

# BORRADOR



## #COOPERACIÓN EXTREMEÑA 2030

INVESTIGACIÓN Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EXTREMADURA



AIETI / LA MUNDIAL - NOVIEMBRE DE 2017

**#CooperaciónExtremeña2030.**  
**Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura**  
**BORRADOR**

Un trabajo de AIETI. Asociación Internacional y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, y La Mundial. Colectivo de creación política.

**Autoras y autores**

MAR CORREA GARCÍA  
RAFFAELA GALANTE  
MARÍA LUISA GIL PAYNO  
JOSE MEDINA MATEOS  
NACHO MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS  
SILVIA M. PÉREZ LÓPEZ

**Coordinación científica:**

MARÍA LUISA GIL PAYNO  
NACHO MARTÍNEZ MARTÍNEZ  
PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

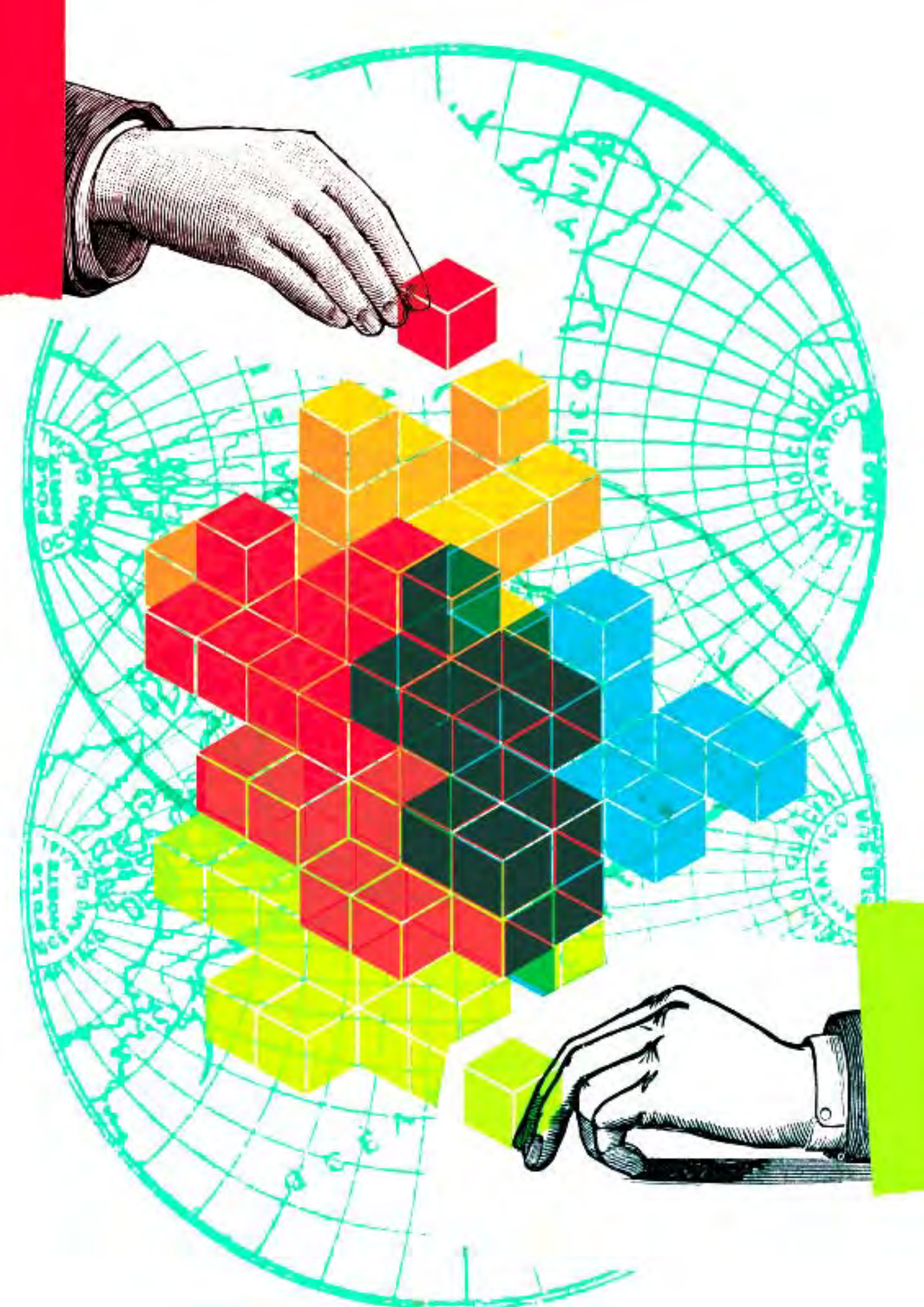
Mérida, Badajoz, noviembre de 2017

**Esta investigación forma parte de un proyecto financiado por la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID).**

**La redacción de este trabajo ha sido realizada por AIETI y La Mundial. Todo lo escrito en las páginas de este trabajo es responsabilidad exclusiva y única de los autores y autoras de la investigación. En consecuencia, el trabajo realizado arroja análisis, reflexiones y conclusiones que son única y exclusivamente propias del equipo de investigación, y no comprometen ni presuponen la conformidad de la AEXCID como entidad financiadora.**



UNA INVESTIGACIÓN DE AIETI Y LA MUNDIAL  
CON EL APOYO DE LA AGENCIA EXTREMEÑA DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO  
(AEXCID)



# ÍNDICE

Sobre esta investigación	7
<b>PARTE I. CONTEXTO</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1: Un contexto global de cambios</b>	<b>12</b>
A. Un contexto global de cambios con implicaciones para “el desarrollo”	13
i. Tiempo de una nueva “gran transformación”	13
ii. Transformaciones globales y efectos en Extremadura	15
iii. La crisis del modelo de desarrollo y del sistema y las políticas de cooperación	24
B. La agenda internacional de desarrollo	28
i. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible “como respuesta/resultado”	28
ii. La Agenda 2030 en los espacios regionales y locales	30
<b>CAPÍTULO 2. La crisis multidimensional en el ámbito estatal y Extremadura y sus efectos sobre las políticas de cooperación en tiempos de transformación</b>	<b>32</b>
A. Crisis multidimensional en el Estado y en Extremadura	33
i. De crisis económica a crisis multidimensional del modelo de desarrollo español	33
ii. Gobernar la crisis o la crisis como forma de gobierno	38
B. La política de cooperación en tiempos de crisis y los escenarios de futuro	39
i. Una crisis, diferentes concepciones de la política de cooperación	39
ii. Diferentes escenarios para la cooperación descentralizada: entre la continuidad y la renovación	44
C. Hacia una nueva vía para la construcción de una política integral de desarrollo	50
i. Más allá de la cooperación: la coherencia de políticas para el desarrollo (sostenible)	50
ii. Implicaciones para la política de cooperación	51
iii. Nuevas lógicas de la política	52
iv. Cambios en el modelo de cooperación	53

<b>PARTE II. DIAGNÓSTICO</b>	<b>56</b>
<b>CAPÍTULO 3. Análisis de la política de cooperación y de desarrollo en Extremadura</b>	<b>57</b>
A. El marco teórico y discursivo de la cooperación extremeña	58
i. Los ejes discursivos de la cooperación descentralizada: entre la identidad y la utilidad	58
ii. Los ejes discursivos y el modelo de cooperación extremeño	61
B. El modelo de cooperación extremeña	63
i. El marco normativo de la cooperación extremeña	63
ii. La planificación de la cooperación extremeña	71
iii. El marco de instrumentos de la cooperación extremeña	87
iv. Agentes de la política de cooperación extremeña	94
v. El marco de participación en la cooperación extremeña	102
vi. El marco de articulación y colaboración institucional de la cooperación extremeña	109
vii. La educación para el desarrollo	113
C. La coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura	117
i. La coherencia de políticas para el desarrollo en el marco normativo y de planificación de la política de cooperación en Extremadura	117
ii. El trabajo de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura	119
<b>PARTE III. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>123</b>
<b>CAPÍTULO 4: Hacia una renovación de la política de desarrollo y cooperación</b>	<b>124</b>
A. Hacia un nuevo marco de referencia para la política de desarrollo en Extremadura	125
i. Discursos y fundamentos renovados y ampliados ante el nuevo contexto global	125
ii. La coherencia de políticas para el desarrollo y la ciudadanía global	126
B. Hacia un nuevo marco de planificación: Un marco de actuaciones para la cooperación extremeña	131
i. Nuevas claves para una política renovada	131
ii. Hacia un nuevo marco estratégico para una política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo de Extremadura	133
C. Hacia un marco institucional para transitar hacia una política integral de desarrollo global	153

i. Desafíos complejos con capacidades institucionales limitadas	154
ii. Experiencias y aprendizajes en materia de “transversalización”	155
iii. El nuevo marco institucional en tres ámbitos: gestión, diálogo y legitimidad para una política integral de desarrollo global	156
D. Hacia un nuevo marco normativo	158
i. El marco discursivo sobre el desarrollo y la cooperación	159
ii. El objeto y ámbito de aplicación	159
iii. La orientación y planificación estratégica de la cooperación extremeña	159
iv. El sistema de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y gestión del conocimiento	162
<b>Bibliografía</b>	164
<b>Documentación oficial consultada</b>	173
<b>Listado de acrónimos</b>	176
<b>Listado de gráficos, cuadros y figuras</b>	178
<b>ANEXOS</b>	180
<b>Anexo 1. Sesión de trabajo con la AEXCID, 6 de marzo de 2017</b>	181
<b>Anexo 2. Personas entrevistadas</b>	182
<b>Anexo 3. Taller de contraste, 29 de junio de 2017, Escuela de Administración Pública de Mérida</b>	183
<b>Anexo 4. El equipo de investigación</b>	184

## Sobre esta investigación

La existencia de un contexto global de profundos cambios y creciente desigualdad (la crisis ambiental, la movilidad humana y crisis de refugiados); la existencia de una nueva agenda internacional de desarrollo, la Agenda 2030, y la necesidad de una respuesta cada vez más integral, más coherente — más sistémica—, interpela de manera directa a la política de cooperación descentralizada y al necesario avance hacia la coherencia de políticas para el desarrollo.

En este sentido, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) está impulsando un proceso de revisión y redefinición de la política de cooperación para el desarrollo en Extremadura con el objeto de redefinirla, ampliarla y reforzarla para que el modelo de cooperación extremeño responda a los retos y desafíos del actual contexto global. La AEXCID, y así se explicita en el Plan anual 2017, se propone afrontar un proceso participado, en alianza con un amplio y diverso número de agentes, de reflexión y construcción sobre la política de cooperación para el desarrollo en Extremadura, que permita responder a los retos presentes y futuros. Esta investigación nace precisamente con el ánimo de contribuir a este proceso, dotándole de reflexiones, argumentos, evidencias y orientaciones, que contribuyan a la reflexión y al diálogo para la construcción conjunta de un nuevo modelo de política de cooperación al desarrollo en Extremadura.

Es pertinente, dado el importante bagaje de experiencia acumulado en la cooperación extremeña, dedicar una mirada analítica a identificar los elementos más relevantes que permitirán abordar un proceso de revisión y fortalecimiento de la política de cooperación y del conjunto de las decisiones de los agentes que la nutren. De esta manera, con la realización de este trabajo de investigación y su orientación a la construcción de una política ampliada y reforzada, se trata de superar la habitual falta de incorporación de resultados de ejercicios de análisis en los procesos de reflexión colectiva y diálogo entre agentes para la toma de decisiones.

Así pues, la principal aspiración de este trabajo es ofrecer un análisis diagnóstico y orientaciones para la toma de decisiones evidenciado así la importancia del vínculo entre el conocimiento generado a partir de la investigación y la orientación de la praxis. Para ello, este estudio ha partido de la premisa de que es necesaria una mirada a largo plazo que combine el análisis de las grandes transformaciones con la revisión de la cooperación, de su marco discursivo, pero también del modelo concreto que adopta la cooperación, en este caso la extremeña. En definitiva, esta investigación tiene como objetivo elaborar un diagnóstico y unas propuestas en las que sentar las bases para construir colectivamente una nueva política de cooperación para el desarrollo en Extremadura más sólida, con capacidad de albergar a un mayor número y diversidad de agentes, y con mayor capacidad de transformación de una realidad y un modelo de desarrollo global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta.

Para ello, este equipo de investigación ha tratado de dibujar y reunir todas las piezas de un puzle, complejo y diverso, para obtener una imagen del actual modelo de cooperación en la región. En este puzle, construido con las piezas y la participación de un gran número de actores, se vislumbran los límites del modelo actual, pero también las fortalezas del tejido social extremeño y de los agentes públicos y las instituciones ligadas al conocimiento, para caminar hacia otro modelo que pueda responder a los retos del actual contexto global.

Para poder elaborar un diagnóstico completo de las políticas de cooperación extremeñas y que las propuestas que emanen de esta investigación nazcan de los propios agentes de desarrollo extremeños, se ha llevado a cabo, desde una visión multidisciplinar, un trabajo que ha tratado de involucrar a la sociedad civil, a la academia y a la administración pública, tradicionalmente vinculados a las políticas de cooperación para el desarrollo, y que también ha tratado incorporar la mirada de otros agentes de desarrollo que, sin haber sido tradicionalmente actores de la política de cooperación, sí contribuyen a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible (personal de administraciones públicas extremeñas dedicados a otras políticas, sociedad civil que trabaje en otros ámbitos de desarrollo, por ejemplo organizaciones ecologistas...). Al fin y al cabo, el trabajo que a continuación se presenta ha tratado de aplicar en la propia construcción de la investigación, el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo, y responder también a la visión integral y universal que plantea la Agenda 2030.

El recorrido de esta investigación comenzó en enero de 2017, y desde entonces, han sido numerosas las piezas que se han tratado de recoger a través de un amplio análisis bibliográfico y documental, y a través de un extenso trabajo de campo: entrevistas, sesiones de trabajo, reuniones, encuentros y un taller de contraste con un amplio grupo de agentes sociales y políticos extremeños.

Tras un acto de presentación de la investigación a la que fueron invitadas administraciones públicas, ONGD, organizaciones sociales, partidos políticos, sindicatos, universidad y otras instituciones ligadas a las políticas de desarrollo en la región, y al que asistieron 70 personas, y al tiempo que se abordaba el análisis documental, se inició el trabajo de campo. Un trabajo que comenzó con una reunión con la dirección de la Agencia y una sesión de trabajo con 14 de sus trabajadores y trabajadoras<sup>1</sup>, y que ha estado abierto a la participación de todos los agentes que quisieran ser entrevistados.

Esta participación se ha canalizado especialmente a través del blog creado a tal efecto ([www.cooperacionextremena2030.wordpress.com](http://www.cooperacionextremena2030.wordpress.com)). En total, han sido entrevistadas 64 personas de muy diversos perfiles<sup>2</sup>: a lo largo de estos meses el equipo de investigación ha tenido la oportunidad de dialogar con un amplio y diverso número de agentes: agentes sociales (ONGD, organizaciones del tercer sector, organizaciones sociales y movimientos sociales, con sindicatos...); con decisores y decisoras políticos y representantes de la administración (desde el presidente de la región, a consejeros y consejeras, secretarios y directoras generales, o a técnicos encargados del desarrollo de las políticas más concretas); con partidos políticos y grupos parlamentarios; con entes locales; con la universidad y otras instituciones ligadas a la gestión del conocimiento...

Además de las entrevistas, se han mantenido reuniones con la junta directiva y el equipo técnico de la Coordinadora Extremeña de ONGD y diversas reuniones y entrevistas a la dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación para el Desarrollo (director, gerente, técnicos). Las personas que forman parte del equipo de investigación también han participado en diversos eventos ligados al proceso (conferencias, reuniones estratégicas, talleres...).

A finales de junio, 60 personas que representaban a organizaciones, movimientos ciudadanos, ONGD, administraciones, técnicos y trabajadoras de la AEXCID, representantes de partidos políticos... se reunieron en un taller de contraste que ofreció más claves para este diagnóstico participado.

---

<sup>1</sup> El número y perfil de asistentes a la sesión de trabajo puede consultarse en el anexo 1.

<sup>2</sup> El número y perfil de personas entrevistadas puede consultarse en el anexo 2.

El trabajo de campo se ha compaginado con el análisis de documentación de diferente naturaleza (textos legales, normativos, marcos de planificación, tanto de la región extremeña como de otras regiones, literatura reciente vinculada a la planificación pública, a la política de cooperación descentralizada, a otros procesos de revisión del modelo de cooperación en otras regiones...). Hemos tratado que el análisis bibliográfico y documental relativo al marco teórico y doctrinal de la cooperación extremeña, a sus instrumentos de financiación y a sus mecanismos de participación y coordinación con los agentes del desarrollo fuese contrastado a través de las entrevistas y el taller, para recoger percepciones y propuestas de aquellos agentes que están involucrados en la ejecución de la política.

Tras dicho análisis y tras finalizar el trabajo de campo, se ha sistematizado la información y elaborado este informe que ofrece una imagen del momento en que se encuentra la política de cooperación en Extremadura dentro del actual contexto global. En él, se dibujan los límites y los principales obstáculos que enfrenta la cooperación extremeña para abordar sus objetivos de transformación, al tiempo que se han tratado de destacar las enormes potencialidades de la región para liderar este cambio necesario en las políticas de cooperación.

Este informe consta de cuatro capítulos, los tres primeros facilitan el diagnóstico y el cuarto abre el camino a las propuestas. Se parte del análisis del contexto global y sus implicaciones en el desarrollo, un contexto caracterizado por el crecimiento de la desigualdad en todo el planeta (y también en el Estado y en la región extremeña), por el agotamiento de los recursos naturales y la crisis ambiental o por crisis humanitarias que obligan a desplazarse a millones de personas. En este contexto se sitúa la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en este marco se sitúa también el modelo de política de cooperación para el desarrollo de la región extremeña.

En el segundo capítulo del informe se analiza la crisis multidimensional en el ámbito estatal y en Extremadura, y cuáles son los efectos de esta crisis sobre las políticas de cooperación. Esta crisis ha impactado sobre la región, sobre sus gentes y sobre la forma de hacer política en los territorios. Y también ha afectado a las políticas de cooperación (internacionalmente, nacionalmente y también en las regiones y en las entidades locales). En este capítulo se plantea cómo ante este nuevo escenario es necesario un replanteamiento, una ampliación y una redefinición del rol que la política de cooperación.

Una vez analizado el contexto global y también el regional, y cómo éste afecta al modelo y al rol tradicional de los agentes y la política de cooperación, en el tercer capítulo se analiza el modelo extremeño de cooperación, su marco teórico y discursivo, el marco normativo, los marcos de planificación, el marco instrumental, los agentes, el marco de participación y de colaboración institucional y regional. El capítulo cierra con un análisis de los límites y potencialidades del actual modelo bajo la óptica y el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en la región.

Tras el dibujo, el diagnóstico de la situación de la cooperación en la región, de las limitaciones y las potencialidades del modelo de cooperación extremeño en el actual contexto internacional, en el último capítulo se plantean caminos y propuestas plantear orientaciones para renovar, reforzar y redefinir la política de cooperación al desarrollo en Extremadura. Se abre en esta parte del informe un escenario en el que se imaginan formas concretas con las que caminar hacia una política de desarrollo en Extremadura que sea pionera, que responda realmente a los retos globales, que se construya conjuntamente por todos los agentes y apueste por una democracia de lo común, una verdadera

gobernanza global; que valore y sepa gestionar el conocimiento para fortalecer las capacidades de sus agentes, y que sepa entender el nuevo escenario global interdependiente e interconectado.

