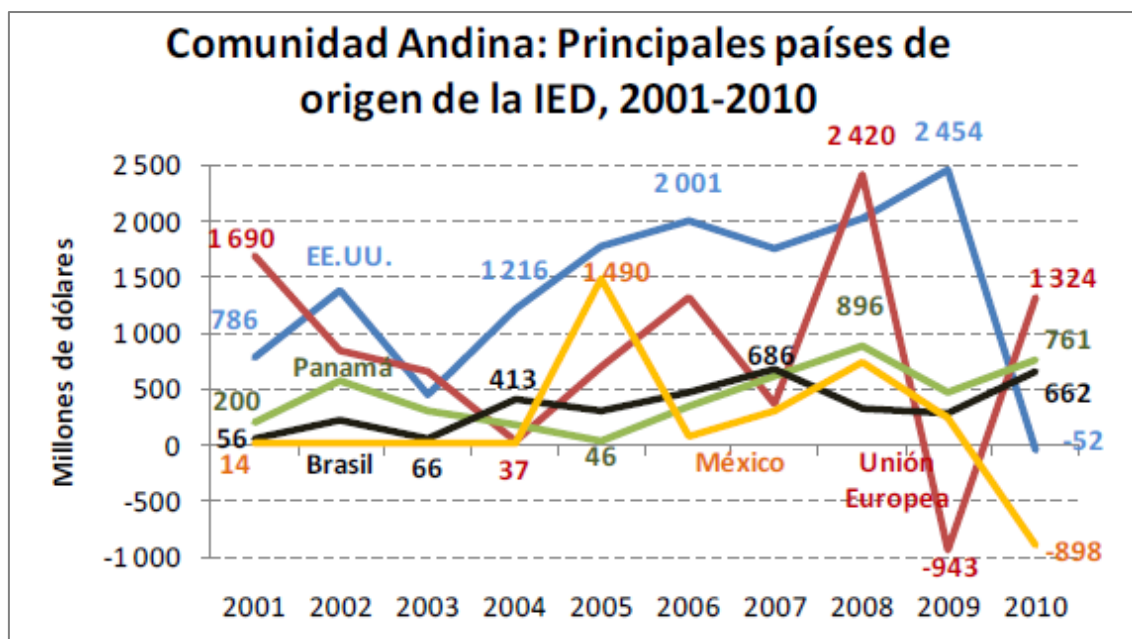


Fuente: PNUD (2010a), p239

Anexo 22. CAN: Inversión extranjera directa



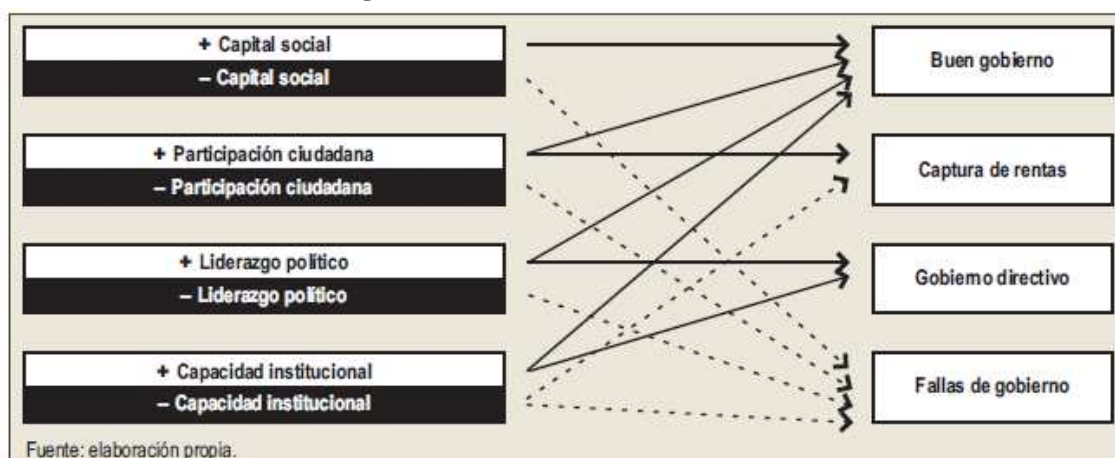
Fuente: CAN (2010).



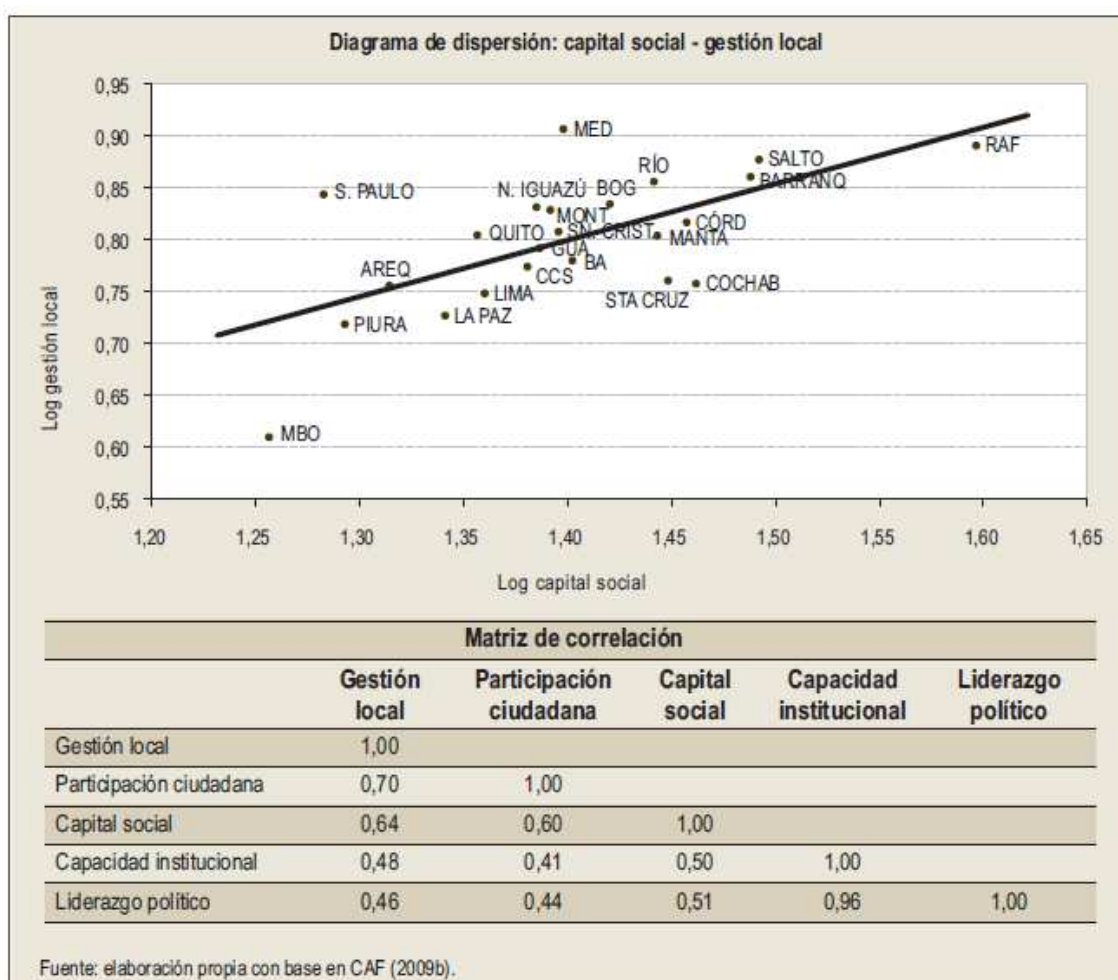
Fuente: CAN (2010).

Anexo 23. Gestión local en AL

■ *Patrones de gestión local*



■ *Relaciones de la gestión local para ciudades seleccionadas de AL*



Fuente: CAF (2010), pp124, 127

Anexo 24. Perú: Requerimientos de capacitación de los GL

	%
En Gestión Recursos Humanos:	
Administración de RRHH	71
Fortalecimiento de las Relaciones Humanas	9
Legislación Laboral de Remuneraciones	3
Autoestima	2
En Planeamiento:	
Elaboración y control de planes	55
En SNIP:	
Formulación de proyectos	39
En Rentas:	
Estrategias para recaudación y legislación Tributaria	39
En Gestión Municipal:	
Gerencia Municipal	35
Desarrollo Urbano, transporte, medio ambiente	21
Políticas nivel nutricional, seguridad alimentaria, servicios básicos publicas	11
Especialización en Sistemas Administrativos	9
Ley Orgánica de Municipalidades	9
Atención publica, servicio municipal	9
Reingeniería e innovación Municipal	6
Manejo contra delitos del patrimonio, transparencia y ética	5
Seguridad Ciudadana, seguridad vial, participación ciudadana	5
Saneamiento físico legal de predios, acondicionamiento territorial	5
Fomento de la Inversión Privada	2
Constitución de Mypes	2
Formación de líderes sociales	2
Registro Civil	2
En Presupuesto:	
Presupuesto Participativo, formulación y manejo del plan presupuestario	30
Control presupuestario, Simplificación Administrativa, reglamentos, manuales	15
Descentralización, transferencia de recursos	14
Gerencia Financiera	5
Obras Publicas: ejecución y obras	3
En SIAF:	
Manejo del SIAF	21
En Programas Sociales y Descentralización:	
Adquisiciones de Bienes, ley de contratación y adquisiciones	12
Manejo de Programas Sociales	5
Gerencia Social	2
En Registro Contables:	
Constatación y verificación, normas técnicas control interno, rendición de cuentas	14
Plan contable gubernamental, análisis balance general, cuadro de mando	8
En Sistema Auditoria Gubernamental:	
Sistema Nacional Control	3

Fuente: Torres Tello (2005), p59.