Este ejercicio de imaginación racional se nutre de la participación, el diálogo, las entrevistas, los talleres... y pretende nutrir también las siguientes fases de este proceso, en el que los marcos normativos, de planificación, las herramientas, los marcos de participación... han de ser rediseñados conjuntamente.

Así pues, el trabajo que se desarrolla en estas páginas constituye una propuesta para el cambio en la política de cooperación en Extremadura que ha tratado de apoyarse en las visiones de sus agentes, a los que tratará de apoyar y acompañar en su puesta en marcha. Este cambio, sin embargo, se plantea como un horizonte de transformación amplio y a largo plazo para el que no son aconsejables las urgencias. Más bien al contrario, dado el calado de las propuestas y la profundidad de los cambios que se proponen —que no hacen otra cosa que responder a un contexto cada vez más complejo y desafiante—, las páginas de este trabajo son una invitación a abordar un proceso de transición para el cambio profundo que solo desde la continuidad a largo plazo podrá ser realizable y sostenible.

No podría cerrarse este apartado introductorio sin agradecer profundamente a todas las personas que con su tiempo y dedicación han hecho posible la realización de este trabajo. Todas las personas, instituciones y colectivos que han acompañado este trabajo con su participación en las entrevistas y los talleres, sin la experiencia y conocimiento de las cuales no hubiera sido posible construir este diagnóstico. Un agradecimiento especial se dedica desde estas páginas a las ONGD extremeñas y a su Coordinadora, que de manera tan abierta y receptiva han acogido esta iniciativa y a las organizaciones de investigación que la hemos llevado a cabo. Asimismo, quisiéramos agradecer al personal de la AEXCID por la facilitación de toda la información demandada para la realización del trabajo. Por último, no debiera pasarse por alto, el valor que la apuesta por un ejercicio de análisis supone a la hora de emprender procesos de cambio en las políticas públicas. En este sentido, las personas responsables de este trabajo agradecemos a la AEXCID el impulso de este proceso de investigación que al tiempo que trata de reforzar la propia construcción de la política, contribuye también a su transparencia.

# PARTE 1

# CONTEXTO

# **CAPÍTULO 1**

## **Un contexto global de cambios**

# 1. Un contexto global de cambios

## A. Un contexto global de cambios con implicaciones para “el desarrollo”

El concepto de desarrollo es clave para esta investigación, dado el carácter finalista que le otorga el modelo de desarrollo a las políticas de desarrollo o de cooperación internacional para el desarrollo. Con demasiada frecuencia se ha considerado el desarrollo como una serie de metas pre-establecidas que respondían a un conjunto de ideas vagamente justificadas con generalizaciones como la de progreso y modernización de las sociedades. Hay algunas excepciones notables que, desde el estudio, han mostrado hasta qué punto el concepto de desarrollo ha evolucionado al hilo de las dinámicas de poder y contrapoder que configuraban cada momento histórico (Unceta, 2009), demostrando el carácter de construcción social del concepto de desarrollo.

Esta investigación parte de una revisión crítica del carácter histórico del concepto de desarrollo, más aún teniendo en cuenta el momento en que se realiza. En la última década, numerosos elementos han convergido para permitirnos caracterizar la actualidad como un momento histórico de profundos cambios que ya están afectando de manera determinante a la concepción de desarrollo sobre la que generar nuevas respuestas en forma de políticas públicas. No se trata tan sólo de caracterizar algunos de los cambios que se aprecian con intensidad en el entorno y en el núcleo de las cuestiones del desarrollo, sino de comprender que dichos cambios están ya abriendo nuevas posibilidades y, al tiempo, exigiendo nuevas respuestas.

Digámoslo de una vez. El paradigma de un desarrollo centrado en el crecimiento económico ilimitado y de corte nacional, así como las políticas de cooperación concebidas como políticas marginales que actúan como intervenciones estatales en los espacios en los que las instituciones de mercado no logran satisfacer las necesidades acuciantes, es un paradigma agotado. Desbordado por numerosas dinámicas de transformación que han contribuido a configurar un mundo transnacional e interdependiente, amenazado por varias crisis entrelazadas que suscitan un nuevo marco de desafíos globales ante los que poco pueden ofrecer los antiguos paradigmas.

En los siguientes epígrafes de este capítulo inicial se desgranarán las principales dinámicas de transformación, haciendo hincapié en las consecuencias que éstas tienen para la reconceptualización de un paradigma de desarrollo adecuado a los tiempos que permita posteriormente diseñar políticas públicas con la solidez y oportunidad suficientes. Las grandes transformaciones a las que asistimos muestran aún vigencias e incertidumbres que hacen difícil describirlas caracterizando sus resultados de manera definitiva, pero cuanto antes se inicien los intentos de proporcionar respuestas sistemáticas y políticas, antes podrán revertirse las amenazas y aprovecharse las oportunidades.

### i. Tiempo de una nueva “gran transformación”

Vivimos un tiempo de acelerados cambios que están modificando aspectos esenciales en las sociedades como las relaciones de producción y la estructura del trabajo, como las relaciones con la naturaleza y las relaciones interpersonales. Se trata de un tiempo que cuestiona profundamente las categorías con las que se ha pensado el mundo tradicionalmente.

Generalmente se reconoce que la naturaleza está mostrando de manera dramática los límites al dominio al que los seres humanos la han pretendido someter a partir de las sucesivas revoluciones in-

dustriales. De la misma manera, se reconocen las dificultades para seguir alimentando un sistema económico dependiente de una tasa de ganancia que, en su dimensión mundial, parece agotada o imposible de rescatar. Nadie sensato se atreve a describir en qué medida el empleo será un factor determinante y suficiente para explicar las configuraciones sociales en las próximas décadas, en tanto en cuanto las proyecciones indican que la desaparición de puestos de trabajo decente seguirá su curso de devastación y precarización. Los mecanismos de socialización tradicionales son abandonados o eliminados, al tiempo que las interacciones digitales a través de las exageradamente llamadas redes sociales contribuyen a configurar nuevas percepciones y visiones del mundo. Un mundo en el que con asombrosa facilidad combinamos anuncios promisorios de futuros y de fantasía a partir del deslumbrante desarrollo tecnológico —desmaterialización de la producción, genética a la carta, robotización, energías limpias e inagotables, etc.— con la constante información de tendencias más que preocupantes que auguran, en cambio, un futuro conflictivo e incierto —pérdida de biodiversidad y agotamiento de los recursos a un ritmo infernal, desplazamientos y migraciones masivas, crecimiento de la violencia, de la desigualdad y la exclusión, aumento de los estados débiles o fallidos, desmantelamiento de los sistemas de protección social y pérdida generalizada de la capacidad de gobernar los asuntos humanos, entre otras—.

El resultado se observa en las dificultades para proyectar el futuro. Mejor dicho, en habernos acostumbrado a vivir sin pensar en el futuro, sin proyectarnos más allá del plazo inmediato señalado por las inercias que reproducen nuestras cotidianidades, despreciando la mirada a largo plazo y, con ella, las consecuencias irremediables que nuestra forma de vida tiene para las generaciones futuras. Es como una invitación generalizada a eliminar la responsabilidad por nuestras acciones, la responsabilidad de ser parte de un ecosistema biofísico integrado, la responsabilidad de formar parte de un colectivo organizado socialmente, la responsabilidad con el mundo que habitarán nuestros descendientes.

Por ese motivo, esa investigación precisa iniciarse con un somero examen del tiempo actual en perspectiva histórica. La tradición intelectual del estudio de las grandes transformaciones históricas (Cox, 1996; Polanyi, 1944) nos permite alargar la mirada sobre las dinámicas y fuerzas sociales que actúan configurando la realidad histórica. Una realidad inapresable describiéndola como un momento estático, que requiere más bien analizar un conjunto de dinamismos y fuerzas que van permanentemente configurando una realidad en constante movimiento. Así, la coherencia entre mentalidades e instituciones características en cada época debe explicarse a partir de la estructura de las relaciones sociales que configuran cada momento histórico. Se pretende poner la mirada sobre los cambios que subyacen al momento actual para comprender críticamente cómo se han producido y, en último término, cuáles son las fuerzas que podrían configurar nuevos cambios.

Como se desarrolla con algo más detalle en el epígrafe siguiente, los cambios que se entrelazan en nuestro tiempo son numerosos y de gran calado. Ofrecen datos y tendencias que nos sitúan, sin lugar a dudas, ante la necesidad de comprender nuestro tiempo como un momento en el que se está produciendo una nueva “gran transformación”, apelando al término con el que Karl Polanyi describió las consecuencias que el auge del capitalismo tuvo en las configuraciones de los patrones y las relaciones sociales que caracterizaron el mundo a mediados del siglo pasado (Polanyi, 1944). No en vano, se ha producido, y se produce, mucha literatura ofreciendo diferentes perspectivas para la comprensión de los profundos cambios que acaecen en la actualidad, en búsqueda de una mejor comprensión de los límites y las potencialidades que la realidad histórica nos presenta en el momento actual para

configurar un futuro razonable y adecuado a los principios éticos de libertad, igualdad y universalidad que hemos heredado de la vieja Ilustración.

No es este el lugar para una revisión crítica y en profundidad de dicha literatura, que ofrece diversas perspectivas y terminologías para caracterizar un tiempo de profundas crisis. Crisis superpuestas, crisis multidimensionales, crisis civilizatoria, cambio de época o cambio estructural. Pero es una obligación fundamental lo suficiente la mirada sobre nuestro tiempo con la que observamos las dinámicas y fuerzas que lo caracterizan, máxime cuando en último término el propósito de esta investigación es proporcionar suficientes análisis y algunas propuestas para adaptar la acción política en materia de desarrollo de la mejor manera para responder a los desafíos actuales.

Que el ámbito de esta investigación sea el de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Extremadura, no exime de la necesidad de anteponer algunos elementos contextuales mundiales. Extremadura, antes que nada, está en el mundo. Estar en el mundo es formar parte integrante de las dinámicas y fuerzas que actúan en cada momento histórico, reproduciendo algunas y tratando de combatir otras. Pero en nada ayudaría a nuestro análisis considerar la región de manera aislada y separada de lo que está acaeciendo, como trata de hacer cierto pensamiento identitario y esencialista que vuelve a estar en auge en los últimos tiempos, promoviendo la idea de que la salida a las dificultades consiste en regresar a una esencia o identidad que en algún otro momento de la historia pudo identificarse con unas fronteras territoriales y políticas.

Por lo tanto, tampoco parece acertada la aproximación en la que se establece una especie de balance de reproches, amenazas y oportunidades entre el mundo y Extremadura. Presentando a ésta como víctima de dinámicas globales descontroladas y tratando de justificar algunas reacciones con que la región respondiera a las mismas para defender sus intereses. Se pretende, más bien, ayudar a comprender en qué medida las dinámicas y fuerzas que caracterizan el profundo cambio que vivimos no sólo afectan, sino que se particularizan en el territorio extremeño. De qué manera se reproducen y de qué otras maneras podrían reorientarse los cambios. Comprendiendo desde el principio que Extremadura forma parte del mundo, está continua y simultáneamente siendo afectada y protagonista de una gran transformación. Eso sí, las potencialidades y las propuestas tendrán que ser ajustadas a las oportunidades y a las capacidades con que la región cuenta.

En definitiva, vivimos un tiempo en el que las ideas de desarrollo, de progreso y de crecimiento están dejando de ser, por diferentes motivos, mecanismos útiles para orientar la esperanza de un futuro compartido y benéfico para las mayorías. Es preciso detenerse en ello, aunque sea de manera esquemática, para contextualizar el trabajo de investigación y cualquier análisis que, en último término, pretenda sugerir cómo pueden Extremadura y su ciudadanía responder a los desafíos actuales.

## **ii. Transformaciones globales y efectos en Extremadura**

No es sencillo resumir cuáles son los principales cambios que están mostrando cómo se reconfiguran las posibilidades y las prácticas en la sociedad mundial. En los últimos tiempos, la idea misma de cambio se ha convertido en un valor importante frente a otros momentos históricos en los que la tradición constituía el principal valor para la reproducción social. El problema es que se ha producido cierta banalización del cambio producto de la aceleración constante que algunos procesos tecnológicos muestran y convierten en algo cotidiano. Se banaliza cuando se descontextualiza el valor del cambio, cuando se valora el cambio por el cambio, impidiendo con ello reflexionar de dónde se viene y a dónde se va con cada mutación. Que la realidad esté en constante transformación no es algo ori-

ginal ni propio de nuestro acelerado tiempo. La tradición filosófica de la Grecia clásica, empezando por Heráclito, ya era tan consciente que instauró un sistema de pensamiento —que ha influido y llegado hasta nuestros días— cuyo horizonte fundamental era explicarse qué es realmente lo que cambiaba, cómo lo hacía y qué consecuencias traía consigo.

Ese es precisamente el propósito de estas anotaciones contextuales: constatar algunos de los principales cambios que se han producido, o se están produciendo, que afectan profundamente a la concepción del desarrollo como idea finalista, o a la realidad de eso que denominamos desarrollo como aspiración de la política en la región de Extremadura que analizaremos. Como se señaló más arriba, la perspectiva es histórica en tanto en cuanto los cambios a los que nos referimos han cambiado o están cambiando los límites y las posibilidades de los comportamientos humanos. Es fácil de comprender que los límites y las posibilidades de, por ejemplo, viajar, trabajar, aprender, comprar o hacer uso de la libertad en Extremadura no son los mismos en nuestro tiempo que en el siglo XV. Ni siquiera son los mismos hoy que hace medio siglo. Por ese motivo, es preciso traer aquí algunos cambios que responden a diferente escala temporal y espacial, por más que todos ellos precisen de una mirada de largo plazo y se particularicen de una manera u otra en la región.

A partir de la consideración del desarrollo sostenible como un proceso de carácter multidimensional, en el que se interrelacionan de manera constante las dimensiones ecológica, social, económica y política, se aborda la descripción de las transformaciones relevantes.

### **El desbordamiento de los límites materiales: el Antropoceno**

Cabe comenzar por la dimensión ecológica del desarrollo, dado que el desbordamiento de los límites materiales del planeta nos sitúa ante un cambio de muy largo plazo para comprender cuál es la actual estructura histórica ante la que nos encontramos, y porque desafía toda la construcción conceptual del desarrollo desde el origen de las teorías del desarrollo hasta nuestros días.

Hace apenas unas décadas que importantes geólogos apelaron a la necesidad de reconocer públicamente que la transformación ha sido de tal calado que precisamos dar por finalizada la etapa temporal geológica del Holoceno que comenzó hace más de 12.000 años tras finalizar el último episodio frío que llevó a la Tierra casi a condiciones glaciares. Sugieren que, desde que la actividad humana agrícola e industrial se ha convertido en el principal factor de impacto global sobre los ecosistemas terrestres, es preciso denominar Antropoceno a nuestra era (Fernández Durán, 2011; Fernández Durán & Reyes, 2014, p. 499-ss; Steffen et al., 2011).

Sólo durante el siglo XX se ha utilizado más energía que en toda la historia anterior de la humanidad, multiplicando el flujo energético por 12, el de biomasa por 3,5, el de metales por 19, el de materiales de construcción por 35 y el de minerales por 27. Este impresionante incremento ha sido producido por el metabolismo urbano-agro-industrial que define el proceso de expansión de cierta forma de organizar la actividad humana a escala global. Ciertamente, la mayor parte de la población vive ya en entornos urbanos o periurbanos, y el grueso de la producción mundial se realiza de manera intensiva e industrial con niveles de eficiencia muy reducidos.

El problema es que este metabolismo se ha reproducido de manera acelerada sin tener en cuenta los límites que imponen los ecosistemas en los extremos de la cadena de producción. Tanto en el origen, en el que siempre hay recursos naturales extraídos, como en el final, en el que también siempre obtenemos residuos más o menos tóxicos. Ambas actividades han sido tratadas como externalidades de los procesos de producción bajo la consideración de que la capacidad del planeta para ofrecer recur-

sos y recibir residuos era ilimitada. Por fortuna, empezamos a contar con información y literatura suficiente para considerar que los límites han sido rebasados de manera notable (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens, 1973), tanto en lo que se refiere a emisiones de carbono, fijación de nitrógeno, acidificación y consumo de agua dulce y pérdida de biodiversidad entre otros (Rockström et al., 2009), como en lo que se refiere al agotamiento de los recursos naturales para la energía fósil, las sustancias químicas, el agua y la tierra (Durán & Reyes, 2014).

Este panorama se particulariza de diversas formas en la región extremeña, que aquí sólo presentamos de manera sucinta con el propósito de indicar las conexiones existentes de manera general<sup>3</sup>.

Podría bastar con mencionar el incremento de temperatura en la región, con máximos históricos precisamente alcanzados cuando redactamos estas líneas, día en el que se midieron 45.3°C y 43.1°C en Badajoz y Cáceres respectivamente<sup>4</sup>. Estudios procedentes de la observación en las 319 estaciones pluviométricas existentes en el territorio extremeño, muestran que las temperaturas medias de la región han crecido desde hace 50 años hasta hoy, y permiten proyectar para el año 2050 un incremento que puede superar los 2°C. Las precipitaciones anuales medias, para 2025, pueden haber descendido hasta 50 mm en todo el territorio regional, cayendo hasta los 100 mm en lugares como el Valle del Jerte, respecto de los valores medios observados entre 1961-1990. A la combinación de los dos fenómenos, aumento de temperatura y reducción de precipitaciones, hay que añadir el mayor riesgo de aparición de fenómenos climáticos extremos. Todo ello está afectando a todos los sectores del medio ambiente extremeño como los recursos hídricos, la biodiversidad y el aire. De igual forma, existen estudios que analizan dichos impactos en los sectores productivos principales, como el ganadero, el agrícola, el forestal y el turístico. Sin olvidar mencionar los efectos que el cambio climático puede ofrecer sobre la salud (Junta de Extremadura, 2011).

También desde el punto de vista de las emisiones nocivas, por ejemplo, hay que subrayar que España presenta un elevado índice de transporte de mercancías por carretera en comparación con el transporte ferroviario, que reduce de manera importante las emisiones por tonelada y kilómetro transportado. Aún el 94,9% de las mercancías se transportan por carretera y sólo el 5,1% por ferrocarril. Respecto del transporte de viajeros, los datos son del 82,8% de transporte en coche privado frente a un escaso 4,8% en ferrocarril (datos del INE para 2014). Es conocido el déficit ferroviario que presenta Extremadura respecto del conjunto de España, lo que permite inducir que la problemática derivada de ello es relativamente mayor para la región extremeña.

Todos los mecanismos políticos que se han puesto en marcha en las últimas décadas en forma de ahorro energético, búsqueda de mayor eficiencia, o promoción del reciclaje, entre otros, si bien constituyen respuestas adecuadas, son del todo insuficientes para revertir el desbordamiento de los límites a escala planetaria, tal y como alertan los informes globales sobre cambio climático, pérdida de biodiversidad o desertificación progresivas, entre otros. Más aún cuando las proyecciones que se hacen a futuro pasan por incorporar a semejante modelo de desarrollo a cerca de la mitad de los

---

<sup>3</sup> Todos los datos que se incluyen en este epígrafe sobre Extremadura y su relación con los datos que ofrece España han sido extraídos de las series del Instituto Nacional de Estadística (INEbase) y del Instituto de Estadística de Extremadura (IEEX). Disponibles respectivamente en <http://www.ine.es/dyngs/INEbase/listaoperaciones.htm> y en <http://estadistica.gobex.es/web/guest/home>

<sup>4</sup> <http://www.extremadura7dias.com/noticia/caen-varios-records-absolutos-de-calor-en-extremadura>, consultado el 13 de julio de 2017.

habitantes de un planeta que será habitado por más 11.000 millones de personas a finales de siglo XXI.

### **Cambios en la geografía de la pobreza y la desigualdad**

También en los estudios de distribución de las rentas se aprecian cambios notables que auguran igualmente la “gran transformación” (Sanahuja, 2013a, p. 89), atendiendo a la configuración de una nueva geografía de la pobreza y la desigualdad en la dimensión económica del desarrollo sostenible.

Es conocido que la distribución de la renta en una perspectiva global ha sufrido cambios significativos a partir de los años ochenta del siglo pasado, con la expansión de la globalización, cuyos efectos se aprecian en cierta convergencia entre los países con mayor renta media y las de los denominados países emergentes. Aunque es preciso evitar cierta mirada superficial que no tiene en cuenta el peso específico que tienen los datos de China y la India en la convergencia, lo más notable es que esta convergencia entre las rentas medias de los países se ha combinado con un espectacular incremento de las desigualdades en el interior de los países (Milanovic, 2011, 2012), en muchos casos producto de la competencia transnacional derivada de la deslocalización productiva, la creación de cadenas de valor transnacional en los sistemas de producción, la creciente desregulación de los mercados financieros, etc.

Dicho de otra forma, en términos globales se ha producido un “ascenso de las nuevas clases medias”<sup>5</sup> a partir del desplazamiento geográfico del centro de gravedad económico desde occidente hacia oriente y desde el norte hacia el sur (Laiglesia, Juan, 2011; Sumner, 2012a), resituando con ello la localización de la mayoría de las personas que viven en situación de pobreza extrema, que estarán en los próximos años fuera de los países más pobres (Sumner, 2012b). Así, el desafío de la erradicación de la pobreza parece tener más que ver con la lucha contra la desigualdad interna que con el tradicional foco asumido por el sistema de cooperación centrado en la reducción de las brechas entre las medias de los países.

Más aún, los estudios centrados en explicar el crecimiento de la desigualdad durante las últimas décadas han puesto su acento en el fenómeno de concentración de riqueza en cada vez menos manos (Krugman, 2009; Krugman & Venables, 1995; Piketty, 2017) como una característica de nuestro tiempo, recuperando con ello un análisis de los desafíos económicos actuales en términos de clase. Motivo por el cual las cuestiones de orden fiscal, otros mecanismos de redistribución, y la cuestión de la gobernanza democrática de la economía, la transparencia y la rendición de cuentas vuelven a ocupar un lugar predominante entre las preocupaciones de la ciudadanía.

El problema está en realizar una analogía entre la reducción de pobreza extrema observada —muy focalizada en Brasil, China e India (Malik, 2013)— y las oportunidades de las nuevas clases medias comparadas con las que explicaron el ascenso de las clases medias en la Europa de mediados del siglo XX. Analogías que inducen a apostar por una revitalización de los pactos sociales de la postguerra como respuesta para extender los derechos sociales y económicos en los países emergentes, revisitando así una suerte de expansión del modelo de bienestar europeo del siglo pasado a otros países.

---

<sup>5</sup> Nótese que se trata de un nuevo concepto de clase media muy diferente a la acepción que el término tiene en nuestro entorno, puesto que se refiere al conjunto de personas que disponen de una renta per cápita entre 2 y 10 dólares. Nada que ver con nuestra concepción vinculada al acceso a servicios y derechos sociales, a ciertos estándares de vida propios del periodo de construcción de los denominados estados del bienestar.

Más bien al contrario, las evidencias respecto del agotamiento de dicho modelo en los países europeos, señalan los límites y la fragilidad de aquellos pactos fiscales internos ante estas nuevas circunstancias históricas tras el periodo de globalización. De alguna forma, impiden fundamentar de nuevo las soluciones de corte nacional y basadas en sus políticas fiscales redistributivas a partir de un pacto social como antaño. El trilema de Rodrik (Rodrik, 2000) ha servido para mostrar los límites de las capacidades tradicionales de los estados nación para negociar internamente respuestas adecuadas cuando las dinámicas de los mercados y la competencia constituyen ya un fenómeno de carácter transnacional.

Extremadura tampoco ha sido ajena a los fenómenos y transformaciones mencionadas. El periodo con mayor estabilidad y autonomía política que la región ha tenido en su historia, marcado por el año 1983, en el que entra en vigor el Estatuto de Autonomía de Extremadura, y 1986, en que España se incorpora al mercado común europeo, coincide con la expansión de los marcos macroeconómicos de ajuste liberal aplicados de manera progresiva en todo el mundo al tiempo que con un fuerte impulso de la internacionalización de la economía española, y, por lo tanto, de la extremeña que la ha situado en un nuevo marco de competitividad por los recursos y por el empleo que también ha dejado resultados diversos en la región.

Sin embargo, es importante señalar cuál es el punto de partida en el que Extremadura se encuentra al inicio de dicho periodo para posteriormente anotar someramente cuáles han sido, en términos generales, los comportamientos económicos en la región y sus resultados, particularmente en materia de desigualdades. El punto de partida de Extremadura en relación al resto de España es de elevada pobreza y escasez de oportunidades económicas y sociales —el PIB per cápita de Extremadura en 1980 es el 55% del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita de España, y en 2010 sólo alcanza el 68% (de la Macorra y Cano, 2014, p. 495)—, situación que determina en gran medida la evolución de su demografía, de su comercio exterior y de su estructura económica.

Durante el siglo XX y hasta 1960, Extremadura siguió unos patrones de crecimiento de su población similares a todo su entorno español, elevando la edad media de la esperanza de vida y reduciendo sus tasas de mortalidad infantil, lo que le permitió un crecimiento superior al 40% de su población entre 1900 y 1960 hasta superar el 1,4 millón de habitantes. Pero, en las dos últimas décadas de la dictadura franquista, en el periodo comprendido entre 1960 y 1977, Extremadura perdió nada menos que el 45% de su población total (645.000 habitantes), en su mayoría personas entre 20 y 40 años de edad, lo que resultó en una tasa de envejecimiento de su población espectacular y en un deterioro de su empleabilidad más productiva. Desde entonces hasta nuestros días, su población se ha mantenido prácticamente inalterada, pasando de 1,07 millones de habitantes en 1980 a los 1,081 que registra en 2016. Este dato de aparente estabilidad demográfica contrasta con el crecimiento demográfico de la población española en el mismo periodo, que ha pasado de 37,4 millones en 1980 a los 46,5 millones en 2016. Las proyecciones realizadas para el periodo 2016-2031 ofrecen un descenso de la población en todo el país que, en el caso de Extremadura, se reducirá hasta 1,018 millones de habitantes en el año 2031. Es una reducción superior al 5% de la población actual, una tasa muy superior a la nacional que se limita al 1,18%.

El principal factor que explica esta evolución es la falta de oportunidades económicas y, en consecuencia, la emigración de población joven en busca de oportunidades que acaba derivando en el envejecimiento de la población en la región. Después de la gran migración de los años sesenta-setenta, causada por la combinación de falta de oportunidades económicas en la región y la expan-

sión económica producto principalmente de las políticas centradas en los polos industriales propias de la dictadura, a partir de los años ochenta, la población extremeña se mantiene estable, manteniendo un alto nivel de emigración de jóvenes y, por lo tanto, aumentando el envejecimiento relativo de la región.

En términos generales, Extremadura obtuvo un crecimiento similar o incluso superior a las medias nacionales en los principales valores económicos regionales durante la década de los ochenta los cuáles, sin embargo, comenzaron a deteriorarse en los primeros años de la década de los noventa y cayeron con fuerza a partir de 2009, tras el inicio de la crisis financiera global<sup>6</sup>. Así, por ejemplo, la tasa de ocupación de jóvenes creció a un ritmo similar que en España hasta 1994, momento a partir del cual comenzó a caer y a mantenerse estancada, con muy leves crecimientos, desde entonces hasta la actualidad (de la Macorra y Cano, 2014, p. 324 y ss.), disparándose el índice de desempleo hasta las 170.000 personas a partir de 2009 a causa de la crisis.

De la misma forma, la convergencia social, medida en términos de reducción de pobreza y desigualdad, respecto del resto de España fue positiva hasta finales de los ochenta, aunque se detuvo a primeros de los noventa. La desigualdad de la región medida en Gini se redujo en la década de los ochenta, pasando de 0,320 a 0,305, pero aumentó posteriormente, alcanzando un 0,356 en 2010, un nivel de desigualdad superior al de 1980. La tasa de pobreza alcanza en la actualidad al 39% de la población, cuando en 1980 partió del 46% y consiguió reducirse en 1990 hasta el 34% (de la Macorra y Cano, 2014, p. 501 y ss.).

No es este el lugar para caracterizar de manera detallada las particularidades de la pobreza y la desigualdad de la región, pero los datos reseñados son suficientes para mostrar cómo Extremadura es sensible a las tendencias y cambios de la pobreza y la desigualdad globales, mostrando patrones que, al menos parcialmente, condicionan las posibilidades de desarrollo económico y social de la región. A ellos habrá que atender también para la realización de cualquier diagnóstico que pretenda alumbrar estrategias y programas para la reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad regionales. Actividad necesaria que habrá de abordarse en otro estudio, que bien podría encontrar legitimidad y apoyo social e institucional en el marco de la adaptación de la Agenda 2030 que la Junta de Extremadura podría abordar próximamente.

### **Procesos de transnacionalización y financiarización de la economía global**

Múltiples indicadores muestran que el volumen de las transacciones financieras ha crecido de manera explosiva, muy por encima de las transacciones comerciales o de la inversión productiva. El proceso de financiarización de la economía global en los últimos años ha sido ya ampliamente estudiado, en sus causas, sus resultados y consecuencias para la dimensión económica y social del desarrollo (Bustelo, 2007; A. Martínez González-Tablas, 2007; Á. Martínez González-Tablas, 2007; Palazuelos, 1998).

En todos los países, las rentas financieras aumentan su peso relativo en las rentas nacionales. A partir de los años ochenta, y en sólo dos décadas, los flujos de capital privado han pasado de constituir el 7,4% al 27,6% del PIB mundial, según datos del FMI. Entre 1948 y 2010 la proporción de beneficios

---

<sup>6</sup> En el siguiente capítulo se profundiza en el análisis más focalizado del impacto de algunas de las dimensiones de la crisis en Extremadura.

financieros sobre los totales de las empresas de EEUU pasaron de constituir el 4% a más del 35% en 2010 (Medialdea García & Sanabria Martín, 2013).

El gran peso que ha adquirido la economía financiera respecto del conjunto de la actividad económica explica —parcialmente— la presión a la baja sobre los salarios, al convertirse estos en variable de ajuste en las nuevas estrategias empresariales financiarizadas (Medialdea García & Sanabria Martín, 2013). No en vano, la participación de la masa salarial en el PIB de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha descendido, entre 1960 y 2006, del 63% al 56%, especialmente a partir de 1975, año en el que habían alcanzado el 67%. Por ello, hay que subrayar que la financiarización no sólo trata de un incremento relativo de la economía de las finanzas respecto del total, sino que ha logrado imponer una lógica financiarizada al conjunto de los actores económicos constituyéndose en factor dominante sobre las estrategias de negocio y para el crecimiento.

La dinámica de la actividad económica financiarizada ha permeado en el comportamiento de empresas, familias y gobiernos que se encuentran supeditados a la lógica de la financiarización. De esta manera, el conjunto de las actividades económicas se somete a los criterios impuestos por los mercados financieros (Medialdea García & Sanabria Martín, 2013). Esta dinámica no sólo ha extraído recursos, potencialmente dirigibles a la inversión para la producción de bienes y servicios, hacia los mercados financieros, sino que también ha estrechado seriamente los márgenes de actuación de los estados nación<sup>7</sup>. Tanto por la dependencia de sus cuentas públicas de los operadores privados de los mercados financieros, como por las restricciones que imponen los marcos monetarios de ajuste dictados por los intereses de esos mismos mercados.

Extremadura ha sufrido las consecuencias de este proceso de financiarización que ha contribuido a detraer las posibilidades de inversión productiva en una región caracterizada por su potencial en el sector de producción alimentaria. Protegido, en cierto modo, por la Política Agrícola Común de la Unión Europea, cada vez ha encontrado menos atracción para el flujo global de inversiones, que encuentra espacios y territorios más competitivos en otras latitudes. Así, la especialización productiva para la exportación es el único sector de la economía regional que logra ciertos resultados, a costa de las escasas oportunidades de financiación que obtienen otras actividades productivas que potencialmente podrían ser más eficaces en términos de generación de empleo, de transición hacia modelos más sostenibles ambientalmente y más centrados en los circuitos cortos de comercialización en la región.

### **Nueva distribución y difusión del poder global**

Fueron precisamente los estudios sobre el dinamismo que empezaron a adquirir las transacciones económicas y particularmente las financieras en los años setenta (Strange, 1971), los que abrieron la puerta a formular otra de las transformaciones más relevantes, en tanto que inciden directamente en cambios en la estructura del poder en la sociedad internacional (Cox, 1992, 1996, 1997; Sanahuja, 2008; Strange, 1982, 1994, 1996, 2001). A partir de entonces, reconocemos la existencia de un poder estructural, distinto del relacional o relativo entre los estados más y menos poderosos, que se define como el que tiene la capacidad efectiva de configurar y determinar las estructuras de la economía

---

<sup>7</sup> Aunque haya que precisar que los estados son tan impulsores como víctimas de los procesos de financiarización económica, dada su función central en la generación de condiciones en las que emerge y se consolida dicho proceso (Medialdea García & Sanabria Martín, 2013).

política global en la que todos los actores sociales y económicos tienen que operar. Producto del creciente flujo financiero de manos públicas a manos privadas y a territorios que no son espacios de gobernanza democrática, en tanto que no disponen de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas elementales, se ha revelado que la fase actual del capitalismo globalizado se caracteriza por una nueva distribución del poder en el mundo.

No es únicamente que los denominados poderes económicos y financieros tengan capacidades efectivas sobre los poderes políticos y democráticos. Es que este hecho pone en riesgo la concepción dominante de los dos últimos siglos, según la cual la sociedad internacional se articula y define por un conjunto de estados nación y las relaciones entre ellos. En este momento histórico, el poder no sólo ha cambiado en gran medida de manos públicas a manos privadas, sino que con ello ha cambiado también de naturaleza. Es decir, no sólo se ha redistribuido entre nuevos actores globales, sino que se ha difuminado, debido a las dificultades para definir dónde reside el mayor poder y quién lo ejerce. El hecho de que operadores económicos privados dispongan de enormes cuotas de poder en la escena internacional nos impide, en principio, aspirar a controlarlo democrática y colectivamente. Al menos no con los mecanismos tradicionales propios de la soberanía democrática, como son la rendición de cuentas o las elecciones a los espacios de representación política. Así sucede, a menudo, cuando observamos con tanta sorpresa como resignación que el ejercicio tradicional de la política de los estados se reduce, en buena medida, a los discursos y la retórica.

El mundo, en definitiva, se ha convertido en un espacio mucho más complejo, caracterizado por interdependencias entre múltiples y diversos actores públicos y privados, entre territorios, recursos y espacios geográficos que escapan a las configuraciones tradicionales marcadas por las fronteras políticas y entre diferentes niveles de administración pública que pugnan por competencias y soberanías desde los espacios más locales hasta los intentos de gobernanza supranacional. Estas nuevas interdependencias han generado un grado mayor de incertidumbre y una apreciación mucho más evidente de vivir en sociedades del riesgo (Beck, 2002). Se han perdido algunas certezas que caracterizaron periodos pasados y hemos entrado en una era de mayor consciencia de las vulnerabilidades para las que nos faltan respuestas satisfactorias. Muy probablemente debido a que aún sólo disponemos de categorías ya anticuadas que persisten en miradas metodológicas nacionalistas y sus derivadas visiones sobre el mundo, según lógicas que dividen el mismo en función del nivel de desarrollo relativo de los países, como norte y sur.

Puede hacerse un simple ejercicio para comprender en su justa medida hasta qué punto este proceso de difusión del poder afecta a una región como la extremeña. Bastaría con preguntarse con rigurosa sinceridad ¿quién tiene el poder de transformar el modelo de desarrollo en Extremadura? ¿De quién depende que se pueda erradicar el desempleo, o revertir los efectos del cambio climático, o procurar acceso a todos los servicios, recursos y derechos por parte de cualquier habitante en la región? La respuesta automática podría remitir a la Junta de Extremadura, o tal vez al gobierno estatal. ¿O depende de la Unión Europea? ¿O del Banco Europeo de Inversiones?

No se pretende despreciar, de manera simplista, el poder del que disponen los mecanismos gubernamentales basados en la representación política democrática, ni de, con ello, promover el descrédito de la política. Más bien al contrario, se trata de exponer que la desafección que se observa de la política es un resultado hasta cierto punto normal cuando se observa que los gobiernos no tienen las capacidades para los que fueron inventados y elegidos. Sin duda que las respuestas, para que respondan a los valores y a los principios de la universalidad y el respeto por los derechos humanos,

deben provenir de la acción política, del espacio que históricamente se definió como el del trabajo para regular, gestionar y desarrollar los intereses generales y los bienes comunes. Lo relevante ante esta gran transformación es que las políticas públicas revisen en profundidad el nuevo carácter transnacional de los principales asuntos del desarrollo y exploren, en consecuencia, nuevas formas políticas basadas en una mirada cosmopolita que integre de manera adecuada respuestas “glocales” a fenómenos que ya se han “glocalizado”, es decir, que contienen lo local y lo global en cualquier manifestación (Castells, 1998b), y que por lo tanto se articulen en espacios y dinámicas multinivel.

Podría extenderse esta caracterización de la nueva "gran transformación" y detallar más procesos y dinámicas que, desde este marco transnacional de interdependencias, y en tanto en cuanto condicionan las actuales relaciones sociales, reflejan una dispersión del poder estructural y se muestran como sólidas tendencias que están configurando la realidad de nuestros días. Como un constante dinamismo que aleja el pretendido marco normativo basado en los derechos de las personas, subyugado por nuevas realidades y relaciones globales.

Se hace referencia a procesos tales como los comunicativos, derivados de la hiperconexión generada a partir de la digitalización y la aparición de Internet (Castells, 1998b, 2009); los que a partir de las mismas tecnologías pretenden inaugurar nuevas formas de empleo llamado colaborativo sobre las ruinas de la negociación colectiva y la idea del trabajo vinculado a derechos y que están ya presentes en el transporte de personas y en el turismo (Doménech Pascual, 2015; Santillán, A, & Marín Guardado, 2010); aquellos otros que también aupados desde la tecnología de la inteligencia artificial auguran una reducción sistemática de los puestos de trabajo por la progresiva robotización de múltiples tareas (Vanderstichel, 2016); y aquellos que comprenden la movilidad humana y su intensificación global como un fenómeno transnacional que se explica insuficientemente desde las perspectivas del control de fronteras y la securitización del discurso (Serrano & Gerbeau, 2017). Todos ellos permiten evidenciar que existen dinámicas transnacionales que están configurando nuestras vidas y paisajes cotidianos, por lo que son la mejor forma de describir nuestro tiempo histórico caracterizado por una gran transformación de las relaciones sociales, económicas y políticas a múltiples niveles. No puede hablarse de desarrollo sostenible, ni de políticas públicas para promoverlo, sin atender a dichas dinámicas configuradoras.