Anexo 25. Perú: Matriz FODA de la gestión municipal (2005)

MATRIZ FODA

		FORTALEZAS	DEBILIDADES
		F1 Instituciones de gobierno con autonomía política, administrativa y económica F2 Infraestructura institucional F3 Manejo de Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo F4 Manejo de Nuevas tecnologías (SIAF, SNIP, Catastro, entre otros) F5 Alto grado de cercanía a la población F6 Estructura municipal F7 Calidad y variedad de recursos para promover la inversión privada; así como la promoción de servicios y productos naturales F8 Coordinación existente con instituciones del ámbito local F9 Capacidad de ejecución de obras (75% de municipalidades han tenido un nivel de ejecución del 82% al primer semestre del 2004) F10 Capacidad de ejecución del gasto (las municipalidades en promedio han ejecutado un 85% de sus gastos al primer semestre del 2004) F11 Existe buenas practicas municipales a escala nacional	D1 Baja independencia financiera sólo un 19% corresponde a recursos directamente recaudados y otros impuestos municipales D2 Ineficiencia en gestión administrativa para conducir la descentralización. D3 Baja calidad de Recursos Humanos (sólo un 25% del personal es profesional) especializados en las diferentes áreas (sólo un 66% en planeamiento, 36% en administración y 27% en rentas es profesional) D4 Falta de políticas municipales para la promoción inversión privada (Un 12% manifestó tener coordinación con PROINVERSION) D5 Bajo nivel de coordinación interinstitucional (solo un 70% tuvieron algún apoyo de estos organismos) D6 Baja calidad y cobertura en los servicios administrativos (las municipalidades sólo han atendido un 69% de solicitudes presentadas) D7 Falta de un adecuado sistemas de catastro urbano y rural D8 Falta de un adecuado planeamiento interno (sólo un 75%, 45%, 62%, 34% y 3% de municipalidades han logrado elaborar su PDC, PDI, POI, PDU Y PDR al 2004, respectivamente) D9 Escasa coordinación con organismos nacionales e internacionales D10 Baja nivel de equipamiento de computo (71% de municipales solo tienen un 0.55 Comp/Pers) D11 Escasa convocatoria a la participación de la población organizada y asociaciones empresariales (Sólo un 61% y 41% mantuvo acciones de coordinación con ONGs nacionales y asociaciones empresariales, respectivamente) D12 Falta de información sobre procedimientos para financiamiento externo, ya que sólo un 53% manifestó recibir algún tipo de apoyo de organismos extranjeros y un 70% de organismos privados nacionales D13 Falta de proyectos viables para el financiamiento externo D14 No existe un plan de capacitación municipal
OPORTUNIDADES	O1 Existencia de programas de capacitación, asistencia técnica, convenios de cooperación de organismos públicos nacionales (solo un 52%, 38% y 18% de municipalidades manifestó recibir asistencia técnica por parte del MEF, MINDES y del MTC, respectivamente)	ESTRATEGIAS FO ✓ Incremento de las acciones de coordinación con organismo extranjeros y la sociedad civil para el fomento de la inversión privada y desarrollo local (F8, O1, O9) ✓ Aplicar políticas de alianzas estratégicas con organismos públicos y privados (F6,O5) ✓ Revisión de la estructura organizativa municipal eficiente y eficaz enmarcada dentro de los planes de desarrollo (F6,O4) ✓ Manejo de políticas hacia una cultura participativa para el incremento de recursos presupuestales a través del cofinanciamiento (F3,F5,O2) ✓ Políticas interinstitucionales para el mejor aprovechamiento de los recursos locales y la inversión privada.(F7,F8,O12)	ESTRATEGIAS DO ✓ Aplicar programas eficientes de cobranza y de cobranza coactiva; como por ejemplo la creación de un Sistema de Administración Tributaria (SAT) (D1,O11) ✓ Aplicar sistemas de evaluación de recursos humanos para mejorar la calidad de personal. (D3,O7) ✓ Modernizar, estandarizar y automatizar los procesos, procedimientos y sistemas municipales mediante implementación de tecnología adecuada así como la transparencia en la información presupuestaria a través de internet. (D6,D10,O3,O11) ✓ Fortalecer la capacidad de recursos humanos municipales mediante programas de capacitación a través de convenios con instituciones publicas y privadas (D3, D14, O1,O3,O5,O8) ✓ Aplicación de políticas de promoción de la inversión privada y MYPES orientados principalmente a la exportación (D4,O4,O12,O13,O14) ✓ Impulsar acciones de planificación en forma conjunta con instituciones de desarrollo regional y local (D5,D7,O6) ✓ Promover y difundir el proceso de participación ciudadana en la gestión municipal (D11,O9, O10) ✓ Captar de forma eficaz, recursos económicos provenientes de la cooperación nacional e internacional (D1,O2,O5) ✓ Aplicación de mecanismos para mejorar la eficiencia administrativa de los programas y proyectos transferidos de los gobiernos nacionales (D2,O1) ✓ Aplicación de políticas de cooperación para fortalecer la descentralización (D9,O4) ✓ Manejo de un directorio de organismos internacionales que apoyen el desarrollo local (D12,O3)
	O2 Posibilidad de disponibilidad de recursos (mano de obra, materiales) para el cofinanciamiento de proyectos priorizados participativamente		
	O3 Existencia de diversos programas de cooperación internacional orientados apoyar a los gobiernos locales		
	O4 Descentralización administrativa, técnica y normativa promotora de desarrollo local		
	O5 Conjunto de instituciones publicas y privadas orientados al desarrollo local (ONGs, colegios profesionales, Asociaciones Empresariales, universidades, entre otros)		
	O6 Existencia de PESEM y otras instituciones de planificación (MMM, compromisos de comercio exterior, acuerdo nacional)		
	O7 Recursos humanos calificados accesibles a los gobiernos locales		
	O8 Existencia de un mercado de oferta de productos de capacitación y asistencia técnica sobre gestión municipal		
	O9 Participación coordinada de la población en temas de desarrollo local		
	O10 Marco normativo de participación ciudadana en la Gestión Municipal		
	O11 Innovación tecnológica que posibilita el acceso a conocimiento aplicable a la simplificación de procesos municipales		
	O12 Mayor apertura del país a los mercados internacionales (turismo, textiles, artesanía, agroexportación, etc.)		
	O13 Creciente numero de MYPES		
	O14 Disminución del riesgo-país		
AMENAZAS	A1 Permanencia de un ineficiente gestión municipal	ESTRATEGIAS FA ✓ Insertarse al Sistema Nacional de Inversión Publica para la gestión de proyectos de inversión (F4, F9, A3, A7) ✓ Intercambio de experiencia de gestión municipal con municipales exitosas (F11,A1) ✓ Revisión de la estructura de costos y calidad de los servicios municipales orientados a una eficiente gestión municipal (F10,A1) ✓ Promoción del desarrollo sostenible orientado a disminuir el desempleo y combatir la pobreza (F1,A2,A4)	ESTRATEGIAS DA ✓ Políticas de reestructuración de recursos humanos orientados a mejorar el nivel de profesionalización de las municipalidades (D3,A1,A5) ✓ Elaboración de un programa de planeamiento interno municipal (D8,A3,A6) ✓ Políticas de acercamiento a las organizaciones de base (D5,A4)
	A2 Creciente nivel de subempleo, desempleo y pobreza.		
	A3 La inexistencia de un plan de desarrollo nacional que le de sostenibilidad a las políticas de desarrollo orientados a los gobiernos locales.		
	A4 Conflicto social		
	A5 Falta de una cultura institucional orientada a mejorar la calidad de capital humano municipal (sólo un 54% de empleados fueron capacitados durante el primer semestre 2004)		
	A6 Crecimiento urbano no planificado		
	A7 Falta de mejoramiento y ampliación de la infraestructura vial nacional		