En definitiva, sirva la breve síntesis de argumentos y de datos para subrayar que Extremadura está expuesta, como cualquier otra región del mundo, a las dinámicas de transformación transnacionales que caracterizan los principales cambios que configuran el actual panorama. A partir de las particularidades (entre ellas, su vulnerabilidad a las dinámicas económicas), la región es especialmente sensible a los procesos de deslocalización productiva, que han afectado a la creciente competitividad global por el empleo mal remunerado y con estándares laborales en constante precarización. Los procesos de financiarización de la economía, sin duda, también han intervenido en las dificultades para acceder a financiación orientada a la producción, que, en el caso de Extremadura, también tiene en la alimentación y en las semimanufacturas su principal potencial. Por no decir las limitaciones fiscales que impone el marco de ajuste macroeconómico, cada día más controlado por los operadores financieros privados que impiden de manera sistemática esfuerzos en presupuestos expansivos orientados a la lucha contra las tendencias de crecimiento de la desigualdad y contra la enorme vulnerabilidad ante la pobreza que enfrenta la región. Junto con la difícil situación de partida relativa de la región y las evaluaciones que pudieran hacerse sobre los impactos más o menos satisfactorios de las acciones políticas implementadas durante las últimas décadas, cualquier análisis que adolezca de las construc-

ciones transnacionales que se imponen en la región no logrará abordar con suficiente amplitud los desafíos regionales.

Y, en el sentido opuesto, el que nos ocupa en este trabajo, las políticas de cooperación internacional de una región como Extremadura no pueden formularse, diseñarse ni ejecutarse sin tener muy presente el nuevo contexto global aquí sintetizado. Puesto que la principal conclusión, tras la observación de las principales transformaciones que afrontamos en esta etapa histórica, es que los procesos de desarrollo multidimensional deben atender al conjunto de desafíos que enfrentan, entre los que las dinámicas de transnacionalización, la creciente interdependencia que muestran los problemas del desarrollo y las constricciones que imponen sobre cualquier mirada metodológica de carácter nacionalista —regionalista o localista—, imponen una nueva política pública pensada y diseñada para realizar transformaciones atendiendo a este contexto.

En resumen, si atendemos a los datos referidos brevemente sobre Extremadura, sea en materia de desigualdad y pobreza o cualquier otro, no cabe duda que a pesar de todos los esfuerzos y oportunidades Extremadura forma parte del denominado sur simbólico de España y de Europa. Y, sin embargo, se puede constatar que existen en la misma región actividades productivas y exportadoras pujantes y competitivas en los mercados del norte global. ¿Podemos seguir, por lo tanto, considerando a Extremadura como una región de dicho norte global, tal y como suele ser incorporada en estadísticas e informes de cualquier institución? O por el contrario, ¿deberíamos considerar a Extremadura —o a buena parte del sur de Europa, como algunos autores indican— como parte del sur global, por las crecientes y preocupantes tendencias de pobreza, desigualdad, precarización del empleo y desocupación, entre otras?

Más bien, deberíamos empezar a reconocer que ambas cuestiones van careciendo de sentido a medida que los procesos avanzan en clave transnacional. Es precisamente la lógica norte-sur, que divide a países en función de sus medias nacionales de renta o de desarrollo, la que impide visibilizar cómo se particularizan en cada territorio las dinámicas transnacionales descritas sucintamente en estas páginas. Es esta misma lógica la que divide a las instituciones en los extremos de los procesos de cooperación entre donantes y receptores, impidiendo con ello atender de manera comprensiva a los elementos transversales e interdependientes que deben ser enfrentados de manera coherente en el ámbito doméstico y en el de la acción internacional. Se trata, por lo tanto, de ir alejando la mirada de las lógicas que dividen y que ocultan cómo se particularizan en los territorios los procesos transnacionales y las interdependencias, para proceder a construir una nueva mirada cosmopolita sobre los procesos de desarrollo y sobre las políticas públicas que deben afrontarlos.

### **iii. La crisis del modelo de desarrollo y del sistema y las políticas de cooperación**

La problemática descrita más arriba tiene un carácter global y transnacional. Es decir, no sólo es que en Extremadura puedan apreciarse notables síntomas relacionados con el aumento de la temperatura global, la elevación de los índices de contaminación en la atmósfera, acuíferos y tierras, o la pérdida de biodiversidad, sino que, además, en la manera en que Extremadura gestione su relación con lo ambiental se juegan similares impactos en la escala planetaria. Lo mismo podría decirse de la persistencia y el agravamiento del desempleo o la desigualdad que afecta a la región extremeña. Para todo ello la acción política regional y nacional parecen adolecer de las suficientes capacidades y márgenes de actuación para procurar beneficios y garantías suficientes a la ciudadanía extremeña. Lo anterior no es exclusivo de esta región, sino que refiere claramente a un periodo histórico en el que las pro-

blemáticas y tendencias transnacionales observadas apuntan a la necesidad de renovar en profundidad los espacios y los mecanismos de gobernanza que la política pública tiene el potencial de ofrecer.

Dicho de otra forma, Extremadura, como cualquier otra región del mundo, no sólo debe observar las consecuencias en relación a los y las extremeñas, sino que debe incorporar responsabilidades globales derivadas de su propio modelo de desarrollo. Más aún teniendo en cuenta que tratamos también de manera específica sobre las políticas de cooperación para el desarrollo en otros territorios, donde el desafío y el impacto derivado de las interdependencias que se evidencian en todas las dimensiones del desarrollo bien puede observarse en muchos casos con más crudeza.

El problema radica en asumir el cambio en el modelo de desarrollo que nos ha traído hasta aquí. Las evidencias sobre el desbordamiento de los límites ambientales en la escala global cuestionan un modelo de desarrollo que se originó hace algunos siglos a partir de la premisa de que dichos límites no existían, o al menos, podían no tenerse en cuenta. El desafío actual consiste precisamente en reconducir y reorientar las fuerzas y dinámicas de reproducción de un modelo de producción y distribución de bienes que sin lograr abarcar de manera satisfactoria al conjunto del planeta, sí que se ha impuesto de manera generalizada en las prácticas económicas y en las mentalidades de las sociedades.

La principal consecuencia de este tiempo histórico en el que los seres humanos ya somos conscientes de los límites que los ecosistemas imponen a nuestros modelos de producción y de organización social es que hemos estado persiguiendo un modelo de desarrollo que no es universalizable. Así lo evidencian las crecientes desigualdades producto de los procesos de financiarización económica y de distribución y difusión del poder global. Esta afirmación puede que no se haga explícita muy a menudo, pero se muestra con toda su crudeza en las tendencias de renacionalización de grandes potencias, de fracasos sistemáticos en los intentos de gestionar las migraciones masivas y constantes en busca de oportunidades con mecanismos de control fronterizo como muros, concertinas o denegación de solicitudes de asilo y refugio. Dramáticamente observamos cómo las consecuencias de un modelo de promoción del desarrollo fallido tratan de ser ahora respondidas con barreras e impedimentos para salvaguardar dicho modelo de desarrollo para los privilegiados beneficiarios del mismo. Los fenómenos de acaparamiento de tierras y recursos en muchos territorios del planeta dan cuenta perfecta de cómo el modelo de desarrollo se sostiene en el expolio de dichos recursos devastando las posibilidades mismas de desarrollo de millones de habitantes.

En definitiva, este tiempo histórico se caracteriza por el desafío de una profunda transformación que los límites ambientales imponen a una trayectoria de crecimiento ilimitado de cierto modelo de producción generalizado en el planeta. Las propuestas que los organismos internacionales han elaborado desde un punto de vista normativo, que podemos aglutinar bajo la conceptualización del desarrollo sostenible (Bruntland, 1990), son aún recientes y, a pesar de que aciertan al subrayar el carácter multidimensional de los procesos de desarrollo, cuando avanzan, lo hacen muy lentamente en su tránsito para convertirse en prácticas generalizadas desde sus proposiciones normativas.

En este contexto, es importante que se hayan multiplicado en los últimos tiempos las propuestas de reconceptualización de las visiones y modelos de desarrollo, tratando de contestar su etnocentrismo basado en el predominio de la lengua inglesa y la cultura occidental en su construcción histórica (Arenal, 2014), e incluso rechazando por su carácter impositivo y su matriz imperialista el propio concepto de desarrollo (Escobar, 1998).

Sin embargo, el principal indicador del agotamiento del modelo de desarrollo puede no proceder de los estudios y teorías críticas que lo vienen revisando, sino precisamente del desbordamiento y la irrelevancia en que se ha sumido la institucionalidad generada a partir del discurso y las prácticas del desarrollo. El sistema internacional de cooperación no ha encontrado formas adecuadas de responder a los desafíos del nuevo tiempo, que han impuesto nuevos desafíos y la necesidad de elaborar respuestas más complejas (Severino & Ray, 2009), más allá de realizar taxonomías o clasificaciones de nuevos actores, nuevos instrumentos y la necesidad de reconocer que las acciones colectivas se han hecho más numerosas (Severino, 2010).

Los intentos de reconducir las prácticas del sistema de cooperación mediante los procesos de mejora de la eficacia de la ayuda fracasaron al primer intento, puesto que apenas lograron resultados en términos de alineación, apropiación, armonización y complementariedad, tal y como mostró el informe que analizó el comportamiento de los principales donantes tras un lustro de compromiso (OECD, 2012). Casi de manera simultánea se desbordó la arquitectura institucional del sistema con la celebración del IV Foro sobre eficacia de la ayuda en Busán, que trató de fundar un nuevo espacio de gobernanza del sistema denominado Alianza Global para la eficacia del Desarrollo. Después de seis años, apenas tenemos noticias relevantes de este nuevo espacio, lo que podía haber sido previsible atendiendo a la involución del discurso sobre desarrollo que regresaba a estrechar su identificación con el crecimiento económico como décadas atrás. Además, a falta de una visión que tratara de avanzar en la multidimensionalidad del desarrollo sostenible y a la necesidad de avanzar en prácticas y mecanismos de coherencia de políticas, el nuevo foro decidió seguir cierta estrategia de agregación de prácticas y actores sin establecer criterios para regular a unas y a otros.

Esta debilidad del sistema se observa también en el escaso papel que el mismo ha ofrecido en todo el proceso de construcción de la Agenda 2030, que finalmente desechó las tesis iniciales del mundo de la cooperación para el desarrollo para asumir la propuesta que provenía de los procesos articulados mediante las sucesivas cumbres de la tierra y apostaban decididamente por una agenda holística e integral que permitiera, al menos, articular todas las temáticas del desarrollo para subrayar su carácter multidimensional. Así, las propuestas y visiones de la ayuda ancladas en las lógicas donante-receptor, los análisis basados en la evitación de los conflictos políticos latentes en los procesos de desarrollo mediante estrategias *win-win*, o los intentos de cuantificar los resultados de desarrollo profundizando las lógicas mercantiles como el denominado *value for money*, no lograron imponer su visión tecnocrática y basada en la oferta y las inversiones sobre una agenda que acabó, cuanto menos, apelando a procesos más complejos, intersectoriales y diversos.

Al fenómeno descrito en el epígrafe anterior de financiarización de la economía global (y los comportamientos asociados) no se han sustraído tampoco las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, que en los últimos años han mostrado una singular iniciativa legislativa e instrumental. No sólo para incorporar instrumentos financieros entre sus herramientas preferidas (Martínez Osés, 2012), sino sobre todo para revisar su propia razón de ser a partir de la asunción de la lógica financiarizada, autoproclamándose ahora como políticas catalizadoras o facilitadoras para el crecimiento (Martínez Osés, 2014).

Este nuevo discurso no es exclusivo del sistema de cooperación internacional español, sino que ha permeado de manera evidente en los documentos programáticos y en las narrativas que pretenden legitimar las nuevas prácticas de la mayoría de las agencias nacionales y multilaterales de desarrollo. Lamentablemente, y tal vez previsiblemente, los impactos, resultados y cifras que supuestamente

deberían haber atraído y trasladado a los países y a los tejidos empresariales destinatarios de estos nuevos mecanismos de ayuda no muestran evidencias de haber aumentado el flujo de financiación de ayuda total, ni de haber focalizado con más éxito en los sectores productivos ni en los tejidos empresariales sin acceso a la financiación que ofrece el mercado. Un estudio del comportamiento de estos nuevos instrumentos comparando lo realizado por las principales agencias europeas y multilaterales demuestra que es mucho más alta la tasa de retorno a las empresas matrices con sede en los países donantes que lo que realmente han favorecido a los tejidos económicos más empobrecidos de los países del sur (EURODAD, 2013, 2014; Martínez Osés, 2014; Muntané i Puig, 2015; Tricarico, 2010).

La consecuencia lógica de la irrelevancia, el desbordamiento y la debilidad del sistema de cooperación es la reciente evolución que las principales agencias han mostrado en los últimos años. Junto con la incapacidad manifiesta de incrementar los fondos de ayuda al desarrollo en su conjunto, la debilidad del sistema quedó evidenciada por el proceso general de dismantelamiento del discurso que regresó a la convergencia con los intereses exportadores en busca de una legitimidad debilitada (Martínez & Martínez Osés, 2014) y comenzó a apostar todo a los mercados financieros internacionales y a la supuesta atracción que los mismos sentirían por invertir en procesos de desarrollo (Bissio & Martínez Osés, 2015; Tricarico, 2010). En el caso español, estos y otros elementos particulares procuraron el mayor descenso presupuestario observado en ningún donante jamás, del que, aún a día de hoy, parece muy lejos de recuperarse (Martínez & Martínez Osés, 2014).

Las políticas descentralizadas de cooperación en nuestro país, si bien han seguido caminos algo diferenciados para responder a las tribulaciones de estos últimos tiempos, se han caracterizado en común por tener serias dificultades para ofrecer respuestas adecuadas que contribuyeran decisivamente al fortalecimiento de esta política en términos de legitimación social y política; prácticas que respondieran al nuevo marco transnacional; o de visiones del desarrollo adecuadas al actual contexto de rupturas de la lógica basada en la mirada nacionalista y de la lógica basada en la división norte-sur (Iborra, Martínez Osés, & Martínez, 2013).

En definitiva, no sólo es que el sistema de cooperación esté siendo atravesado por las dinámicas transnacionales que hemos apuntado y, por ello, haya entrado en crisis, como le está sucediendo a muchos de los sistemas e instituciones de nuestro tiempo que anclan su gobernanza y funcionamiento en visiones propias de un periodo en el que las cosas eran muy distintas. Es que, además, esta profunda crisis ha afectado en términos de deslegitimación política y social no sólo a un sistema institucional, sino al principal valor que representa en la escena internacional, que no es otro que el de extender de manera universal, sostenible y solidaria los derechos y las posibilidades y condiciones de una vida justa y buena para todas las personas (K. Unceta, 2013). Precisamente por ese motivo, la revisión crítica y la renovación de las prácticas políticas en clave cosmopolita y de coherencia de políticas con un marco de desarrollo sostenible y humano son más urgentes y necesarias. Una política pública de cooperación internacional para el desarrollo no puede ser más lo que habitualmente fue, sin revisarse a la luz de los fenómenos descritos en este sintético ejercicio de descripción del contexto global caracterizado por la transnacionalización de los desafíos que pretende enfrentar.

## B. La agenda internacional de desarrollo

### i. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible “como respuesta/resultado”

El contexto global, como se ha mencionado, se caracteriza por la existencia de amenazas y riesgos globales. Amenazas y riesgos que se aprecian en tendencias preocupantes de crecimiento de la desigualdad y la exclusión de millones de personas, en el agotamiento de los ecosistemas que soportan los procesos de desarrollo y en la escalada del pensamiento y las acciones extremistas violentas que reproducen y rechazan, al mismo tiempo, crisis humanitarias sin precedentes. Este contexto, marcado por profundas crisis que se expresan de manera simultánea ha dado lugar, después de un amplio periodo de consultas y debates mundiales, a la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (United Nations, 2015), aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, que concierne a toda la ciudadanía global así como a todos los gobiernos nacionales, regionales y locales. En el párrafo 14 de dicha Resolución, se resume el contexto global, señalando algunas de sus dinámicas y sus enormes desafíos:

“Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta” (United Nations, 2015, p. #14).

Ha sido mencionada anteriormente la construcción de la agenda 2030 como un indicador más de las debilidades mostradas por el sistema de cooperación internacional. Pero no por ello dicha agenda debe ser juzgada como inadecuada o insuficiente. Más bien al contrario, la nueva Agenda 2030 supone un toque de atención a las políticas de cooperación, al menos en lo que tiene que ver con incorporar una visión holística y multidimensional de los procesos de desarrollo. En consecuencia, la revisión debe alcanzar a algunos de sus tradicionales fundamentos, como aquellos basados en la lógica norte-sur y en el establecimiento de sus ejes programáticos a partir de una matriz de prioridades determinadas, geográficamente, por una mirada según el nacionalismo metodológico —por una selección de países de destino— y, sectorialmente, por una concepción autónoma de los fines de las políticas sectoriales.

Aunque estas afirmaciones no se contienen con la suficiente claridad en el texto aprobado de la Agenda 2030, lo cierto es que son múltiples las referencias en dicho texto y en los debates que dieron lugar a la misma. El hecho de que se haya elegido la agenda más amplia de las propuestas durante el proceso de construcción y se haya descartado la propuesta de unos "ODM plus" por la que se apostó desde el sistema de cooperación parecen razones suficientes para abordar la revisión en profundidad de las políticas de cooperación. Ahora casi todo el mundo tiene claro que la Agenda 2030 no es una agenda de cooperación, sino una agenda de desarrollo universal que exige ser abordada desde un enfoque amplio de coherencia de las políticas públicas con los procesos de desarrollo en clave multidimensional.

Lo anterior se comprende mucho mejor si se entiende que la Agenda 2030 no es una hoja de ruta ni una respuesta articulada a los desafíos del desarrollo, sino más bien el resultado de una serie de debates y disputas entre actores políticos transnacionales. En este sentido, la Agenda 2030 refleja el actual contexto de tensiones entre la transnacionalización de los desafíos del desarrollo y unos mecanismos de gobernanza global insuficientes y muy anclados en una lógica de negociación intergubernamental. Por eso, entender y difundir la Agenda 2030 sin subrayar la particular distribución del poder global de nuestro tiempo histórico es poco menos que una ilusión, si no una apuesta cargada de cinismo (Martínez & Martínez Osés, 2016). Lo que contribuiría a impedir que el carácter transformador de la agenda 2030 repercuta precisamente en las relaciones de poder que explican la deriva de las dinámicas transnacionales sobre las que precisamente debe operar.

Así entendida, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible constituye un ambicioso programa político que señala las transformaciones profundas que deben iniciarse para responder a los desafíos y procurar un futuro a las próximas generaciones caracterizado por la inclusión, la sostenibilidad, los cuidados y la extensión de los derechos humanos. Si bien la nueva Resolución reconoce como fundamento la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (United Nations, 2015, p. #10), así como reafirma los resultados de todas las grandes cumbres y conferencias de Naciones Unidas que han proporcionado una base sólida para el desarrollo sostenible, la novedad principal de la Agenda 2030 es poner el acento en la integralidad y la multidimensionalidad del desarrollo sostenible como respuesta a los desafíos. La novedad es, por lo tanto, el reconocimiento de que la respuesta a los grandes problemas de nuestro tiempo, como la pobreza, las desigualdades o la insostenibilidad de la vida y el planeta, exige un nuevo enfoque:

“Los desafíos y compromisos mencionados en esas grandes conferencias y cumbres están relacionados entre sí y requieren soluciones integradas. Para abordarlos con eficacia es preciso adoptar un nuevo enfoque. El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes.” (United Nations, 2015, p. #13).

La consecuencia práctica de comprender la Agenda 2030 como una apelación a la necesidad de revisar políticas a partir de este nuevo enfoque es desechar la misma como un consenso intergubernamental cerrado y completo, a pesar de que así lo sugiera su adopción en una asamblea de las Naciones Unidas aún hoy configurada de esa manera. Más correcta pareciera la interpretación que concibe que la Agenda 2030 constituye un agregado de demandas transnacionales que, a menudo, reflejan

contradicciones y, con mucha más frecuencia, imprecisiones en sus metas e insuficiencia en sus medios de implementación (Martínez Osés, 2016, 2017b).

Por este motivo, el ejercicio de trasponer automáticamente la agenda y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible, formulados desde una perspectiva global, a las realidades nacionales o locales no es un ejercicio de carácter exclusivamente técnico. Requiere, antes que nada, atender cuáles son las particularizaciones que caracterizan cada territorio y cada población, desde la perspectiva de las dinámicas transnacionales y las relaciones de poder que las explican. Es decir, la Agenda 2030 debe ser considerada una agenda abierta a la interpretación política que debe orientar la adaptación de la misma a las diferentes realidades, para no perder la oportunidad de servir a las transformaciones necesarias en cada territorio. Sólo así, la Agenda 2030 puede inspirar la articulación de acciones que superen los efectos de las dinámicas presentadas y avancen en la profunda revisión de un paradigma de desarrollo agotado, desbordado y de imposible universalización (Martínez Osés, 2017a).

Las implicaciones que la Agenda 2030 tiene sobre el sistema y las políticas de cooperación al desarrollo ya han comenzado a mostrarse en diferentes aspectos. Desde el punto de vista de la arquitectura de gobernanza del sistema de desarrollo, la agenda 2030 ha establecido un espacio más amplio y más complejo para el seguimiento y la revisión normativa de la cooperación. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) parece perder el protagonismo que ha tenido tradicionalmente a favor del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (FCD-ECOSOC), lo que incorporará necesariamente una visión de desarrollo en clave multidimensional no tan vehiculada por la lógica de desarrollo económico que caracteriza a la OCDE. Además, es explícita la búsqueda de espacios de gobernanza mediante espacios multilaterales de más amplia representación, y la vinculación de la política de cooperación con la coherencia de políticas y con el abordaje de las cuestiones sistémicas (United Nations, 2016).

## ii. La Agenda 2030 en los espacios regionales y locales

La interpretación dominante de la Agenda 2030 influirá de manera determinante en su capacidad de incidir en los procesos de transformación global. Una interpretación amplia de la agenda puede contribuir significativamente a una acción política y social más integral y coherente con los problemas del desarrollo en el actual contexto de cambios profundos. Y, en la medida en que esta interpretación esté más articulada entre agentes de diferente naturaleza y anclaje territorial, mayores posibilidades de convertirse en hegemónica tendrá. Es decir, la Agenda 2030 es un proceso abierto del que es importante apropiarse desde una perspectiva crítica y estratégica, aquella que permite ampliar el marco para decantarla a favor de sus potencialidades y hacia la superación de las limitaciones, contradicciones e incoherencias. Tres elementos centrales de la Agenda 2030 —que marcan la diferencia fundamental frente a la anterior agenda de los ODM— se muestran fundamentales para la construcción de este marco de interpretación de la misma desde una clave estratégica: su carácter universal, la necesaria integralidad en la respuesta a los problemas y sus causas, y la necesaria articulación multinivel para la respuesta a los desafíos de un contexto complejo (Martínez, 2017).

En este sentido, el cambio que se propone desde el FCD-ECOSOC en relación al papel de los gobiernos no estatales y de la sociedad civil (los actores “subnacionales” en el lenguaje de Naciones Unidas), en buena medida como resultado del carácter multinivel y necesariamente adaptado al contexto local, abre un espacio político novedoso y desafiante. El FCD-ECOSOC plantea la relevancia de los

actores no estatales y la sociedad civil, ya no solo como destinatarios de la cooperación internacional, sino a partir de su empoderamiento como actores fundamentales para la participación en los procesos de toma de decisiones, lo que abarca, precisa el FCD, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de cooperación internacional (United Nations, 2016, p. 20).

La progresiva articulación de redes globales de entidades regionales y locales en torno al nuevo papel que adquieren a la luz de la Agenda 2030 y los nuevos desafíos es manifiesta, constituyendo redes transnacionalizadas con intereses comunes basados en las potencialidades de la gobernanza local. Esta realidad no sólo ofrece herramientas y claves de interpretación para la localización de la Agenda 2030 en regiones y en ámbitos locales, sino que parece ir configurando un nuevo espacio reticular de gobernanza global que se denominó el “estado red” (Castells, 1998a).

## **CAPÍTULO 2**

**La crisis multidimensional en el ámbito estatal y en Extremadura, y sus efectos sobre las políticas de cooperación en tiempos de transformación**

## 2. La crisis multidimensional en el ámbito estatal y en Extremadura, y sus efectos sobre las políticas de cooperación en tiempos de transformación

### A. Crisis multidimensional en el Estado y en Extremadura

En el siguiente epígrafe se analiza el contexto sociopolítico en el que la Agenda 2030 ha sido recibida en nuestro país y en la región extremeña. Para ello, el análisis se centra en mostrar el papel que ha jugado la crisis, como fenómeno socioeconómico y como fenómeno político, en el sistema político y en las condiciones de posibilidad de las políticas públicas.

#### i. De crisis económica a crisis multidimensional del modelo de desarrollo español

Las imágenes de la caída y cierre de Lehman Brothers<sup>8</sup> llegaron a nuestras pantallas en el año 2007. Esas imágenes preconizaban la caída de gran parte del sistema financiero tal y como había funcionado hasta ese año. Sin embargo, no era claro cómo iba a repercutir la caída del sistema financiero, con las hipotecas *subprime* como primera ficha del dominó, sobre el conjunto del planeta.

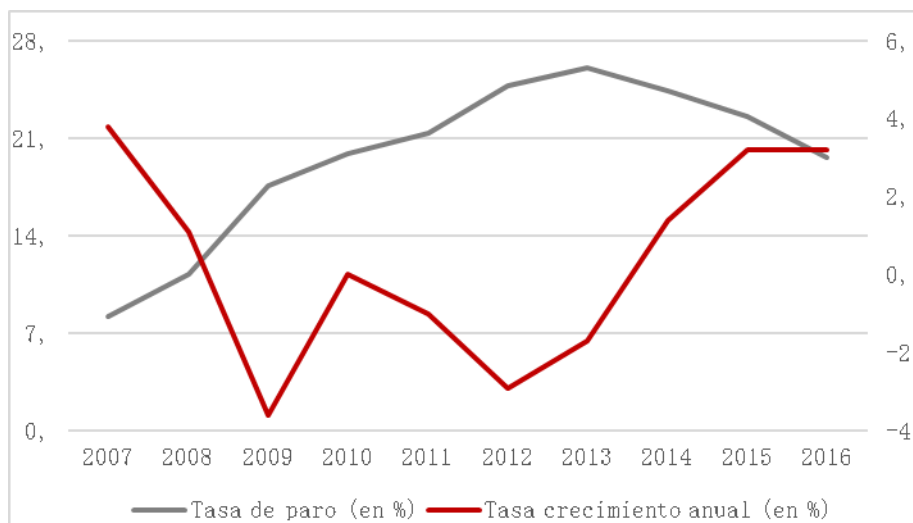
Diez años después, se puede afirmar que la crisis financiera de 2007 ha afectado al conjunto del planeta, marcando el desarrollo social y político de la práctica totalidad de los estados integrados en el capitalismo global. En este contexto, nuestro país no ha sido diferente. La crisis ha tenido aquí unas características específicas derivadas de nuestro modelo de desarrollo y de la forma de integración de la economía española en el sistema global.

Desde el punto de vista netamente macroeconómico, la crisis financiera trajo como consecuencia directa la caída de las tasas de crecimiento del PIB desde el mismo año 2008, incluyendo una tasa negativa o en el 0% durante cuatro años (entre 2009 y 2013). Este freno a la actividad económica ha supuesto para el país una de las mayores crisis sociales de los últimos años, con un aumento espectacular de las personas en situación de desempleo. Se pueden comparar la evolución de ambas tasas en el gráfico 1.

---

<sup>8</sup> Lehman Brothers Inc. era uno de los tres bancos privados de inversión más grandes del mundo antes de 2007. Ese año su modelo de negocio, construido sobre la especulación financiera con productos de máximo riesgo como las hipotecas subprime, entro en quiebra provocando el cierre de la empresa estadounidense. En los informativos de aquellos días se hizo común la imagen los trabajadores y directivos de Lehman Brothers recogiendo sus cosas y saliendo del edificio, en una imagen que rememoraba el fracaso laboral y social tal y como nos lo ha presentado la cultura cinematográfica estadounidense. Esta imagen contrastaba con el poder casi absoluto sobre la economía global que la misma empresa transmitía tan sólo un año antes.

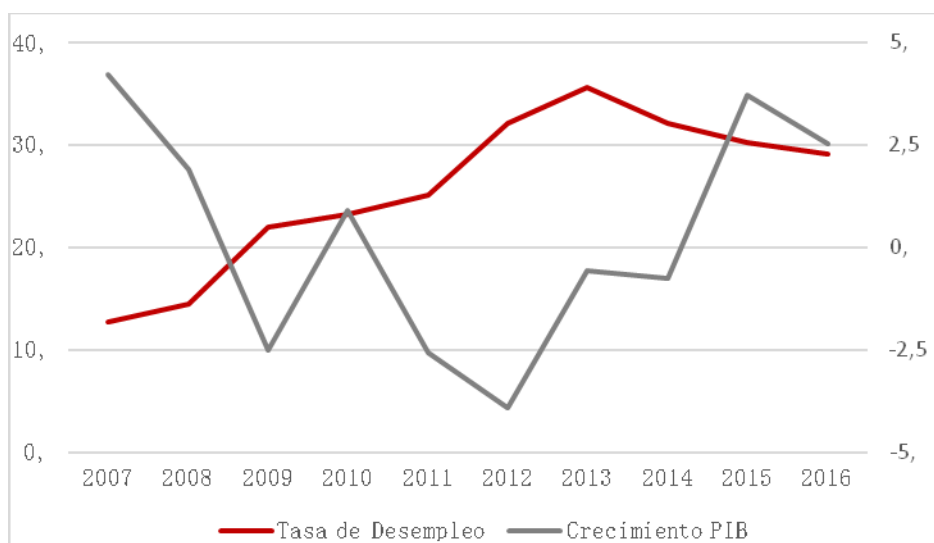
Gráfico 1: Evolución de la tasa de desempleo y tasa de crecimiento del PIB en España (2007-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y del Banco Mundial.

Los datos para región extremeña muestran un dibujo parecido (gráfico 2):

Gráfico 2: Evolución de la tasa de desempleo y tasa de crecimiento del PIB en Extremadura (2007-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

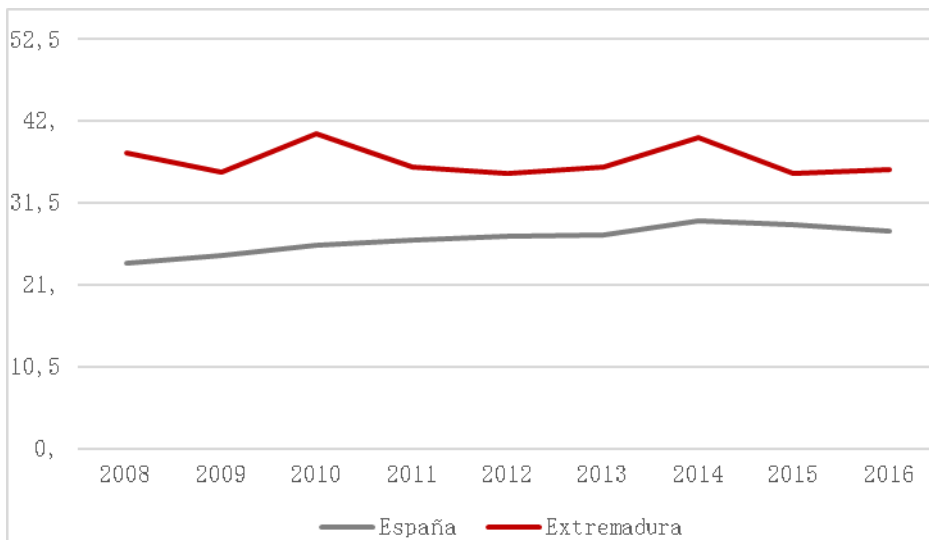
Sin embargo, el aumento de la tasa de desempleo ha sido solamente la punta del iceberg de una aguda crisis social que ha marcado el paisaje cotidiano de los últimos años en España. Siguiendo el VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España, de 2014<sup>9</sup>, en los años de la crisis se ha producido una “expulsión económica” de gran parte de la población española (Foessa, 2014). Basten algunos indicadores para describirla: entre los años 2007 y 2013 el porcentaje de población en situación de exclusión (severa o moderada) pasó del 16% al 24%; el Índice de Gini, que mide la desigual-

<sup>9</sup> El Informe Foessa sobre la situación social en España es una investigación anual que, con diferentes formatos y en diferentes etapas, ha realizado la Fundación Foessa desde el año 1965 y se ha convertido en un referente para conocer la realidad social en España. El último se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.foessa2014.es/informe/>

dad, ha aumentado más de un 8% entre 2008 y 2012; la exclusión de vivienda ha aumentado en un 10% (pasando del 20% en el año 2007 a casi el 30% en el año 2013); la de sanidad, por su parte, ha pasado del 10% en el año 2007 al 19% en el año 2013.

En Extremadura estos datos de exclusión se acentúan debido a las diferencias estructurales de la región con el resto de España. En el *Informe del Estado de la Pobreza 2016*, que elabora la Red Europea de lucha contra la Pobreza y la Exclusión (EAPN, por sus siglas en inglés) y que se basa en el indicador AROPE<sup>10</sup>, producido por la Unión Europea en el marco de la Estrategia 2020, se visualiza bien esta situación (gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución del Índice AROPE en España y Extremadura (2008-2016)

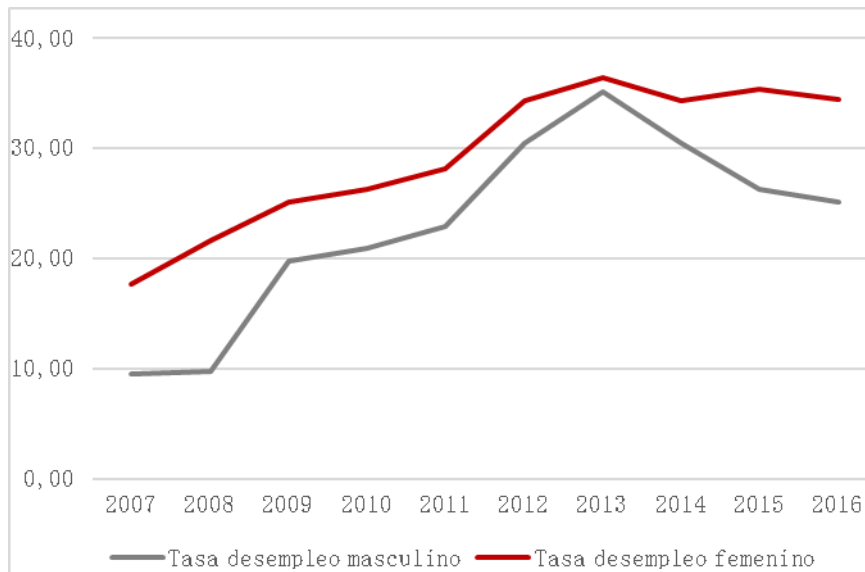


Fuente: Elaboración propia con datos de EAPN.

Esta crisis social, además, ha contribuido a reproducir las desigualdades estructurales de género. Un buen ejemplo se observa en el gráfico 4 que compara la tasa de desempleo masculino y femenino en los años de la crisis en Extremadura. La brecha de género en este ámbito oscila entre los 5 y los 10 puntos en todos los años. Llama la atención también que, en vez de reducirse tras la crisis, ésta se mantenga en las mismas cifras.

<sup>10</sup> La Estrategia EU2020 puso en marcha un indicador específico, denominado AROPE (*At-Risk-Of Poverty and Exclusion*), o tasa de riesgo de pobreza y exclusión social. Es un indicador agregado que combina la Tasa de Riesgo de Pobreza Relativa (o pobreza monetaria) con la Privación Material Severa (PMS) y la Baja Intensidad del Trabajo en los Hogares (BITH).

Grafico 4: Evolución de la tasa de desempleo masculino y femenino en Extremadura (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

De igual modo, la crisis que se inició en el año 2007 ha servido para constatar el agotamiento del modelo del capitalismo español de la segunda mitad del siglo XX. Este modelo se basó en el sostenimiento del crecimiento económico y de la capacidad de consumo de las clases populares sobre una combinación de patrimonialización<sup>11</sup> (el crecimiento del valor de las viviendas en propiedad) que sostenía una financiarización del territorio (es decir, las dinámicas de especulación urbanística sobre la promesa permanente de una revalorización de la propiedad inmobiliaria) (López & Rodríguez, 2010). El desarrollo productivo español no estaba liderado por lo que actualmente se conoce como inversiones de valor añadido (vinculadas a la economía real), sino a la financiarización de cada vez más elementos de la economía española. En realidad esta financiarización ha sido el modo español de integración en la economía mundial y venía incentivada tanto por la propia financiarización de la economía global como por las políticas económicas impulsadas desde la Unión Europea, encaminadas a generar una especialización económica en el continente diferenciada entre las economías del centro de Europa (con mayor peso de la producción industrial) y economías periféricas proveedoras de servicios y de bienes de menor valor añadido. A España le tocaba este segundo lugar.

Por tanto, nuestro país se encontraba muy expuesto a que la crisis financiera golpeará con fuerza. Y así fue: en la última década hemos asistido a una caída de gran parte de nuestro propio sistema financiero y especialmente de las cajas de ahorro, un tipo de entidad financiera histórica que jugó un papel central en la dinámica de acumulación antes referida en los años previos a 2007 (la época de la ya conocida “burbuja inmobiliaria”). El número de entidades financieras entre el 2007 y el 2016 se ha reducido más del 75% (datos del Banco de España).

<sup>11</sup> Este análisis está basado en la obra de Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de Ciclo. Patrimonialización, financiarización y territorio en la onda larga del capitalismo hispano*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010.

Extremadura no ha sido ajena a esta crisis financiera: las dos cajas históricas de la región, Caja Extremadura y Caja Badajoz, terminaron sus días fusionadas e integradas a la fuerza en grupos financieros muchos más amplios y transnacionalizados.

A esta yuxtaposición de crisis sociales y económicas diversas hay que sumar otra derivada de la respuesta política a las mismas. Desde el año 2007, la deuda pública del Estado ha pasado del 35,6% (datos del INE) a casi el 100% del PIB. El Estado español (ya que la deuda privada es mucho mayor) debe toda la riqueza que produce el conjunto del país cada año. Sin embargo, aunque resulte paradójico, este crecimiento de la deuda pública no ha estado relacionado con un aumento masivo del gasto público, sino con una reorientación del mismo. El objetivo fundamental de la política económica ha sido la reducción del déficit público en una lógica perversa que ha producido un coste social altísimo en el presente, desplazando el déficit (y previsiblemente un nuevo coste social muy elevado) hacia el futuro en forma de deuda. Esta política económica aparentemente irracional ha sido promovida por las instituciones económicas y monetarias europeas a las que nuestro gobierno está obligado, que han convertido la disciplina fiscal en un objetivo más moralizante que eficiente para las economías del sur de Europa.

La merma de ingresos, derivados del freno de la actividad económica, y la necesidad de ampliar los recursos empleados en protección, derivados de la crisis social, han provocado una crisis fiscal del Estado, lo que le ha llevado a reorganizar sus prioridades de gasto. Sin embargo, contra lo que podría parecer razonable, esta reorientación no se ha dirigido hacia la política de protección social, sino hacia otro lugar: el pago de la deuda pública que la propia dinámica de endeudamiento público generaba. El hecho paradigmático de esta política económica fue la modificación del artículo 135 de la Constitución española según el cual, tal y como consta literalmente en el nuevo texto, el pago del capital y los intereses de la deuda pública *gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro tipo de gasto*. En términos materiales, esto implica modificar constitucionalmente la función del Estado social y democrático de derecho. La reforma de dicho artículo es el epítome de otra capa de la crisis multidimensional que estamos analizando: la crisis de representación del régimen político.