Anexo 26. Perú: Políticas secto-territorial

1	Plan Nacional de Desarrollo	No existe	
2	Modelo de organización política del Estado	República Unitaria, presidencialista y descentralizada. Perú cuenta con 24 circunscripciones político-administrativas o departamentos gobernados por gobiernos regionales (Lima tiene dos áreas metropolitanas y Lima Provincial. La provincia constitucional del Callao tiene el suyo propio). En sentido estricto todavía no existen las regiones, las cuales deben ser constituidas conforme la legislación vigente, previa consulta a la población vía un referéndum, previsto para octubre de 2005. Los departamentos están conformados por 194 provincias, y estas a su vez por 1634 distritos.	
3	Descentralización	En 2002 se reinició el proceso de descentralización hacia gobiernos regionales y locales. La ley de reforma constitucional de 2002 otorgó a la descentralización el carácter de "Política permanente de Estado". Actualmente está en ejecución el Plan Nacional de Descentralización 2004 – 2006.	
4	Ordenamiento Territorial	Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004 – 2013	
5	Políticas regionales especiales	<ul style="list-style-type: none">• Juntas de coordinación interregional. Formadas hasta el momento, para el manejo del corredor panoceánico nororiental, del megaproyecto de desarrollo forestal y silvo-agropecuario de la sierra, del circuito turístico nororiental, del proyecto hidroenergético y de irrigación Pampas Verdes y del corredor oceánico centro-sur.• Plan de paz y desarrollo 2004 – 2006. Abarca los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, así como las provincias de la Convención (Cusco) y Satipo (Junín) y está dirigido a combatir la pobreza y la desigualdad regional para afirmar la paz social a las zonas que fueron azotadas por el terrorismo.	
6	Procesos de Planeación Regional	<ul style="list-style-type: none">• Planes concertados de desarrollo regional• Ley de gobiernos regionales• Consejos de desarrollo regional• Consejos provinciales	
7	Procesos de planeación estratégica regional	Plan maestro de desarrollo regional Cajamarca 2010; Ayacucho Competitivo	
8	Procesos de planeación en áreas metropolitanas y ciudades – región	Plan de Competitividad de la Región de Lima Metropolitana	
9	Procesos de planeación municipal	Consejos de desarrollo local	
10	Políticas secto – territoriales	Minería	Identificación y promoción de clusters
		Agricultura y Agroindustria	<ul style="list-style-type: none">• Consejos regionales de agricultura y medio ambiente (Junio)• Identificación y promoción de clusters: camélidos (Puno, Cusco, Arequipa, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica); Uva-Pisco (Ica, La Libertad, Lima, Tacna y Arequipa); Espárragos (La Libertad, Ica); Flores (); lácteos (Cajamarca), pesca ()• Cadenas productivas
		Industria	<ul style="list-style-type: none">• Mesas de coordinación del sector industrial
		Servicios	<ul style="list-style-type: none">• Parques industriales (Arequipa, Cajamarca y Junín)• Identificación y promoción de clusters: textiles de algodón ().• Consejos regionales de turismo (Arequipa, Cajamarca, Junín)• Clusters de turismo (Cusco)
11	Comercio exterior y competitividad	<ul style="list-style-type: none">• Consejos regionales de competitividad• Planes regionales de competitividad –Comisiones regionales de Competitividad–• Centros de competitividad• Consejos regionales de exportación• Planes estratégicos regionales de exportación, en el marco del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2003 – 2013. Elaborados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).	
12	Mipymes	Consejos regionales de la microempresa (Lambayeque)	
13	Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none">• Planes regionales de Ciencia y Tecnología (Arequipa tiene el proceso más avanzado), impulsados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYEC–, que tiene oficinas regionales• Centros de Innovación Tecnológica (por sectores, pero descentralizados).	
14	Infraestructura		
15	Capacitación y financiación de recursos humanos		
16	Otros	<ul style="list-style-type: none">• Mesas de lucha contra la pobreza• Mapa de las potencialidades productivas del Perú –Elaborado por el PNUD, oficina del Perú, 2004	

Fuente: CAN (2005), p76.

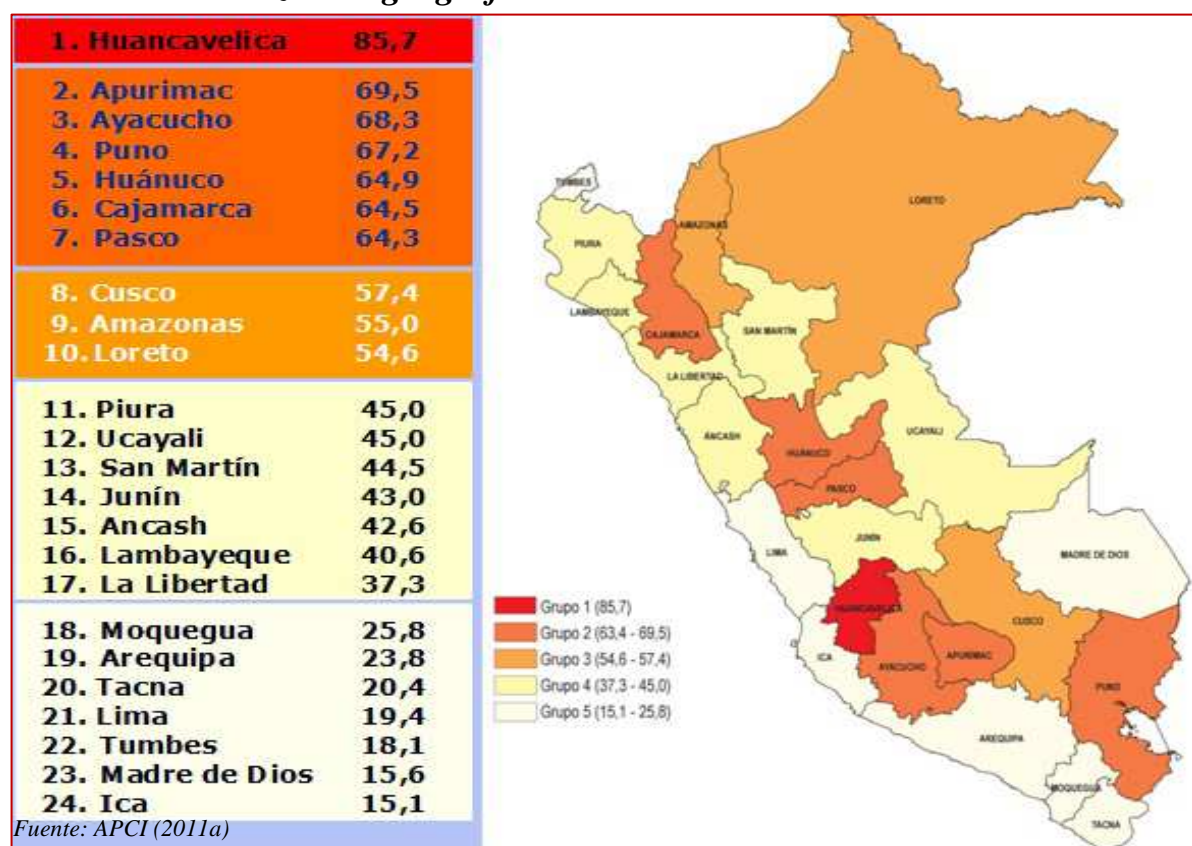
Anexo 27. Perú: plan de cooperación internacional 2007-2011

■ Priorización temática

Áreas Estratégicas	Objetivos de la CINR	Objetivos para el 2009	% del Vol. de recursos de la CINR oficial
Institucionalidad	Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente	Promover la Institucionalidad del país	31
	Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz		
	Apoyar el proceso de descentralización		
Competitividad Sostenible	Promover la competitividad nacional	Promover la Competitividad sostenible del país	31
	Desarrollar la ciencia y tecnología en el país		
	Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial		
	Garantizar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente		
Seguridad Humana	Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo	Concentrar la atención de la Seguridad Humana hacia los distritos priorizados por CRECER	19
	Asegurar el acceso universal al agua potable; saneamiento, servicios e infraestructura básica		
	Eliminar toda clase de exclusión y discriminación		
Desarrollo Humano	Asegurar el acceso universal a una educación de calidad	Apoyar al Desarrollo Humano del país con una educación de calidad y el mejora de la salud y nutrición	19
	Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable		

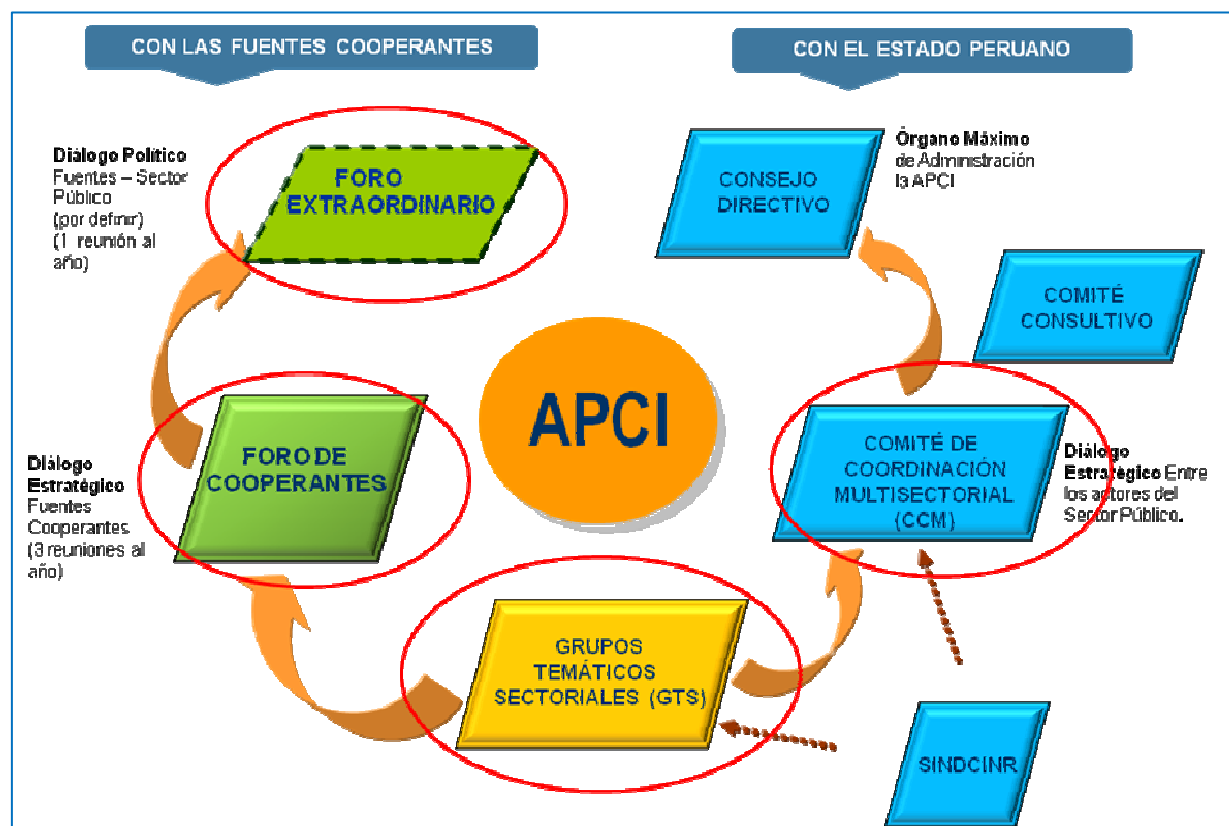
Fuente: APCI (2011a)