En este período se aprobó la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que implicaba la materialización de esta lógica política en los ayuntamientos. Igualmente, y desarrollando el principio general de que el pago de la deuda *gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro tipo de gasto*<sup>12</sup> como desarrollo de la modificación del texto constitucional se aprobó la Ley 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria en la que se establecía la potestad del gobierno central para controlar la capacidad de gasto de las comunidades autónomas. Estas tres transformaciones legislativas, junto con una férrea voluntad del gobierno del Partido Popular de profundizar en este tipo de políticas, supusieron los límites de las políticas públicas que tanto desde la administración central como la autonómica se han intentado llevar a cabo.

En paralelo a estos cambios normativos, la sociedad emprendió en este período el mayor ciclo de movilizaciones desde la aprobación de la Constitución de 1978, el conocido como 15M. Lo que había detrás de la movilización era la crisis de representación del sistema político nacido de la Constitución de 1978. En una dinámica en la que concurrían muchos factores, algunos históricos y mundiales, co-

---

<sup>12</sup> Tal y como reza el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad y sostenibilidad financiera que fue aprobada con mayoría absoluta del Partido Popular.

mo el agotamiento del Estado liberal en todo occidente, pero otros muy autóctonos, como los límites democráticos de los que adolece nuestro sistema político, en todos los lugares del Estado se multiplicó la acción colectiva en muy variadas formas y durante casi tres años. Simbólicamente fue el 15M, entendido como protesta genérica contra “los políticos y los banqueros” y fundador de una nueva cultura política democrática en nuestro país, con las “acampadas” como forma de acción predilecta, el movimiento más importante de estos años<sup>13</sup>. En líneas generales, promovía una renovación democrática que buscaba aumentar la capacidad de decisión de la ciudadanía tanto frente al sistema político y económico como en su vida cotidiana. El resultado fue una politización generalizada que, si bien hasta el momento no ha logrado cambios materiales de calado, sí que ha reconfigurado el sistema de partidos español y dotado de nuevo sentido la condición de ciudadanía.

En Extremadura, esta crisis del sistema político y este ciclo de movilizaciones tuvo sus propios ejemplos, con un auge importante de las movilizaciones sociales en torno a demandas vinculadas a la dignidad y a una nueva concepción de ciudadanía con derechos económicos y sociales, así como a cambios en la configuración electoral en la región.

## ii. **Gobernar la crisis o la crisis como forma de gobierno**

Tras la caída de Lehman Brothers el presidente francés Nicolas Sarkozy lanzó la idea de “refundar el capitalismo”. Lo que Sarkozy tenía en mente era la necesidad de superar la etapa neoliberal del capitalismo, surgida en Europa y Estados Unidos en los años setenta y que se convirtió en la forma dominante de regular el sistema económico a escala mundial en pocos años. Esta superación debía venir por la generación de nuevas medidas reguladoras de la economía financiera y por una renovación de la importancia de los poderes públicos frente al poder privado de los actores económicos. Sin embargo, desde aquel año no hemos asistido a una superación del neoliberalismo, sino a la profundización y radicalización del mismo. Una radicalización para la que “la crisis” entendida ahora como significativo político, ha jugado un papel fundamental.

En nuestro país este significativo ha cumplido principalmente dos funciones. Por un lado, ha funcionado como un dique frente a cualquier propuesta de extensión de derechos sociales que implicase gasto público: la crisis implicaba un descenso de los ingresos públicos y, por tanto, llevaba inevitablemente a realizar “recortes del gasto”. El Estado de Bienestar español, ya de por sí limitado para el contexto europeo, debía ser recortado “por culpa” de la crisis.

Pero, en segundo lugar, la “crisis” ha servido también como productor político de una situación social de permanente riesgo que ha obligado, casi haciéndolo cuestión de vida o muerte, a promover reformas radicales de la administración pública. Estas reformas políticas, por causa de la hegemonía dominante, se han encaminado a la profundización del modelo neoliberal. El giro en la política económica con las medidas de ajuste estructural y fiscal son dos buenos ejemplos de cómo se ha utilizado “la crisis” como dispositivo generador de esta situación política de riesgo que obligaba a tomar medidas drásticas.

---

<sup>13</sup> Existe una discusión en el ámbito de las ciencias sociales sobre si el 15M fue un movimiento social o algo diferente. A efectos analíticos, aquí lo incluiremos como el movimiento más representativo de una oleada de movilizaciones que incluye a muchos más actores como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, las mareas contra la privatización de los servicios públicos, etc.

Ambas funciones de la crisis se han retroalimentado para producir un cierre político frente a las demandas que surgían por abajo, desde la movilización social. En la medida en que gran parte de estas demandas pretendían una reformulación de la propia condición de ciudadanía (vinculada a las condiciones de vida digna aseguradas y a la participación política real garantizada) el cierre político por arriba se ha producido en ese ámbito: se han reducido las posibilidades de llevar una vida digna en nuestro país, con la aparición de formas perennes y nuevas de exclusión social y se ha producido un retroceso real en los derechos civiles y políticos, cuando la mayoría absoluta del Partido Popular aprueban la nueva ley de seguridad ciudadana (2015) o la reforma del Código Penal (2013) convirtiendo en delitos tipificados el ejercicio de lo que hasta entonces habían sido derechos formalmente reconocidos y completamente normalizados.

En conclusión, en nuestro país la crisis ha adquirido un carácter sistémico, alcanzando a la práctica totalidad del sistema social de una u otra manera y jugando un papel central en la creación del marco y las condiciones de posibilidad de las políticas públicas del presente. Cuando algunos indicadores económicos (sobre todo el crecimiento del PIB, con las limitaciones que este indicador tiene para describir la realidad social y su progreso en términos multidimensionales, más allá de la lectura parcial y estrictamente monetaria) parecen recuperarse, queda por saber si el resto de las dimensiones de la crisis también mejorarán o, por el contrario, son semillas de un modelo de desarrollo radicalmente neoliberal profundamente arraigado en nuestra sociedad.

## **B. La política de cooperación en tiempos de crisis y los escenarios futuros**

Resultado de la respuesta política a la crisis, la cooperación internacional ha sido una de las principales políticas sacrificadas. La cooperación española había vivido en los años previos a la crisis, e incluso en los primeros años de esta, el mayor periodo de expansión y vigor en sus casi treinta años de historia. Parte importante de este proceso de crecimiento de la cooperación en España se debió al impulso de comunidades autónomas y entidades locales que, en buena medida en respuesta a demandas sociales, impulsaron su propia política de cooperación internacional para el desarrollo. La crisis económica y todas sus derivadas, sin embargo, vinieron a truncar un contexto de evolución de la cooperación descentralizada. En la actualidad, fruto del contexto internacional de cambio y el impulso de la nueva agenda internacional de desarrollo, así como de los cambios en el contexto social, político y económico en España, se observan signos de recuperación de la cooperación descentralizada. Estos signos, como se aborda en este epígrafe, no apuntan siempre en la misma dirección y dibujan escenarios distintos. A desarrollar esta cuestión se dedica este epígrafe.

### **i. Una crisis, diferentes concepciones de la política de cooperación**

La respuesta política a la crisis abordada en el epígrafe anterior encuentra un correlato amplificado en el recorrido de la política de cooperación internacional tanto del gobierno español como de numerosos gobiernos autonómicos y locales en España.

Lejos de pensar que la respuesta generalizada a la crisis ha supuesto un profundo debilitamiento de la política de cooperación, puede afirmarse que éste ha sido un comportamiento muy focalizado en un reducido grupo de países entre los que destaca, con mucha diferencia, España (cuadro 1).

Desde el año 2008, el esfuerzo promedio de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>14</sup> se ha mantenido estable, con una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) muy cercana al 0,30% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Este comportamiento agregado es el resultado de la actuación mayoritaria de los países del CAD que, de manera dominante, han mantenido porcentajes de AOD muy similares a los desembolsados al inicio de ésta. En concreto, hasta un total de 18 países han mantenido estable su AOD en este periodo (cuadro 1). Otros ocho países han tenido durante estos años una AOD en expansión y, por último, han sido siete los países que han disminuido significativamente su AOD, aunque de manera muy diferente entre ellos, en el periodo de la crisis (cuadro 1). Destaca sobremedida, entre todos ellos, el caso de España que, tras haber alcanzado el 0,46% de su RNB en 2009, registró en el año 2015 una AOD por el valor del 0,12% de su RNB. Ningún otro país, ni siquiera entre los más duramente golpeados por la crisis y las políticas de ajuste, ha mostrado una evolución tan negativa en sus datos de AOD (cuadro 1).

Cuadro 1: Evolución de la AOD (% sobre RNB) de los países del CAD 2008-2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Media del CAD</b>	0,30%	0,31%	0,31%	0,31%	0,28%	0,30%	0,30%	0,30%	0,32%
<b>Australia</b>	0,32%	0,29%	0,32%	0,34%	0,36%	0,33%	0,31%	0,29%	0,25%
<b>Austria</b>	0,43%	0,30%	0,32%	0,27%	0,28%	0,27%	0,28%	0,35%	0,41%
<b>Bélgica</b>	0,48%	0,55%	0,64%	0,54%	0,47%	0,45%	0,46%	0,42%	0,49%
<b>Canadá</b>	0,33%	0,30%	0,34%	0,32%	0,32%	0,28%	0,24%	0,28%	0,26%
<b>República Checa</b>	0,12%	0,12%	0,13%	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%	0,12%	0,14%
<b>Dinamarca</b>	0,82%	0,88%	0,91%	0,85%	0,83%	0,85%	0,86%	0,85%	0,75%
<b>Estonia</b>	0,10%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,13%	0,15%	0,15%	0,19%
<b>Finlandia</b>	0,44%	0,54%	0,55%	0,53%	0,53%	0,54%	0,59%	0,55%	0,44%
<b>Francia</b>	0,39%	0,47%	0,50%	0,46%	0,45%	0,41%	0,37%	0,37%	0,38%
<b>Alemania</b>	0,38%	0,36%	0,39%	0,39%	0,37%	0,38%	0,42%	0,52%	0,70%
<b>Grecia</b>	0,21%	0,19%	0,17%	0,15%	0,13%	0,10%	0,11%	0,12%	0,14%
<b>Hungría</b>	0,08%	0,10%	0,09%	0,11%	0,10%	0,10%	0,11%	0,13%	0,13%
<b>Islandia</b>	0,36%	0,33%	0,26%	0,20%	0,20%	0,23%	0,22%	0,24%	0,25%
<b>Irlanda</b>	0,59%	0,54%	0,52%	0,51%	0,47%	0,46%	0,38%	0,32%	0,33%

<sup>14</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para las cuestiones de la cooperación al desarrollo.

<b>Italia</b>	0,22%	0,16%	0,15%	0,20%	0,14%	0,17%	0,19%	0,22%	0,26%
<b>Japón</b>	0,19%	0,18%	0,20%	0,18%	0,17%	0,22%	0,20%	0,20%	0,20%
<b>Corea</b>	0,09%	0,10%	0,12%	0,12%	0,14%	0,13%	0,13%	0,14%	0,14%
<b>Lituania</b>	0,11%	0,11%	0,10%	0,13%	0,13%	0,11%	0,10%	0,12%	0,14%
<b>Luxemburgo</b>	0,97%	1,04%	1,05%	0,97%	1,00%	1,00%	1,06%	0,95%	1,00%
<b>Holanda</b>	0,80%	0,82%	0,81%	0,75%	0,71%	0,67%	0,64%	0,75%	0,65%
<b>Nueva Zelanda</b>	0,30%	0,28%	0,26%	0,28%	0,28%	0,26%	0,27%	0,27%	0,25%
<b>Noruega</b>	0,89%	1,06%	1,05%	0,96%	0,93%	1,07%	1,00%	1,05%	1,11%
<b>Polonia</b>	0,08%	0,09%	0,08%	0,08%	0,09%	0,10%	0,09%	0,10%	0,13%
<b>Portugal</b>	0,27%	0,23%	0,29%	0,31%	0,28%	0,23%	0,19%	0,16%	0,17%
<b>Rumanía</b>	0,09%	0,08%	0,07%	0,09%	0,09%	0,07%	0,11%	0,09%	0,11%
<b>Eslovaquia</b>	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,12%
<b>Eslovenia</b>	0,13%	0,15%	0,13%	0,13%	0,13%	0,13%	0,12%	0,15%	0,18%
<b>España</b>	0,45%	0,46%	0,43%	0,29%	0,16%	0,17%	0,13%	0,12%	0,33%
<b>Suecia</b>	0,98%	1,12%	0,97%	1,02%	0,97%	1,01%	1,09%	1,40%	0,94%
<b>Suiza</b>	0,42%	0,44%	0,39%	0,46%	0,47%	0,46%	0,50%	0,51%	0,54%
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>		0,37%	0,14%	0,21%	0,20%	1,34%	1,26%	1,18%	1,12%
<b>Reino Unido</b>	0,43%	0,51%	0,57%	0,56%	0,56%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%
<b>Estados Unidos</b>	0,18%	0,21%	0,20%	0,20%	0,19%	0,18%	0,19%	0,17%	0,18%

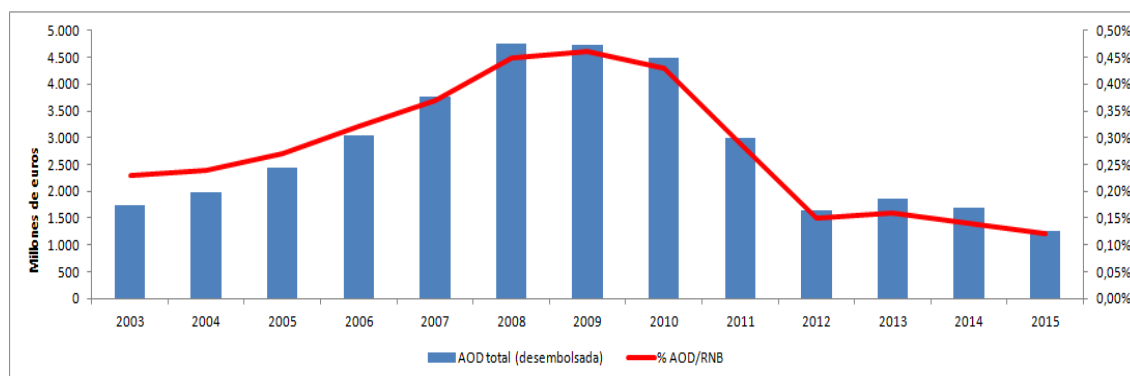
Fuente: CAD/OCDE.

En el caso español ha habido una opción política expresada en el desmantelamiento de la política de cooperación por parte del gobierno central y parte de la administración descentralizada. Así, la respuesta política a la crisis en muchos casos ha oscilado entre un profundo debilitamiento de la política de cooperación internacional y su desmantelamiento, aunque ha habido excepciones en los ámbitos local y autonómico.

El caso del comportamiento del gobierno español ha sido ampliamente analizado desde que iniciara la crisis (Gómez Gil, 2013; Larrú, 2013; Sanahuja, 2013b; Freres & Martínez, 2014; Martínez & Martínez Osés, 2014). En este caso, el desmantelamiento se ha asentado en una abrupta ruptura reflejada en cuatro elementos sobre los que se había asentado el ciclo expansivo de la cooperación española entre los años 2005 y 2009 (Martínez & Martínez Osés, 2014). Si bien es cierto que la evolución de la

AOD española refleja con claridad cómo esta política ha sido vaciada presupuestariamente (gráfico 5), otros tres elementos fundamentales como la construcción discursiva, la estructura política y administrativa, y el consenso social y político, pilares sobre los que se había cimentado la política española de cooperación, fueron también socavados como parte de la respuesta política a la crisis (Sañahuja, 2013b; Freres & Martínez, 2014; Martínez & Martínez Osés, 2014).

Gráfico 5: Evolución de la AOD española 2003-2015 (total desembolsada y % sobre RNB)



Fuente: Seguimiento Plan anual de la cooperación internacional español (PACI), varios años, e info@od.

Una de las señas de identidad de la cooperación española en este ciclo expansivo (y ya antes) había sido el desarrollo de una cooperación descentralizada que, por su desarrollo normativo, estructural, instrumental y por sus recursos, apenas tenía comparación con el desarrollo de la cooperación en ningún otro país (OECD, 2005).

Sin embargo, el sacrificio de la política de cooperación en el marco de la respuesta a la crisis de numerosas comunidades autónomas y entidades locales evidenció que este modelo de cooperación no había logrado el suficiente grado de madurez y consolidación.

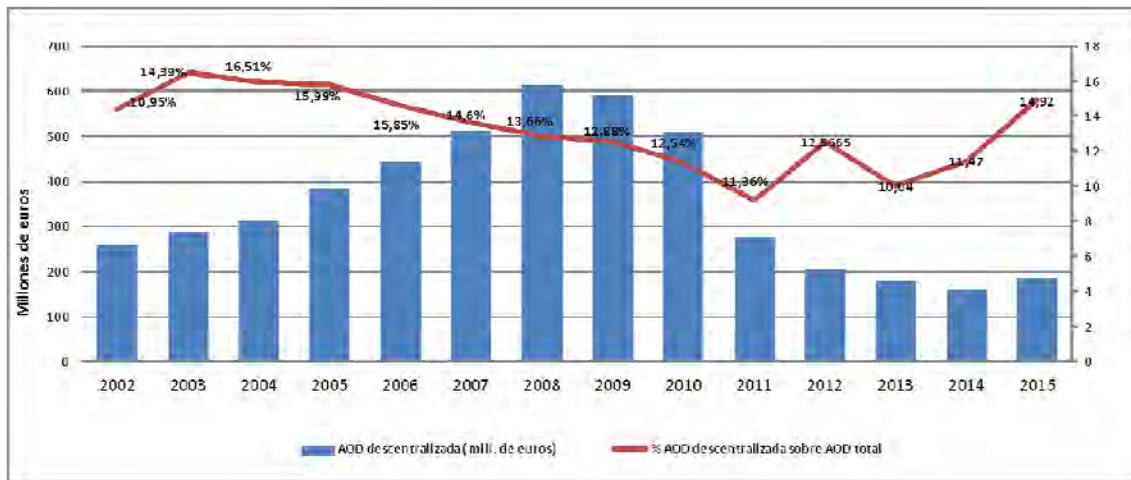
Se produjeron, especialmente a partir del año 2010, diferentes respuestas y reacciones en relación a la política de cooperación por parte de las comunidades autónomas y entidades locales entre las que predominaron, de manera contundente, las opciones por una reducción drástica del marco de acción de esta política llegando, en no pocos casos, incluso a su desmantelamiento.

Tres elementos encarnan con claridad este comportamiento en el marco de las políticas de cooperación descentralizada: los recursos destinados a impulsar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, el discurso mantenido sobre esta política y el papel de los actores locales y autonómico en el apoyo a los procesos de desarrollo y la respuesta a problemas globales y, en tercer lugar, los marcos de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno a la política de cooperación (Iborra, Martínez Osés, et al., 2013).

La evolución de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada en España es bien conocida. Tras casi una década de importante crecimiento de los recursos, comienza en el año 2009 un descenso que, durante dos años, puede interpretarse como una lógica contracción de los recursos ocasionada por la de los presupuestos generales de las comunidades autónomas y entidades locales resultado de la crisis. Sin embargo, a partir del año 2010 este descenso se acentúa abruptamente hasta alcanzar unos niveles mínimos que no suponen la práctica desaparición de la AOD descentralizada por el man-

tenimiento de los presupuestos de cooperación de un reducido número de actores descentralizados (gráfico 6).