■ Priorización geográfica



Fuente: APCI (2011a)

Anexo 28. Perú: Arquitectura de la cooperación internacional



Fuente: APCI (2011a)

Anexo 29. Perú: Alineación de la cooperación

MONTOS EJECUTADOS POR LA CINR OFICIAL Y PRIVADA EN EL 2009, SEGÚN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE LA PNCTI

ODM	Tipo de cooperación				Total		Análisis Vertical		
	Oficial		Privado						
	USD	%	USD	%	USD	%	Oficial	Privada	Total
A. SEGURIDAD HUMANA									
• ODE 1: Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.	13 716 652	47,1	15 391 697	52,9	29 108 349	100,0	6,2	9,9	7,8
• ODE 2: Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.	8 445 135	50,6	8 232 698	49,4	16 677 833	100,0	3,8	5,3	4,4
• ODE 3: Eliminar toda clase de exclusión y discriminación (transversal).	6 458 347	40,0	9 695 366	60,0	16 153 713	100,0	2,9	6,2	4,3
B. INSTITUCIONALIDAD									
• ODE 4: Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente.	12 918 433	59,5	8 809 245	40,5	21 727 678	100,0	5,9	5,7	5,8
• ODM 5: Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz.	5 710 575	44,6	7 099 614	55,4	12 810 189	100,0	2,6	4,6	3,4
• ODM 6: Apoyar el proceso de descentralización (transversal).	6 758 776	65,3	3 587 134	34,7	10 345 910	100,0	3,1	2,3	2,8
C. DESARROLLO HUMANO									
• ODE 7: Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.	14 931 030	37,8	24 522 754	62,2	39 453 785	100,0	6,8	15,8	10,5
• ODM 8: Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.	42 879 043	63,2	24 994 290	36,8	67 873 332	100,0	19,5	16,1	18,1
D. COMPETITIVIDAD SOSTENIBLE									
• ODE 9: Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.	24 149 443	77,1	7 157 713	22,9	31 307 156	100,0	11,0	4,6	8,3
• ODE 10: Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente.	31 122 857	54,7	25 821 500	45,3	56 944 357	100,0	14,2	16,6	15,2
• ODE 11: Desarrollar la ciencia y tecnología en el país.	6 374 979	74,5	2 187 587	25,5	8 562 566	100,0	2,9	1,4	2,3
• ODE 12: Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.	12 151 692	94,9	647 912	5,1	12 799 603	100,0	5,5	0,4	3,4
• No asignado a ningún ODE	34 035 602	66,1	17 482 035	33,9	51 517 637	100,0	15,5	11,2	13,7
TOTAL	219 652 564	58,5	155 629 545	41,5	375 282 108	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIGO, 17 de mayo de 2011. Elaboración: APCI.

Fuente: APCI (2011b), p76

Anexo 30. Perú: Cooperación descentralizada

Tabla 4 | Cooperación internacional no reembolsable * (año 2006)

Tipo de fuente	Total USD	%
Bilateral	267'649,789	54%
Contravalor	19'466,634	4%
Descentralizado	14'526,981	3%
Multilateral	38'403,052	8%
Trilateral – triangular	78,250	0%
Privada	155'491,399	31%
TOTAL	495'616,105	100%

Fuente y elaboración: APCI, 2009.

Tabla 5 | Proyectos de la cooperación descentralizada Europa- América Latina.

Países	España	Italia	Francia	Alemania	Holanda	Reino Unido	Bélgica	Grecia	TOTAL
Argentina	70	142	14	6	1	3	1	3	247
Nicaragua	89	15	7	39	21	17	5	1	221
Brasil	18	43	55	8	1	1	1	1	177
Cuba	74	27	13			2	1		121
Chile	32	12	14		1	1	2		66
México	37	3	14	5				2	65
Perú	10	5	12	2	2	0	1	1	34
Uruguay	22	8	1				1		34
Otros (10 países)	116	16	18	5	0	0	12	0	167
TOTAL	468	271	148	65	26	24	24	8	1137

Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2011 www.observ-ocd.org/

Tabla 6 | Relaciones de la cooperación descentralizada en Perú por modalidad

País	Relación bilateral	Redes	Proyectos	Programas
España	9	13	44	1
Francia	12	11	9	1
Alemania	2	9	7	1
Bélgica	1	9	1	1
Italia	5	11	28	1
Holanda	2	7	1	1
Reino Unido	0	10	2	1
Suecia	0	7	1	1
TOTAL	31	77	93	8

Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2011 www.observ-ocd.org/

Fuente: Calderón Cockburn (2011), p237-239

Anexo 31. Perú: Cooperación europea (2006-2008)

PRINCIPALES INTERVENCIONES FINANCIADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN EL 2009,
SEGÚN EJES ESTRATEGICOS DE LA PNCTI

Eje	Intervenciones	Entidad ejecutora	Monto ejecutado en USD
• Seguridad Humana	Programa de Desarrollo Alternativo en las Regiones de Pozuzo y Palcazu – PRODAPP.	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas	703 686
• Institucionalidad	Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos.	Presidencia del Consejo de Ministros	975 347
	Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú - JUSPER.	Ministerio de Justicia y Poder Judicial	997 916
• Competitividad Sostenible.	Proyecto de Cooperación UE - Perú en Materia de Asistencia Técnica relativa al Comercio - Apoyo Al Programa Estratégico Nacional de Exportaciones.	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	4 373 294
	Proyecto de Apoyo a la Formación Profesional para la inserción laboral en el Perú: Consolidación y Ampliación - APROLAB II	Ministerio de Educación	11 939 101

Fuente: SIGO, 17 de mayo de 2011. Elaboración: APCI.

Fuente APCI (2011b), p92.

Subsectores	Proyecto	Aporte CE (Euros)	Aporte Nacional (Euros)
a. Modernización del Estado y el refuerzo de la Gobernabilidad	a.1 Convenio de Financiación (Nº DCI-ALA/2007/019 475) relativo al Proyecto Modernización del Estado y buena gobernanza: PCM (AAP 2007)	5.942.000	2.883.000
	a.2 Convenio de Financiación Nº DCI-ALA/2007/019-476 relativo al Proyecto "Modernización del Estado y buena gobernanza: MEF (AAP 2007)	3.223.000	948.000
	a.3 Convenio de Financiación Nº DCI-ALA/2007/019-475 relativo al Proyecto "Modernización del Estado y buena gobernanza: APCI (AAP 2007)	835.000	709.000
	a.4 Convenio de Financiación Nº DCI-ALA/2007/019-098 relativo al Proyecto "Inclusión social: Identidad y Ciudadanía (AAP-2007) (con la Defensoría del Pueblo)	7.000.000	1.250.000
b. Inclusión social: apoyo a los diferentes organismos encargados de otorgar un Documento de nacional de identidad a los ciudadanos peruanos.	Programación en el 2009		

Elaboración: APCI

**Principales proyectos apoyados por la CE en el año 2006
(en dólares americanos)**

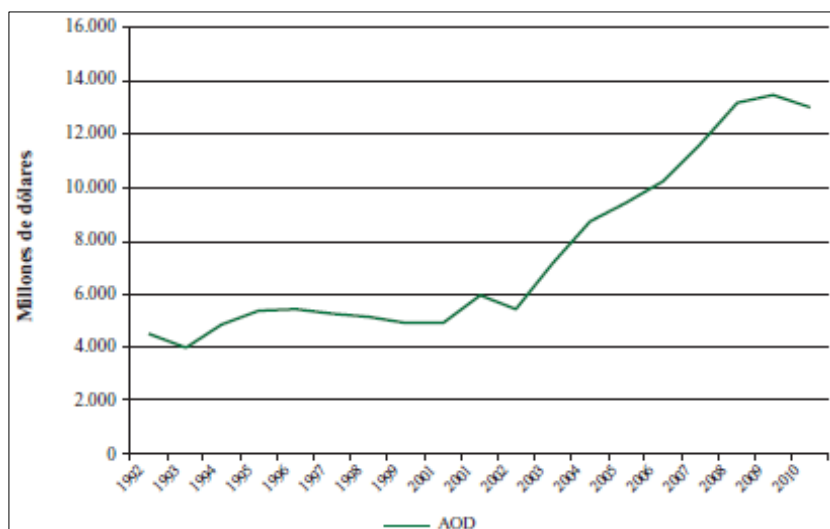
Proyectos	US\$
Programa de apoyo al desarrollo socioeconómico y a la descentralización en las regiones de Ayacucho y Huancaavelica-AGORAH	4'217,003
Fortalecimiento de la APCI-FORTAPCI	356,257
Proyecto de cooperación UE-Perú en materia de asistencia técnica al comercio: Apoyo al programa estratégico nacional de exportaciones-PENX 2003-2013	5,029
Proyecto de apoyo a la reforma del sistema de justicia del Perú-JUSPER	2'652,612
Programa de apoyo a la formación profesional para la inserción laboral en el Perú-Capacitate Perú-APROLAB	288,215
Apoyo a la integración física regional eje vial Nº1 Perú-Ecuador	76,952

Fuente: SIGO APCI.
Elaboración: APCI-DGNI.

APCI (2008), p72.

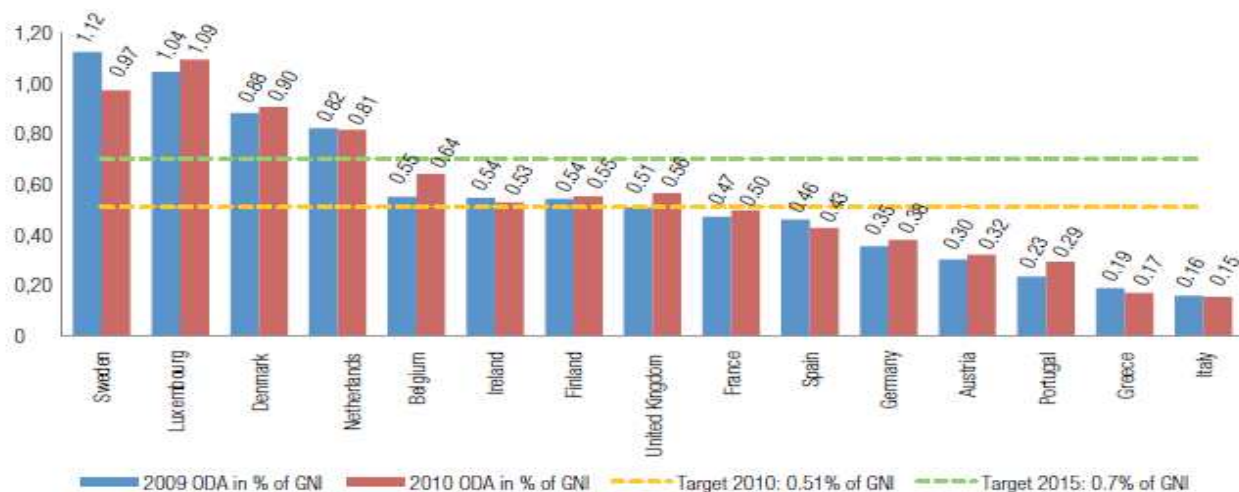
Anexo 32. AOD de la UE: Evolución y destinación

■ *Evolución (volumen, compromisos)*



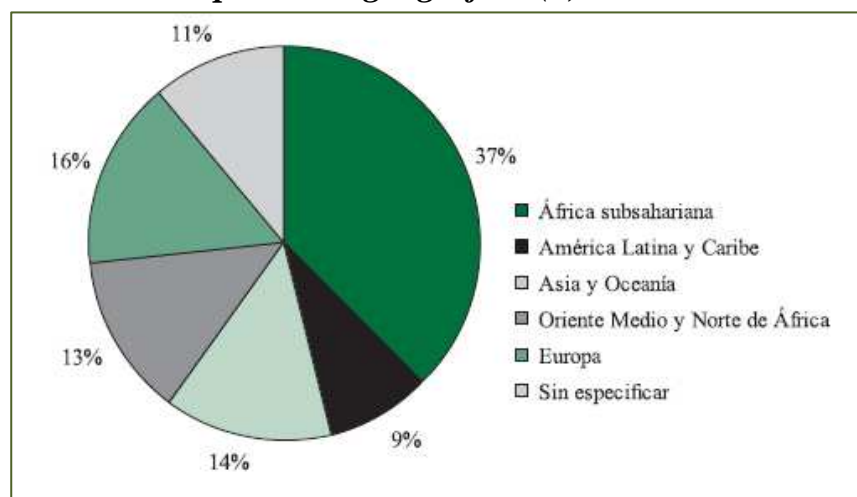
Fuente: OCDE (2012a)

■ *Progresos hacia las metas de 2015 (UE15)*



Fuente: CONCORD 2011 en base a OCDE, UE.

■ *Repartición geográfica (I)*



Fuente: OCDE (2012a)

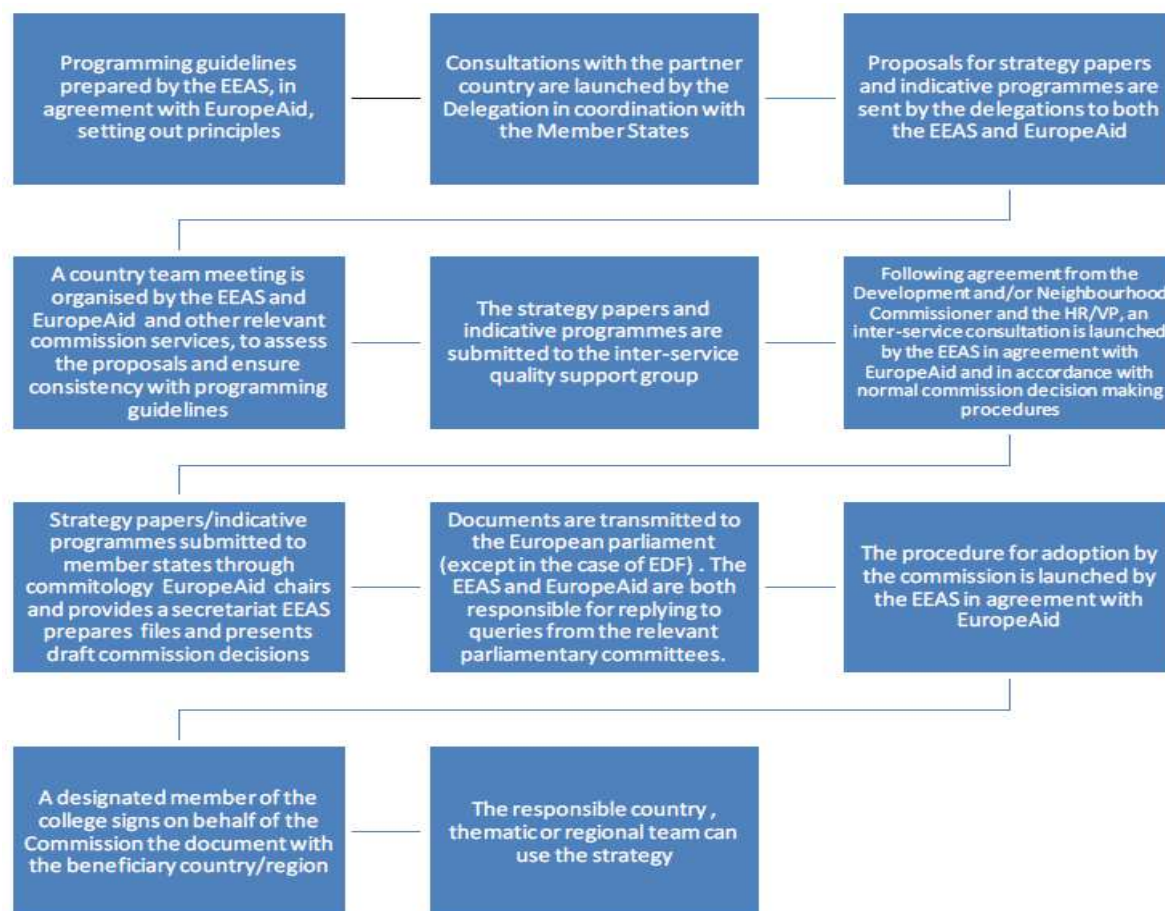
■ **Repartición geográfica (2)**

EU Institutions	Gross disbursements										
	Constant 2009 USD million					Per cent share					Total DAC
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2009%
Africa	5 239	5 529	5 611	5 608	5 678	49	52	50	48	48	41
Sub-Saharan Africa	4 138	4 446	4 809	4 802	4 922	39	42	43	41	42	35
North Africa	1 080	993	801	774	671	10	9	7	7	6	4
Asia	1 619	1 456	1 604	1 715	1 726	13	14	14	15	15	34
South and Central Asia	1 027	887	1 213	1 259	1 292	10	8	11	11	11	18
Far East	434	458	346	368	369	4	4	3	3	3	15
America	1 030	1 123	1 075	1 125	1 345	10	11	10	10	11	10
North and Central America	587	643	577	613	920	6	6	5	5	8	4
South America	361	394	441	484	397	3	4	4	4	3	5
Middle East	1 088	895	997	839	822	10	8	9	7	7	8
Oceania	98	76	92	82	126	1	1	1	1	1	2
Europe	1 596	1 541	1 746	2 292	2 076	15	15	16	20	18	5
Total bilateral allocable by region	10 670	10 620	11 125	11 662	11 773	100	100	100	100	100	100
Least developed	3 731	4 076	4 398	3 931	4 627	38	43	44	39	45	37
Other low-income	750	695	743	742	825	8	7	7	7	8	15
Lower middle-income	3 481	3 191	3 210	3 533	3 387	36	33	32	35	33	39
Upper middle-income	1 842	1 581	1 717	1 968	1 489	19	17	17	19	14	9
More advanced developing countries	-	13	-	-	-	-	0	-	-	-	-
Total bilateral allocable by income	9 804	9 556	10 067	10 175	10 328	100	100	100	100	100	100