Gráfico 6: Evolución de la AOD descentralizada española 2002-2015 (total y % sobre AOD española)



Fuente: Elaboración propia a partir de PACI Seguimiento (varios años) e info@od.

Sin embargo, no es la de la cooperación descentralizada tan solo una crisis de recursos. Lo que sí puso de manifiesto este comportamiento de la AOD descentralizada es que el desarrollo de las políticas de cooperación no fue siempre el resultado de una apuesta política decidida, sino que en más de una ocasión fue el resultado de cierta inercia e instrumentalización política en un contexto de bonanza y expansión (Martínez & Sanahuja, 2009). Prueba de ello es el giro discursivo que, con la crisis como excusa (Martínez et al., 2012), asumen diversos gobiernos descentralizados que hasta fechas recientes habían asumido un discurso que otorgaba un papel crecientemente protagonista a los actores descentralizados en los asuntos globales en general y en el sistema de cooperación internacional en particular<sup>15</sup>.

Son especialmente relevantes en este giro discursivo dos elementos narrativos ya ampliamente estudiados: por un lado, el cuestionamiento de la pertinencia de destinar recursos por parte de los actores descentralizados a combatir la pobreza más allá del propio territorio en un contexto de creciente pobreza y desigualdad en España (Martínez et al., 2012). Por otro lado, el cuestionamiento de la cooperación como una competencia propia especialmente de las entidades locales en un momento en el que se impulsaba (y finalmente se aprobó) la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Años más tarde, con la ayuda que supone la distancia temporal en el análisis de los fenómenos sociales y políticos, resulta llamativo el peso y capacidad de arrastre y parálisis de la acción que ambos argumentos narrativos llegaron a ejercer en la cooperación descentralizada española. Más llamativa aún resulta esta cuestión en el escenario propuesto por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

<sup>15</sup> El caso del Ayuntamiento de Madrid es paradigmático. En 2009 este municipio aprobaba un plan de cooperación que incorporaba un salto cualitativo significativo en su marco discursivo incidiendo en la idea de responsabilidad global para, meses después, en 2010, desvincularse de toda responsabilidad respecto a los problemas globales del desarrollo (Santander, 2010). No es hasta 5 años más tarde cuando el Ayuntamiento de Madrid, en el año 2015, recupera su política de cooperación internacional como parte de su compromiso con la gobernanza global del desarrollo.

y su llamada a una acción colectiva y multinivel que no admite dudas acerca de la necesaria participación de los actores locales en los asuntos globales, tal y como se plantea en el capítulo 1 de este trabajo.

Lo cierto es, sin embargo, que los elementos materiales y discursivos citados hicieron saltar el aparente consenso social y político existente en torno a las políticas de cooperación descentralizada como políticas públicas asentadas sobre la base de la participación y el diálogo.

Lo que evidencia esta cuestión es que, de fondo, existía y continúa existiendo una disputa doctrinal que se refleja en la manera de entender el mundo y el papel en éste de los propios agentes sociales y políticos. Una disputa que, aun a riesgo de simplificación, enfrenta a visiones realistas que entienden la cooperación como una opción política al servicio de intereses propios y, en última instancia, desde una perspectiva voluntaria y graciable (Alonso, 2005) con visiones de carácter cosmopolita que entienden la cooperación para el desarrollo como un mecanismo de justicia global. En el caso de la cooperación, la disputa doctrinal no tuvo excesivo peso ni influencia en un momento de crecimiento y expansión de los recursos y las estructuras, ya que esta podía adecuarse sin excesivos problemas a las diferentes miradas sobre el mundo que representan opciones políticas diferentes. Es el contexto de crisis el que tensa esta cuestión y evidencia las contradicciones entre la apuesta más realista e instrumental de la cooperación y el que explica que sean las opciones que abogan por una visión mínima de la cooperación las que acaben resultando dominantes. Así, en torno a estos tres elementos señalados, se produjeron en los años mencionados diferentes opciones en relación a las políticas de cooperación<sup>16</sup>.

## **ii. Diferentes escenarios para la cooperación descentralizada: entre la continuidad y la renovación**

Si el relato de la cooperación descentralizada española en el contexto de crisis es bien conocido, no es tampoco ignorado que en los últimos años se están produciendo algunas transformaciones de interés. Es, con certeza, el año 2015 un referente temporal que por diferentes razones puede identificarse, al menos en algunos casos, como un claro punto de inflexión en el desarrollo de esta cooperación que supone una ruptura con la caída libre observada desde el estallido de la crisis.

Una razón evidente es el cambio en la agenda internacional de desarrollo con la aprobación de la Agenda 2030 que, como se planteó en el capítulo 1 de este trabajo, trastoca de manera significativa el marco político para el conjunto de los agentes de la sociedad internacional y, como parte importante de ésta, de los gobiernos descentralizados y la sociedad civil. Junto a los cambios en la agenda internacional, son el propio dinamismo, complejidad e interdependencia de la realidad los que no dejan margen a la no implicación de los diferentes agentes en los asuntos globales.

Pero, junto a los cambios en el contexto internacional, se produce en este año en España un importante cambio político en numerosos gobiernos autonómicos y locales con la entrada de opciones políticas más cercanas a la visión cosmopolita que exige una recuperación de la política al servicio de los intereses globales y la sostenibilidad de la vida y el planeta. En este contexto, la cooperación,

---

<sup>16</sup> Para un análisis en mayor profundidad sobre la diferente evolución de la cooperación en las comunidades autónomas españolas a partir de las mencionada disputa doctrinal véase VV.AA. (2013).

duramente golpeada en el contexto de crisis y arrinconada políticamente, vuelve a recuperar parte del papel que había tenido en los años anteriores a la crisis.

Este hecho no debe ocultar que, aunque parte del debilitamiento de la política de cooperación se debe a la decisión política que decide prescindir de la cooperación internacional, también explica su debilitamiento la insuficiencia de un modelo que ya antes de la crisis mostraba síntomas de agotamiento (Martínez & Sanahuja, 2009; VV.AA., 2013) y que exige una revisión y una renovación en profundidad.

En este momento es en el que nos encontramos, y se observan diferentes posibilidades respecto a esta recuperación de las políticas de cooperación<sup>17</sup>. Opciones y posibilidades que tienen recorridos muy diferentes y que evidencian diferentes concepciones tanto de la política de cooperación como del propio papel, en tanto que gobiernos y actores descentralizados, en la respuesta a los problemas globales que amenazan la sostenibilidad de la vida y del planeta. A continuación se plantean de manera muy sintética algunos de los tipos de opciones y escenarios posibles que van cobrando forma tras el periodo de severo debilitamiento de las políticas de cooperación descentralizada.

Un primer escenario presenta a gobiernos autonómicos y locales que no han optado por recuperar la política de cooperación, desentendiéndose así, en buena medida, de sus responsabilidades en la respuesta a problemas globales como la desigualdad, la pobreza o la lucha contra el cambio climático y el deterioro ambiental, entre otras muchas amenazas globales. Se trata de una opción política cada vez más difícilmente justificable en un contexto de interdependencia global, que exige de la participación mancomunada de todos los agentes de la sociedad internacional a partir de una acción colectiva y multinivel. Un contexto, además, en el que la nueva agenda internacional de desarrollo, la Agenda 2030, incorpora un mandato político para los diferentes actores de la sociedad internacional que afecta de lleno a los actores descentralizados, tal y como se planteaba en el capítulo 1 de este trabajo.

Este comportamiento, caracterizado por la no recuperación de la cooperación internacional, se observa tanto en la falta de dotación presupuestaria de esta política y la consiguiente paralización de las acciones y líneas de trabajo, como en la interrupción y no continuidad de los ciclos de planificación y los marcos de diálogo social y político para el desarrollo de la política.

Se trata de un tipo de opción política insostenible en un contexto global que demanda la participación colectiva en la respuesta a problemas globales. Es insostenible, porque supone una delegación de responsabilidades en la respuesta a problemas y amenazas compartidas y, por lo tanto, evidencia una falta de responsabilidad frente al imperativo político que supone garantizar el bienestar y la sostenibilidad de la vida. Y es insostenible también al desvincularse del imperativo ético que supone la garantía de los derechos humanos entendidos como un marco de convivencia global. Por todo ello, se observa la existencia de un tipo de opción política cada vez menos legítima, en la medida que no

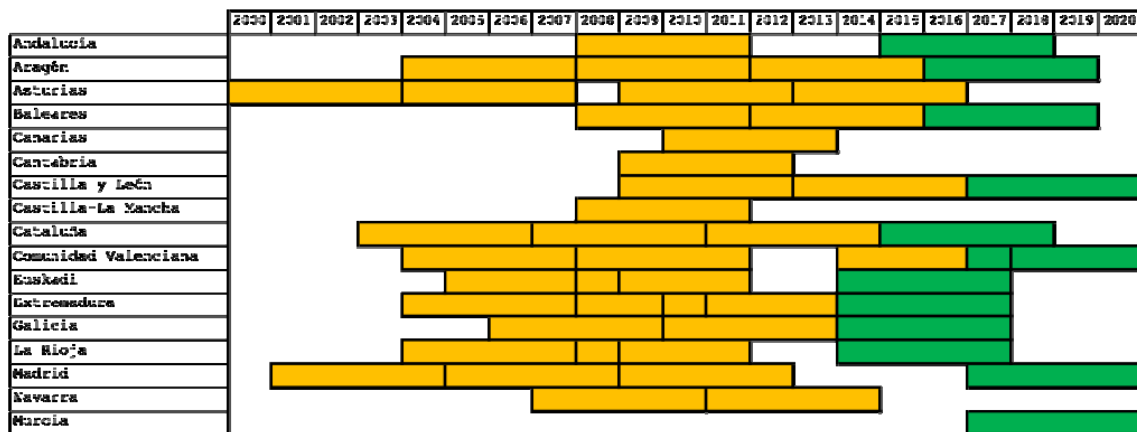
---

<sup>17</sup> Si bien es cierto que el análisis de la cooperación descentralizada española en su conjunto no es el objeto de análisis de este trabajo, puede afirmarse que comienzan a observarse determinados avances (o ausencia de estos) que dibujan concepciones diferentes de la política e itinerarios distintos para su desarrollo. No se trata, por lo tanto, de una caracterización basada en un análisis pormenorizado de las diferentes políticas de cooperación de las comunidades autónomas y entidades locales, sino del reflejo de un análisis de algunos de sus rasgos más relevantes, como la existencia de un presupuesto, el análisis de sus marcos de planificación y el estado del debate sobre la política de cooperación en diferentes territorios.

asume el mandato de universalidad de la Agenda 2030 y la responsabilidad colectiva que la interdependencia y transnacionalización de la realidad impone (Millán, 2013).

Si atendemos a la existencia de marcos de planificación en los gobiernos autonómicos, encontramos que únicamente son cuatro las comunidades autónomas que no cuentan con un plan de cooperación vigente (cuadro 2). Este dato, no obstante, puede llamar a un excesivo optimismo, ya que, como se ha evidenciado en numerosas ocasiones, el hecho de tener vigente un documento de planificación estratégica no garantiza la existencia de una política de cooperación activa y dotada de recursos y capacidades.

Cuadro 2: Ciclos de planificación de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas.



Fuente:

Elaboración propia.

Si atendemos al presupuesto, encontramos a cinco comunidades autónomas cuyos desembolsos de AOD en los últimos años muestran una caída abrupta y apenas son suficientes para el desarrollo de acciones de cooperación más allá del mínimo mantenimiento de la estructura institucional<sup>18</sup>.

Lo cierto es que la existencia de un presupuesto significativo y de un marco de planificación son dos pilares importantes en los que se cimentó buena parte del crecimiento de las políticas de cooperación descentralizada en España a lo largo del ciclo expansivo de la cooperación (P. J. Martínez & Martínez, 2012). Su ausencia en la actualidad en diferentes comunidades autónomas —algunas incluso que habían llegado a desarrollar un amplio marco normativo e institucional en torno a la cooperación internacional—, y también diferentes entidades locales, denota que no pocos actores descentralizados han optado por desmantelar su política de cooperación.

No obstante, la presencia de ambos elementos —presupuesto de cooperación y planificación vigente— no garantizan la existencia de una política de cooperación consolidada y de calidad. Su existencia tampoco refleja necesariamente un esfuerzo de evolución y transformación fruto de la adaptación de la política de cooperación a los cambiantes desafíos del contexto internacional, por un lado, y a los aprendizajes acerca de las limitaciones de un modelo de cooperación que venía mostrando importantes síntomas de agotamiento, por otro (Unceta et al., 2012; VV.AA., 2013).

<sup>18</sup> Se trata de Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid y Murcia. Los datos de la AOD de las comunidades autónomas pueden consultarse en [www.info@od](http://www.info@od).

De hecho, a partir del año 2015, resultado de procesos de cambio político en el ámbito descentralizado en España y coincidiendo con las transformaciones en el sistema de cooperación internacional y la aprobación de la nueva agenda global de desarrollo, puede observarse una tendencia hacia la recuperación de la política de cooperación en diversas comunidades autónomas y entidades locales. Una recuperación, sin embargo, que en muchos casos se produce desde una lógica continuista.

Encontramos así un segundo escenario caracterizado por un tipo de opción política seguida por diferentes comunidades autónomas y entidades locales que tras abandonar o reducir de manera drástica la política de cooperación en los años más severos de la crisis están optando en los últimos tiempos por recuperar el presupuesto y los mecanismos e instrumentos de cooperación existentes previamente a la crisis.

En términos generales, se observa que estas respuestas de carácter continuista no afrontan un proceso de revisión profundo e integral de la política de cooperación, sino que el reimpulso de ésta se asienta en las mismas bases doctrinales e instrumentales sobre las que se había configurado anteriormente. Los elementos de revisión y transformación se reducen en estos casos, por regla general, a reformas muy parciales —habitualmente circunscritas a la revisión administrativa de los instrumentos— que apenas afectan al conjunto del modelo a través del que se materializa la política.

No se produce de una manera clara en este tipo de respuestas la doble lectura necesaria en el análisis y construcción de la política de cooperación. Por un lado, una lectura atenta a un contexto global de cambios que presenta nuevos desafíos para la política de cooperación, así como para el conjunto de las políticas. Y, por otro lado, una lectura sobre el pasado más reciente de la cooperación descentralizada y los aprendizajes acumulados en torno a un modelo de cooperación que se ha mostrado incapaz de evolucionar de manera determinante.

Si bien es cierto que esta opción política parte del reconocimiento de la cooperación internacional como una política propia en respuesta a responsabilidades globales, no parece que la apuesta por el continuismo sea una opción política suficiente para responder a los desafíos. Por el contrario, la recuperación del presupuesto de cooperación, si no se acompaña de la necesaria revisión doctrinal e instrumental de la política, enfrentará enormes dificultades para romper con el habitual aislamiento que la cooperación y sus agentes han padecido respecto a otras políticas y agentes, cuando precisamente el encuentro entre agentes y la integralidad en el abordaje de los problemas son elementos fundamentales para dar respuesta a los desafíos desde la acción colectiva.

Esta opción política no estaría significando una recuperación efectiva de la política de cooperación como referente en la respuesta a los problemas del desarrollo. Más bien al contrario, la recuperación de la cooperación desde una lógica continuista supondría la pérdida de oportunidad que el momento actual ofrece para ampliar la capacidad de transformación y de respuesta a los problemas por parte de la política de cooperación, así como del resto de políticas públicas. Como resultado, asimismo, la deriva continuista supondría ahondar en la irrelevancia social y política en la que la cooperación internacional y sus agentes parecen situarse, precisamente en un contexto en el que las respuestas que persiguen la sostenibilidad de la vida y del planeta son más necesarias que nunca.

En un tercer escenario, encontramos comunidades autónomas y entidades locales que, como en el segundo escenario, han optado por recuperar o reactivar sus políticas de cooperación. La diferencia en este caso estriba en que el impulso presupuestario y el mantenimiento del modelo se acompañan de una revisión doctrinal que persigue la puesta al día del marco discursivo ante un contexto global y

una agenda internacional de desarrollo profundamente transformados. Precisamente esta investigación se inscribe en el compromiso de la AEXCID para impulsar la revisión doctrinal y el marco discursivo que caracteriza a este tercer escenario.

La opción política que da lugar a este escenario refleja el esfuerzo por aprehender una realidad compleja y dinámica sin que ello se traduzca en el necesario ejercicio de revisión y transformación de las prácticas y el modelo de cooperación en su conjunto. De esta manera, fruto de la convivencia de la renovación discursiva con un modelo continuista, se produce una ampliación de la brecha entre las dimensiones normativa y positiva en el marco de las políticas de cooperación.

Varias razones parecen indicar que de todos los escenarios planteados es este último el que mayores probabilidades presenta para convertirse en el más común. Por un lado, porque los cambios en el contexto internacional, la gravedad y complejidad de los problemas y la nueva agenda global de desarrollo desbordan una narrativa sobre el desarrollo basada en ideas, conceptos y categorías cada vez menos válidos para aprehender la realidad. Así, las visiones más tradicionales de la cooperación, configuradas desde una lógica norte-sur, basadas en relaciones asimétricas entre donante y receptor, y articuladas a través de modalidades e instrumentos clásicos de cooperación, muestran cada vez menos capacidad de dar respuesta a los problemas del desarrollo y de transformar una realidad crecientemente compleja e interdependiente.

Por otro lado, en contraposición a esta necesidad de renovación discursiva, existen diversas limitaciones y dificultades para trasladar a la práctica la necesidad de cambio asumido en el plano teórico. Una importante dificultad se encuentra en la falta de capacidad para transformar la política de cooperación a partir de las propuestas planteadas en diferentes trabajos de análisis e investigación. Esto sucede, en buena medida, porque el habitual carácter parcial de estas propuestas, muy limitadas generalmente al ámbito de los instrumentos, no abordan planteamientos de cambio integral y, por ello, carecen de la potencialidad necesaria para transformar el modelo de cooperación (Martínez, 2017).

Es necesario señalar también la impermeabilidad de la práctica social y política ante las propuestas y recomendaciones emanadas de los estudios del desarrollo y el análisis de las políticas de cooperación. En este sentido, las propuestas de cambio en el marco de las políticas de cooperación descentralizada se han enfrentado a diferentes resistencias de tipo político, administrativo y social.

A pesar de la evolución discursiva que representa, esta opción muestra serias limitaciones para la transformación del modelo de cooperación y su marco instrumental —y con ello las prácticas de cooperación—. Parece más propensa, por el contrario, a aumentar la disociación en muchos casos existente entre el discurso y la práctica, y a intensificar así el riesgo de conducir a la cooperación internacional a la irrelevancia en la respuesta a los problemas del desarrollo y los procesos de gobernanza global, democrática y multinivel.

Así pues, aun reconociendo el avance representado en este tercer escenario, no parece suficiente impulso para acercar a las políticas de cooperación a lograr el (como mínimo) doble desafío que enfrentan: ampliar la capacidad de respuesta a los problemas del desarrollo y contribuir a la transformación de las dinámicas y estructuras que generan dichos problemas (figura 1).

Lo que parece cierto es que las opciones políticas señaladas en cada uno de los escenarios parecen insuficientes ante la naturaleza y dimensión de los problemas, y ante los desafíos y oportunidades abiertas por el contexto político internacional y la nueva agenda de desarrollo.