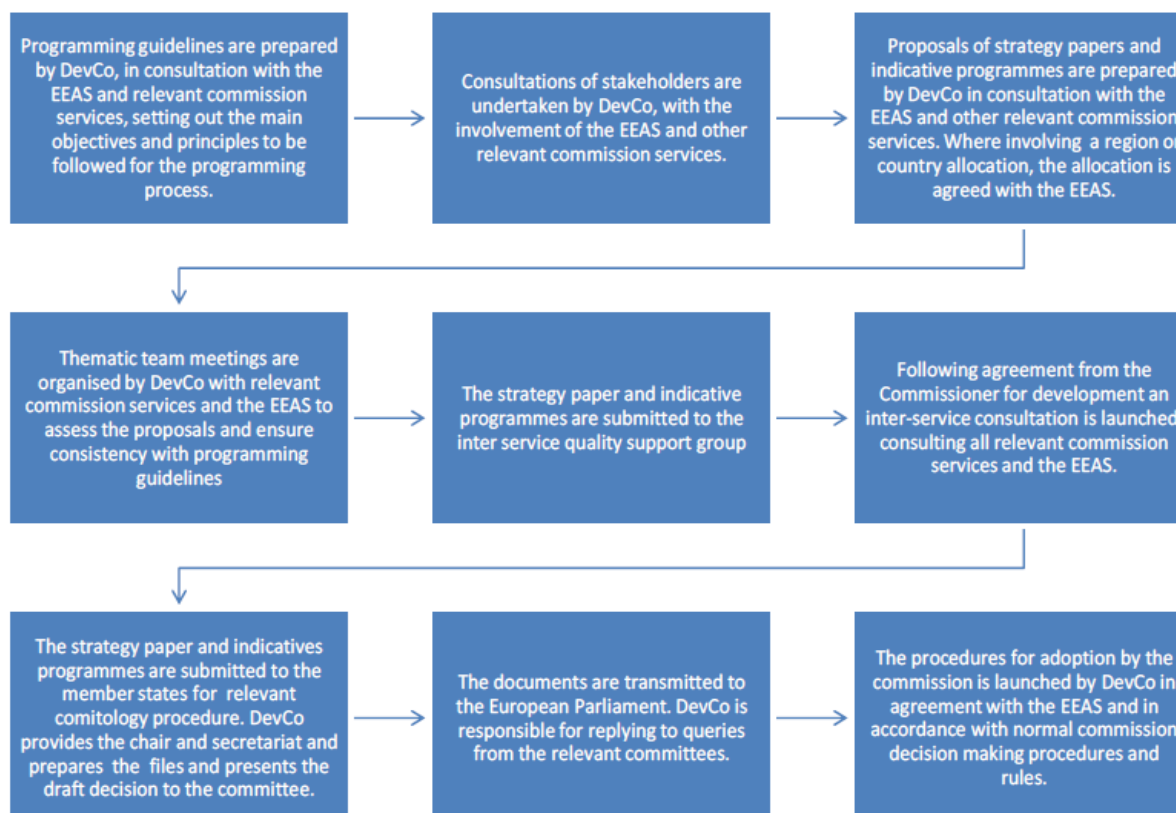
Fuente: OCDE (2012a), p119.

Anexo 33. UE: Procesos de aprobación

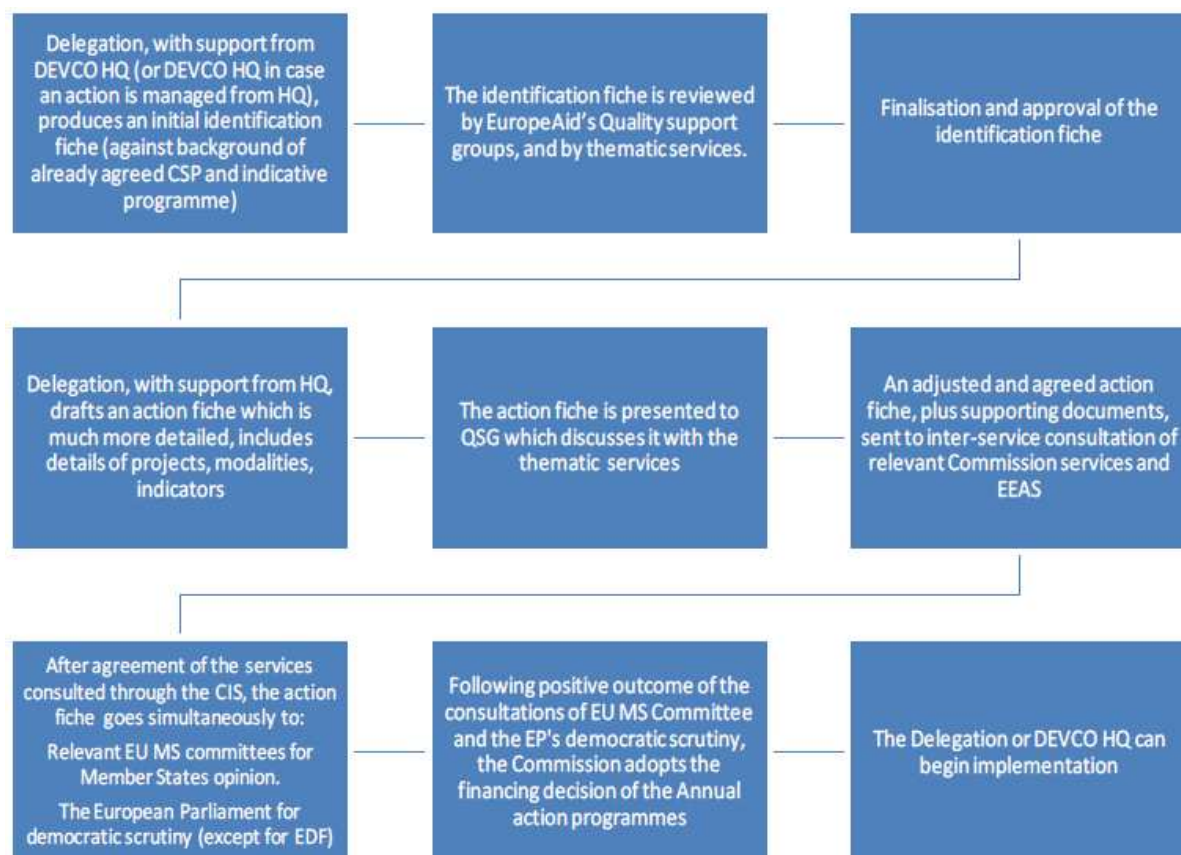
■ *Documentos estrategia y programas indicativos, DCI*



■ *Documentos estrategia temáticos o regionales, DCI*

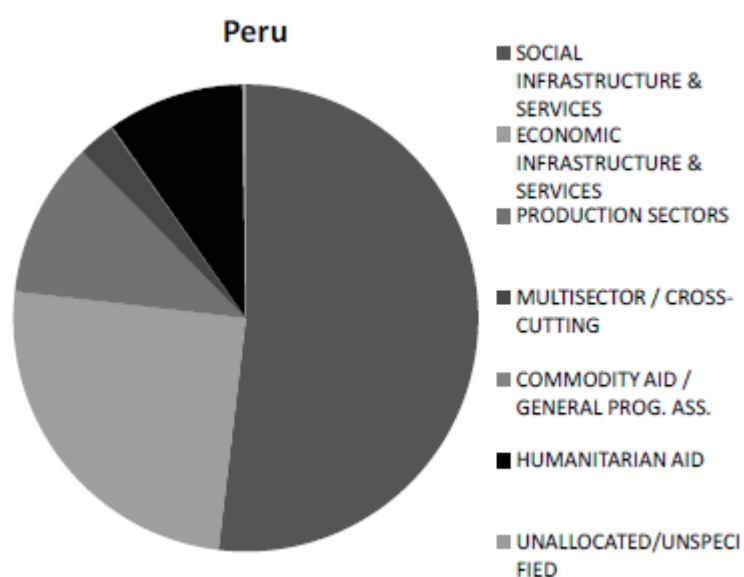


■ *Programas de acción anuales*



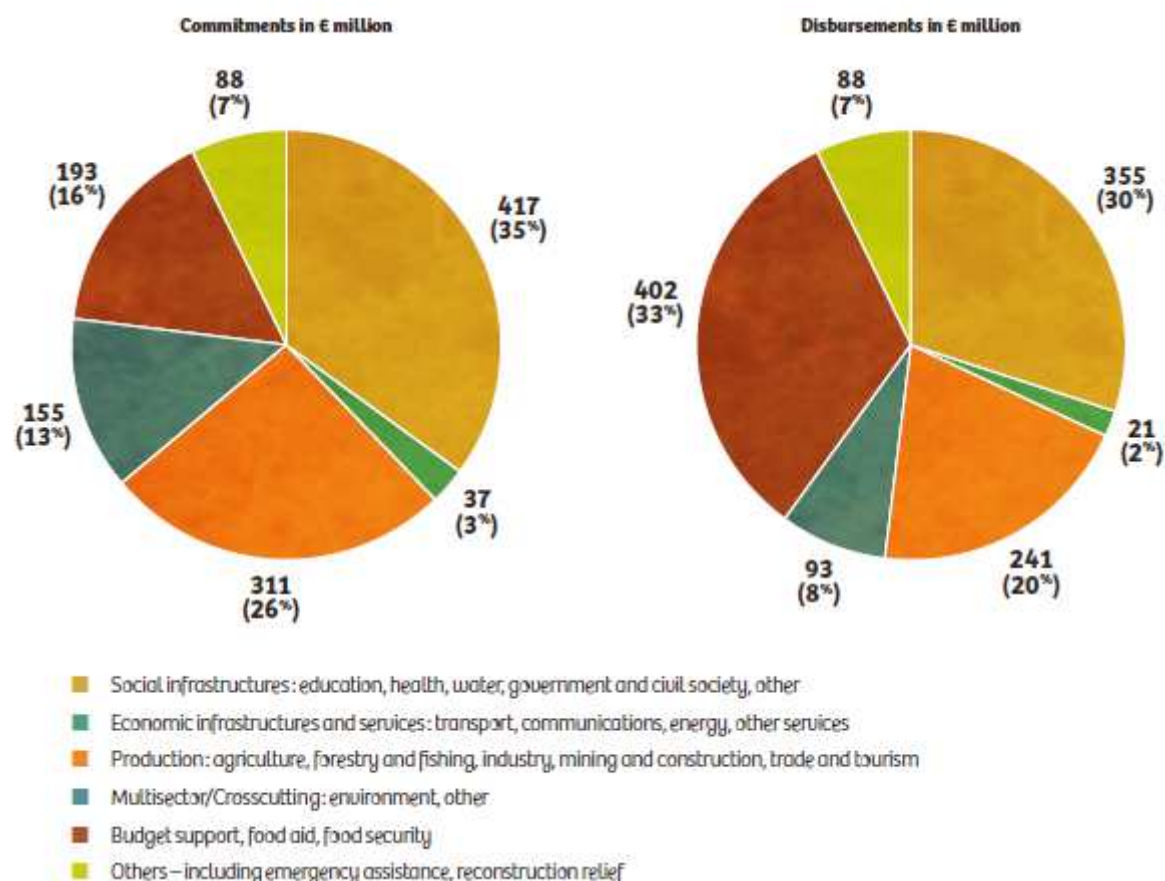
Fuente: OCDE (2012a)

Anexo 34. AOD de la UE a Perú: repartición sectorial



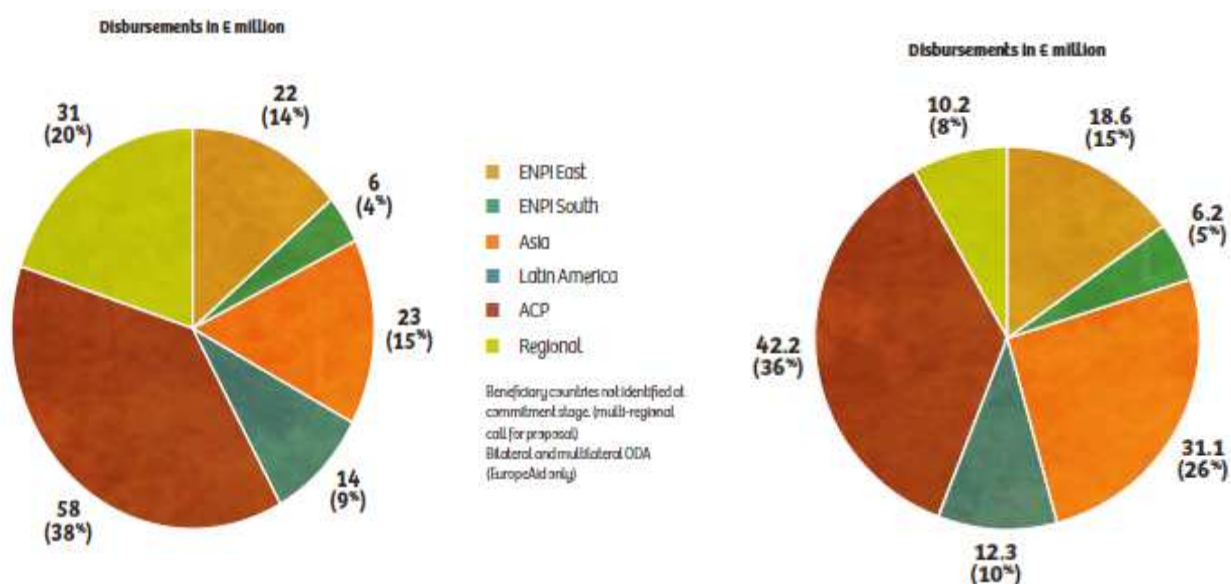
Fuente: OCDE (2012a), p129.

Anexo 35. UE, programas temáticos (ICD): repartición sectorial 2010



Fuente: UE (2011a)

Anexo 36. UE, IEDDH e IfS: Repartición geográfica IEDDH 2010 IfS



Fuente: UE (2011a), p132

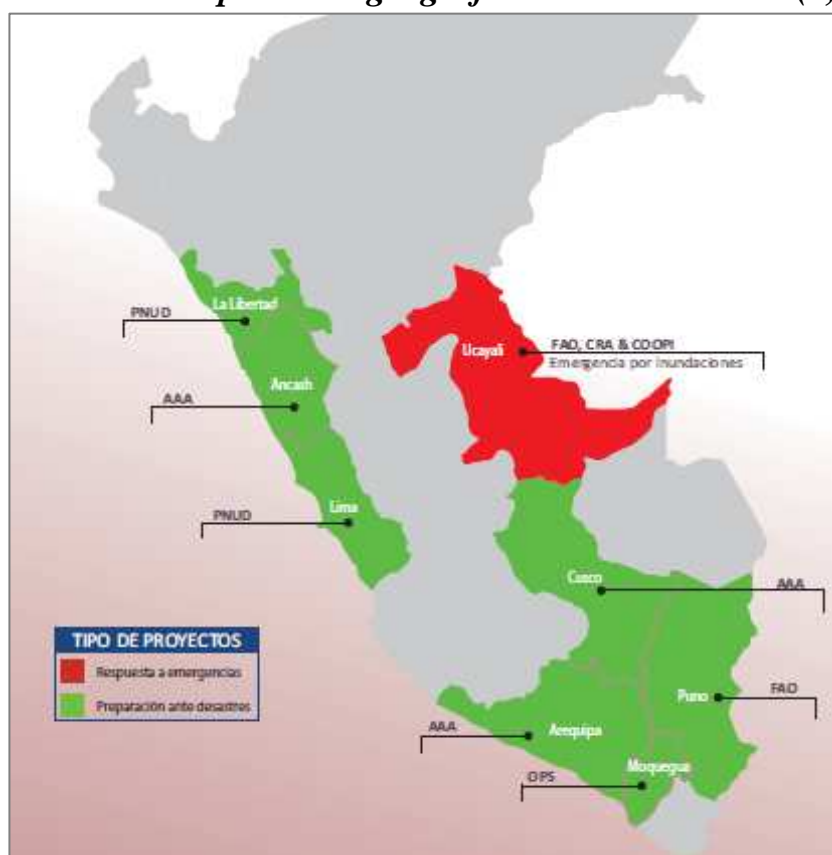
Anexo 37. Perú: Asistencia humanitaria europea

■ *Repartición sectorial Perú 1994-2011 (51M€)*



Fuente: Echo (2012)

■ *Repartición geográfica Perú 2011-2012 (4,26M€)*



Fuente: Echo (2012)

Anexo 38. Indicadores de descentralización

Apoyo presupuestario sectorial UE en Honduras

Lógica de Intervención	Indicadores de Resultado
Objetivos generales: Contribuir: - a la reducción de la pobreza, - al establecimiento de una administración pública moderna y eficiente	1 Disminución anual del 5 % en el número de municipios del grupo C y D que están por debajo del nivel de 0,5000 en el IDH (PNUD). 2 Aprobación de una Ley de Carrera Civil Municipal.
Objetivo específico: Lograr un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal	3 En base a la disposición vigente de transferencia del 5% del ingreso nacional, el Gob. De Honduras deberá transferir a las municipalidades 4% en diciembre 2005, 5% en diciembre 2006, y años sucesivos. 4 Mejoramiento sustancial del marco legal: (4a) Aprobación de la reglamentación relativa a la organización territorial y Ley de Agua potable y de Saneamiento en Dic. 2005. (4b) Proyecto de ley de finanzas municipales presentado en dic. 2006 y aprobado en junio 2007. 5 Anualmente aumenta en 30 la cantidad de municipios C y D con al menos un catastro simplificado.
Resultado 1: Fortalecidas las instituciones gubernamentales tanto a nivel del gobierno central, como municipal, para una gestión descentralizada eficiente y eficaz	6 20 % de los municipios se han controlado por Tribunal de Cuentas (10 % en 2005, 20% en 2006, y 30% en 2007). 7 Al menos 100 municipios aplican los manuales de gestión presupuestaria aprobados por la SGJ en diciembre de 2005 (150 en 2006, 200 en 2007, 250 en 2008). 8 El 80 % de los municipios del grupo C y D ha participado en el programa de capacitación municipal de la SGJ con al menos 2 autoridades municipales electas y 2 en el área técnica. Estos deben haber participado en al menos 2 capacitaciones organizacionales en los primeros 18 meses
Resultado 2: Establecidos y reforzados sistemas efectivos de participación ciudadana en la gestión pública descentralizada	9. 90% de los planes estratégicos para el desarrollo municipal e inter-municipal han sido elaborados con participación efectiva de organizaciones de la sociedad civil y aprobados en sesiones municipales abiertas. 10. El 20% de los municipios C y D cuenta con una auditoria social del desarrollo de la ejecución presupuestaria en 2005, 50% en dic. 2006 y 80% en dic. 2007.
Resultado 3: Creadas condiciones que estimulan el desarrollo socio-económico local, enmarcado en el ordenamiento territorial regional, intermunicipal y local	11. El 50% de los municipios C y D forma parte de algún mecanismo intermunicipal de suministro de servicios públicos en dic. 2006, 70% en dic. 2007 y 80% en dic. 2008. 12. El 10% de municipios C y D integran el enfoque de ordenamiento territorial en su PEDM en 2005, el 10% en 2006 y 20% en 2007. 13. Un fondo local (FODEL) ha sido establecido para apoyar los municipios en la ejecución del PEDM, para el financiamiento de infraestructuras sociales y de servicios, proyectos productivos, servicios financieros y no financieros a micro empresas rurales con fondos disponibles en dic. 2005.

Fuente. UE (2007f).

Anexo 39. UE – Perú: Proyectos monitoreados

Proyectos en Ejecución			
Línea	Nº	Proyecto	Monto M€
DCI ALA (Perú)	1	Perú - Inclusión Social: Identidad y Ciudadanía	7
	2	Perú - Modernización del Estado PCM	5,9
	3	Perú - Modernización del Estado MEF	3,2
	4	Perú - Modernización del Estado APCI	0,83
DCI ALA (CAN)	5	INTERCAN - Integración Económica Regional de la CAN	6,5
	6	PRADICAN - Apoyo a la Comunidad Andina en la Lucha contra las Drogas Ilícitas	3,25
ENV	7	Promoviendo la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en Zonas Costeras	2,35
EIDHR	8	Promoviendo los Derechos de las Poblaciones Indígenas en la Gestión de los Recursos Naturales de la Amazonía.	1,5
	9	Cultura Política y Diversidad Cultural: Empoderando Ciudadanía en Poblaciones Quechua Andinas.	1,49
	10	Building Civil Society Capacities to Prevent Conflict at the Local Level in the Andean Region	1,42
	11	Fortalecimiento de los Procesos Periciales del Ministerio Público en Ecuador y Perú	0,84
	12	Gestión Territorial Participativa e Inclusiva en la Zona Transfronteriza	0,74
	13	Contribuciones a la Solución Pacífica y Sostenible del Conflicto por Tierra y Territorio en la Amazonía Peruana.	0,3
	14	Aportes para una Educación Escolar Culturalmente Incluyente, en Zonas Rurales post Conflicto de Ayacucho y Huanuco.	0,3
DCI-NSAPVD	15	Salud Intercultural en San Lorenzo	0,73
	16	Desarrollo Territorial y Democracia Participativa en el Perú	0,71
	17	Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Municipal, mediante el uso innovador de las TIC	0,4
	18	Fortalecimiento del Desarrollo Territorial en Concepción y Huancayo	0,4
	19	Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Implementación de Medidas de Adaptación al Cambio Climático	0,4
	20	Miradas Vigilantes, Ciudadanos Actuales	0,32
	21	Fortalecimiento de Capacidades en la Oferta y la Demanda de la Gestión por Resultados en 4 Regiones	0,3
Proyectos Expost			
Nº	Proyecto	Monto M€	
22	Apoyo a la Integración Física Regional / Eje Vial Nº 1 Perú - Ecuador	51	
23	Derechos, Identidad Cultural y Participación de Pueblos Indígenas Amazónicos : El Caso del Pueblo Aguaruna	0,46	
24	Fortalecimiento del Manejo Forestal Sostenible en Territorios Amazónicos de Pueblos Indígenas en el Perú	1,83	
25	Helping Improve Rural Young People's Sexual and Reproductive Health in Perú	2	
26	JUSPER - Programme in Support of the Reform of the Peruvian System of Justice	10	
27	Programa Integral para el Fortalecimiento de Capacidades Locales de las Familias de Pequeños Productores (RBM) Perú	1	
28	Programa Nacional para Formación de Recursos Productivos con Futuro – Perú	0,56	

Fuente: UE (2011p).

Anexo 40. UE – Perú: proyectos monitoreados y total

Línea Presupuestaria	Nº total de proyectos	Proyectos monitoreados	% Monitoreado Vs. Portfolio	Monto de los proyectos	Monto Proyectos monitoreados	% Monitoreado Vs. Portfolio
ALA	1		0%	20.000.000 €		0%
DCI-ALA	7	6	86%	33.250.000 €	26.750.000 €	80%
DCI-ENV	6	1	17%	10.828.110 €	2.350.000 €	22%
DCI-FOOD	3		0%	6.862.414 €		0%
DCI-HUM	4		0%	3.163.409 €		0%
DCI-MIGR	1		0%	753.708 €		0%
DCI-NSA	3		0%	49.349 €		0%
DCI-NSAPVD	25	6	24%	7.380.298 €	2.569.474 €	35%
DCI-SANTE	3		0%	2.394.000 €		0%
EIDHR	12	6	50%	7.834.110 €	5.861.461 €	75%
ONG-PVD	9	2	22%	7.162.273 €	1.452.567 €	20%
TOTALES	74	21	28%	99.677.671 €	38.983.502 €	39%

Fuente: UE (2011p).

Anexo 41. UE – Perú: proyectos monitoreados y resultados

Línea	Nº	Proyecto	Pert	Effi	Efft	Imp	Sus	Cat
DCI ALA (Perú)	1	Perú - Inclusión Social: Identidad y Ciudadanía	b	d	d	c	a	IV
	2	Perú - Modernización del Estado PCM	c	c	d	c	c	IV
	3	Perú - Modernización del Estado MEF	b	c	d	c	b	IV
	4	Perú - Modernización del Estado APCI	c	d	c	c	c	IV
DCI ALA (CAN)	5	INTERCAN - Integración Económica Regional de la CAN	c	d	d	c	b	IV
	6	PRADICAN - Apoyo a la Comunidad Andina en la Lucha contra las Drogas Ilícitas	c	d	d	c	c	IV
ENV	7	Promoviendo la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en Zonas Costeras	c	b	c	c	b	III
EIDHR	8	Promoviendo los Derechos de las Poblaciones Indígenas en la Gestión de los Recursos Naturales de la Amazonía.	c	b	c	c	b	III
	9	Cultura Política y Diversidad Cultural: Empoderando Ciudadanía en Poblaciones Quechua Andinas.	c	b	c	b	b	IIc
	10	Building Civil Society Capacities to Prevent Conflict at the Local Level in the Andean Region	b	b	b	b	b	IIa
	11	Fortalecimiento de los Procesos Periciales del Ministerio Público en Ecuador y Perú	b	b	b	b	c	IIb
	12	Gestión Territorial Participativa e Inclusiva en la Zona Transfronteriza	b	b	b	b	b	IIa
	13	Contribuciones a la Solución Pacífica y Sostenible del Conflicto por Tierra y Territorio en la Amazonía Peruana.	a	a	b	b	b	IIa
	14	Aportes para una Educación Escolar Culturalmente Incluyente, en Zonas Rurales post Conflicto de Ayacucho y Huanuco.	b	c	b	b	b	IIb
	15	Salud Intercultural en San Lorenzo	b	b	b	b	b	IIa
ONG-PVD / DCI-NSAPVD	16	Desarrollo Territorial y Democracia Participativa en el Perú	c	b	b	c	b	IIc
	17	Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Municipal, mediante el uso innovador de las TIC	b	b	b	b	c	IIb
	18	Fortalecimiento del Desarrollo Territorial en Concepción y Huancayo	b	b	c	b	b	IIb
	19	Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Implementación de Medidas de Adaptación al Cambio Climático	b	c	b	b	b	IIb
	20	Miradas Vigilantes, Ciudadanos Actuales	b	b	b	b	b	IIa
	21	Fortalecimiento de Capacidades en la Oferta y la Demanda de la Gestión por Resultados en 4 Regiones	b	b	b	b	b	IIa

Fuente: UE (2011p).