Parece importante, por el contrario, plantear la conveniencia de explorar la transición hacia un cuarto escenario. Una transición que irremediamente exige asumir la necesidad de cambios profundos tanto en el sistema internacional de ayuda al desarrollo como en las políticas de cooperación internacional. En el caso de la cooperación descentralizada española, y así ocurre en para el caso específico de Extremadura, estos cambios profundos exigen una renovación discursiva que no puede ser abordada de manera diferenciada a la revisión de los aspectos más instrumentales y constitutivos de su propio modelo de cooperación: su marco de planificación, su modelo de participación, el marco de instrumentos, las modalidades de cooperación, el “mapa” de agentes, las relaciones entre los agentes de cooperación y, lo que cada vez es más relevante, la manera de relacionarse con otros agentes y políticas distintos a los de cooperación.

Es urgente, por lo tanto, para avanzar hacia ese escenario, explorar nuevas vías para las políticas de cooperación que permitan aportar respuestas, integrales y coherentes por parte de la sociedad internacional, y de la sociedad española y extremeña como partes de aquella. Vías de trabajo basadas en una mayor capacidad de análisis y de construcción narrativa, que favorezcan una mejor comprensión de una realidad crecientemente compleja. Y vías de trabajo que fortalezcan la capacidad de respuesta y transformación de la política de cooperación y del conjunto de las políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo humano y sostenible.

Figura 1: Desafíos para la cooperación internacional en un contexto global de transformaciones profundas.



Fuente: Elaboración propia.

Nos encontramos, por todo ello, en un momento que podría considerarse de tránsito hacia un doble proceso. Por un lado, parece un imperativo cada vez más urgente el avance en la refundación de las políticas de cooperación internacional —de su cuerpo doctrinal, de su marco normativo, de sus agentes y de su marco instrumental<sup>19</sup>—. Y por otro, asistimos a la imperiosa necesidad de incorporar la mirada, los principios y los objetivos del desarrollo sostenible más allá de la política de cooperación y sus agentes, para avanzar en una visión integral del desarrollo. A explorar esta vía se dedica el siguiente epígrafe.

## C. Hacia una nueva vía para la construcción de una política integral de desarrollo

### i. Más allá de la cooperación: la coherencia de políticas para el desarrollo (sostenible)

El conjunto de transformaciones que, como se ha explicado, caracterizan el cambio de época al que estamos asistiendo, supone un cuestionamiento profundo de la naturaleza y del papel que el sistema de cooperación ha desempeñado desde su nacimiento.

La creciente complejidad de unos desafíos del desarrollo que se han transnacionalizado; la consecuente ruptura de la lógica norte-sur como clave fundamental para entender el mundo y el desarrollo; o los cambios en la naturaleza y distribución del poder son solo algunas de las transformaciones que, como se describe en el capítulo 1, explican la profunda crisis de identidad y legitimidad que está atravesando el sistema de cooperación y que evidencian la urgente necesidad del cambio de enfoque que el sistema (y las políticas) de cooperación exigen (Alonso, 2012a; Martínez & Martínez Osés, 2016; Severino & Ray, 2009) .

Para hacer frente a esta nueva realidad es ineludible cambiar la manera de entender y trabajar por el desarrollo. Se hace imprescindible, de esta forma, incorporar una mirada integral (y multidimensional) al conjunto de las políticas y actores que de diferentes formas e intensidades y con distintas responsabilidades intervienen y condicionan los procesos de desarrollo; una mirada cosmopolita y universal, que reconozca la responsabilidad colectiva de transitar hacia otro modelo de desarrollo y permita analizar los efectos de políticas públicas sobre el desarrollo desde una lógica interméstica, que atienda a su doble carácter “doméstico” e internacional; y una mirada multinivel desde la que articular estratégicamente actuaciones y actores en los diferentes planos local-estatal-internacional y promover mecanismos de gobernanza global que nos permitan actuar colectivamente en un mundo global.

En definitiva, se hace necesaria una orientación del conjunto de la acción pública (en todos los niveles) hacia el desarrollo sostenible desde una perspectiva cosmopolita. En este marco, la coherencia de políticas para el desarrollo cobra relevancia como un enfoque que obliga a fijar la mirada en el conjunto de políticas públicas (y actores) desde la perspectiva del desarrollo sostenible y desde una lógica multinivel.

---

<sup>19</sup> Como se desarrollará en los capítulos 3 y 4.

De esta forma, si se entiende la coherencia de políticas para el desarrollo, según su aproximación más integral, como la transversalización de la perspectiva del desarrollo sostenible en toda la acción gubernamental (Millán, 2013), la coherencia de políticas para el desarrollo implicará necesariamente la revisión y transformación de todas las políticas públicas, entre ellas (pero no sólo) de la política de cooperación, pues todas ellas tienen efectos sobre el desarrollo. Se pretende, de esta forma, que todas las políticas públicas, sean estas consideradas tradicionalmente como domésticas o internacionales, tengan en cuenta los principios y dimensiones del desarrollo sostenible tanto en su diseño, como en su implementación y posterior evaluación, y en todos los niveles del gobierno (subestatal, estatal e internacional).

En consonancia con la lógica norte-sur (donante-receptor) que ha caracterizado los estudios y el trabajo en el ámbito del desarrollo, habitualmente se han atribuido las principales responsabilidades en materia de coherencia de políticas para el desarrollo a los gobiernos estatales de los países del norte y las organizaciones internacionales, al considerarse que sus políticas y acciones tenían mayor impacto sobre los países del sur, y no se ha prestado suficiente atención al papel y las responsabilidades de los actores subestatales en materia de desarrollo sostenible.

Los cambios descritos ponen de manifiesto, sin embargo, el relevante papel que estos actores están llamados a desempeñar en un mundo global en el que no solo han aumentado y se han intensificado las interdependencias entre lo local y lo global, sino que la propia realidad local se ha transnacionalizado. De esta forma, los actores subestatales —y también, por tanto, el conjunto de las Administraciones públicas extremeñas— tienen responsabilidades importantes en materia de coherencia de políticas para el desarrollo en tanto en cuanto sus políticas afectan, por una parte, a su propio desarrollo, pero también al de otros países y personas; y sus opciones de bienestar están crecientemente condicionadas, al mismo tiempo, por lo que sucede en el ámbito global. Entre las responsabilidades que estos actores tienen en materia de desarrollo, cabría citar, a modo de ejemplo, sus competencias en materia de desarrollo rural, transporte, infraestructuras y ordenación del territorio, compra pública o educación. Son todos ellos ámbitos de actuación fundamentales para el desarrollo en el ámbito local, y que tienen al mismo tiempo efectos directos e indirectos fuera de su territorio en materia, por ejemplo, de sostenibilidad ambiental y cambio climático, en el tipo de modelo económico que se fomenta o en el modelo de convivencia global por el que se apuesta.

Esta situación apela, por tanto, de manera directa a la Junta de Extremadura, que en este nuevo contexto crecientemente transnacional e interdependiente debería asumir que sus políticas tienen efectos no solo sobre su propia ciudadanía, sino también sobre otras personas y territorios y sobre el propio planeta. Es el caso (aunque no sólo) de cuestiones como el manejo de la ganadería y de la tierra, los diferentes sistemas y formas de comercialización y organización de los productores, la implantación medidas de eficiencia energética en el parque de vivienda o la apuesta por promover un modelo de desarrollo basado en la economía verde y circular. Asuntos que recaen dentro de las competencias de la Junta de Extremadura y que tienen consecuencias importantes sobre el conjunto del planeta. Esta investigación sugiere en consecuencia que la acción del conjunto del gobierno debería ser constantemente revisada desde la perspectiva del desarrollo, los derechos humanos y la sostenibilidad.

## ii. Implicaciones para la política de cooperación

El nuevo contexto, y la consecuente apuesta por una estrategia integral en materia de desarrollo articulada a través del enfoque de CPD, exige inevitablemente de una revisión del papel y de la propia naturaleza de la política de cooperación, que deberá hacer frente a dos desafíos clave:

En primer lugar, la política de cooperación debe aumentar su capacidad para dar respuesta, de forma articulada con el resto de políticas, a los problemas del desarrollo que, como se ha descrito, no solo se han ampliado, sino que además se han transformado, haciéndose más complejos (Martínez, 2017).

En segundo lugar, la política de cooperación debe aumentar su capacidad para incidir, junto con las otras políticas, en las dinámicas económicas, sociales, medioambientales y culturales que configuran los procesos de desarrollo a escala subestatal, estatal y global y determinan, por tanto, los problemas de desigualdad, pobreza, vulneración de derechos y degradación del planeta, entre otros (Martínez, 2017).

Unos desafíos que apelan a su vez a la necesidad de ampliar el rol que la política de cooperación ha desempeñado tradicionalmente para, sin renunciar a algunos de los objetivos que esta política ha perseguido hasta la fecha, otorgar relevancia al papel que la política de cooperación puede desempeñar como palanca desde la que contribuir a promover la coherencia de políticas para el desarrollo en el conjunto del gobierno. Si bien hay que subrayar al mismo tiempo que la política de cooperación no puede ni debe asumir la responsabilidad última de impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo, cuestión que debe ser responsabilidad de todas las instancias del gobierno y debe responder al compromiso del gobierno en su conjunto (Martínez, 2017).

Por su propia naturaleza sí puede, en cambio, desempeñar un papel importante en la realización de análisis, elaboración de informes y en la transmisión de conocimiento sobre los efectos de las políticas desde la óptica del desarrollo; promover la visión del desarrollo en otras áreas políticas, proporcionar información experta sobre desarrollo para la formulación del resto de políticas o hacer seguimiento de la implementación de la coherencia de políticas para el desarrollo, dependiendo del protagonismo que se decida asignar a esta política en la promoción de la CPD y de lo consolidado que esté su perfil técnico y político (K. Unceta et al., 2015).

Este papel renovado de la política de cooperación exige importantes cambios tanto en el enfoque y en el discurso de la política como en la práctica, es decir, en el propio modelo de cooperación. No hay duda de que el desafío planteado también debería contar con las responsabilidades del conjunto de actores de la política de cooperación, y no exclusivamente de las instancias de gobierno. La promoción de los cambios en la política pública de cooperación debería partir de un marco de responsabilidades compartidas con los actores de la sociedad civil, las empresas, las universidades y, en definitiva, del conjunto de los actores. Aunque dichas responsabilidades compartidas, como es lógico, sean también diferenciadas en función de las diferentes naturalezas y capacidades de los diversos actores.

## iii. Nuevas lógicas de la política

La política de cooperación debe integrar esas lógicas o miradas que, como se ha comentado, son necesarias para afrontar los desafíos que nos impone el contexto actual y que pueden contribuir a ampliar la capacidad de respuesta y transformación de la política de cooperación que los nuevos tiempos exigen.

En primer lugar, una lógica cosmopolita (o universal, según la Agenda 2030), lo que implica romper con la lógica norte sur (donante-receptor) sobre la que se ha articulado la política de cooperación hasta la fecha. Esto implica dejar de trabajar desde la idea de que unos países ya se han desarrollado y otros deben desarrollarse y de que el papel de los países desarrollados y de sus políticas de cooperación es apoyarlos para que avancen por la misma (y única) senda de desarrollo. Significa, por el contrario, asumir que todos los gobiernos tienen la responsabilidad de trabajar para transformar unos modelos de desarrollo que sabemos no son extensibles al conjunto de la población mundial ni sostenibles desde un punto de vista ecológico. La política de cooperación debe contribuir, junto con el resto de políticas, a ese tránsito hacia otro modelo de desarrollo (Martínez, 2017; Millán, 2014).

En segundo lugar, una lógica integral, que obliga a trascender una forma de entender y hacer cooperación centrada en la ayuda, instrumento en torno al cual y de acuerdo con esa lógica norte-sur que se mencionaba, se ha construido el sistema (y las políticas) de cooperación para prestar atención al conjunto de políticas públicas, dinámicas y estructuras que configuran los procesos de desarrollo. Aquí se torna especialmente relevante el trabajo en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y el papel que la política de cooperación puede desempeñar en apoyar el trabajo de otras instancias del gobierno para integrar la perspectiva de desarrollo en sus actuaciones. Exige, por tanto, superar visiones tecnocráticas de la cooperación centradas en la gestión de la ayuda para pasar a trabajar también en el análisis de los efectos que las diferentes políticas tienen en materia de desarrollo, los intercambios o trade offs y los conflictos que se producen entre las diferentes políticas a través de las dimensiones del desarrollo sostenible, las relaciones de poder que configuran los marcos en los que se desarrollan los procesos de formulación de las políticas públicas, etc. Esto irá unido inevitablemente a un mayor peso del conocimiento y de la investigación en la política y a la búsqueda de espacios de articulación con otras áreas políticas (Martínez, 2017; Martínez-Osés & Martínez, 2016).

Por último, una lógica multinivel desde la que analizar e incidir los vínculos e interconexiones que, como se ha mencionado, existen entre lo local o subestatal y lo global, como vía imprescindible para avanzar en los desafíos de la política de cooperación: aumentar la capacidad de respuesta y de incidencia sobre la realidad. Esto implica, y en este punto es crucial el ámbito subestatal, actuar sobre los procesos locales y sus conexiones e interrelaciones con dinámicas globales. Es fundamental también fortalecer e incidir sobre los espacios de decisión multinivel para que sean realmente democráticos y permitan una participación efectiva desde lo local, e impulsar una sociedad civil transnacional con capacidad de articularse e influir en los diferentes niveles (subestatal, estatal e internacional) (Martínez, 2017).

#### **iv. Cambios en el modelo de cooperación**

Estos cambios van a exigir una revisión profunda del modelo de cooperación, de los agentes, instrumentos, capacidades y de los marcos de planificación y participación. A continuación se apuntan algunas de estas transformaciones que serán abordadas con mayor detalle posteriormente para el caso específico de la región extremeña.

## Los agentes (y sus capacidades)

Es necesario abrir el espacio de la cooperación a otros agentes que desde diferentes ámbitos ya están trabajando por el desarrollo sostenible y los derechos humanos y que desde otras áreas de actuación inciden en los procesos que configuran la realidad y que hasta ahora no han tenido tanto protagonismo en el ámbito de la cooperación (movimientos sociales, ecologistas, feministas, asociaciones de vecinos, universidades centros de investigación, asociaciones campesinas o ganaderas u organizaciones de la economía social y solidaria, entre otros).

Al mismo tiempo, es necesario que los actores tradicionales de la cooperación participen y se articulen en otros espacios y áreas políticas y de trabajo en las que se abordan cuestiones, se hace incidencia y se toman decisiones que también afectan directa e indirectamente al desarrollo y en los que hasta ahora no han tenido tanta presencia.

También habrá que redefinir el papel estratégico que los diferentes agentes pueden y deben desempeñar en función de sus capacidades, características, intereses y responsabilidades. En este sentido, será fundamental superar los roles que tradicionalmente han asumido

Los actores de cooperación y que han estado muy vinculados con el marco de financiación e instrumentos que ha caracterizado esta política y que ha orientado los perfiles hacia trabajos técnicos y burocráticos más centrados en la gestión y seguimiento de proyectos y programas que en el trabajo político y de transformación social. El replanteamiento del papel de los agentes y de sus roles deberá ir unido también, por tanto, al replanteamiento del marco instrumental de la política.

Estos cambios que, como se ha comentado, deben asumir la política (y los actores) de cooperación requieren de una nueva mirada sobre las políticas públicas desde una perspectiva del desarrollo y los derechos humanos abordados en función de las nuevas lógicas que impone el análisis de la realidad. Por tanto, exigirá realizar esfuerzos en el fortalecimiento de nuevas capacidades con el fin de que los actores puedan asumir, de manera crítica y al mismo tiempo eficaz, los nuevos roles y desafíos que los cambios en la política exigen.

## Los marcos de planificación, participación e instrumentos

La política de cooperación debe dotarse también de las herramientas necesarias para poder cumplir con este nuevo papel. Esto implica redefinir los marcos de planificación y de instrumentos para adaptarlos a las nuevas necesidades e incentivar y promover los cambios que es necesario realizar. De esta forma, tanto la planificación como los instrumentos deberán estar orientados a cambiar unas prácticas que, como se ha visto, han distorsionado los objetivos de la política y de los actores de cooperación y han restringido su capacidad para hacer frente a los desafíos actuales y para transformar la realidad (Martínez, 2017).

Esto implica superar el modelo predominante en la actualidad, en el que los instrumentos han adquirido un peso y relevancia desproporcionados, hasta el punto de que gran parte de las decisiones estratégicas sobre la política vienen definidas por el marco instrumental, y el propio marco de participación se articula fundamentalmente a través del aparato instrumental. Será necesario también, por tanto, repensar el modelo de participación para superar estas dinámicas y articular la participación efectiva y estratégica del amplio y diverso grupo de agentes a los que es necesario abrir la política (Martínez, 2017).

La revisión de estos elementos no puede en ningún caso hacerse de forma aislada e inconexa, sino desde un replanteamiento integral de la política. Un replanteamiento que, como se plantea más adelante, debe ir orientado a fomentar la reflexión y la acción desde ámbitos estratégicos, es decir, desde espacios que permitan pensar y trabajar en clave estratégica, intersectorial y transnacional y desde una lógica de procesos, y que posibiliten un marco de participación en el que tengan cabida la multitud y diversidad de actores que deben intervenir en la política<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La idea de "Ámbitos Estratégicos" como los marcos para la acción desde los que plantear procesos estratégicos para la construcción y el desarrollo de la política de cooperación y para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas se desarrolla en mayor profundidad en la parte más propositiva de este trabajo, en el capítulo 4.

# PARTE 2

# DIAGNÓSTICO

## **CAPÍTULO 3**

### **Análisis de la política de cooperación y de desarrollo en Extremadura**

## 3. Análisis de la política de cooperación y de desarrollo en Extremadura

### A. El marco teórico y discursivo de la cooperación extremeña

La evolución y los modos en los que se han ido conjugando las distintas formas de hacer, explicar y justificar la cooperación para el desarrollo en el ámbito descentralizado, en general, y en Extremadura, en particular, son clave para comprender la necesidad de repensar y replantear el modelo de cooperación predominante en la actualidad. Por ello, a continuación se analizan los ejes discursivos en los que se ha sustentado la cooperación descentralizada (y extremeña) durante las últimas décadas y se alude a la renovación discursiva que los nuevos tiempos exigen.

#### i. Los ejes discursivos de la cooperación descentralizada: entre la identidad y la utilidad

A grandes rasgos, dos líneas discursivas han protagonizado el proceso de construcción de la narrativa sobre la que se ha asentado la cooperación para el desarrollo de los gobiernos subestatales<sup>21</sup> en el estado español. Son dos ejes discursivos fundamentales en la justificación de su identidad, legitimidad y pertinencia: un primer eje caracterizado por la idea de la canalización e impulso de la expresión solidaria de los pueblos y los territorios por parte de aquellos gobiernos más cercanos a la ciudadanía, y por lo tanto muy vinculado con cuestiones identitarias. Y un segundo eje vinculado a la idea de la aportación del valor añadido desde “lo local” a los procesos de desarrollo, en cuya construcción no puede obviarse la necesidad de cierta justificación utilitarista, frente a una mirada predominantemente estatal de la cooperación internacional desde sus orígenes en España. Al mismo tiempo, comienzan a vislumbrarse las líneas argumentales fundamentales sobre las que revisar y ampliar este marco discursivo en el contexto de cambio actual. Antes de analizar cada uno de estos ejes discursivos, es necesario señalar que, aunque habitualmente se plantean desde una lógica temporal y diferenciada, parece más adecuado y ajustado a la realidad concebirlos desde una lógica acumulativa y complementaria. Es decir, no se trata tanto de fases que se van agotando para dar paso a la siguiente, sino más bien de argumentos justificativos que se van acumulando, activándose a conveniencia o por coyuntura según lo requieran las circunstancias.

#### La cooperación descentralizada como expresión de la solidaridad de los pueblos

Las primeras iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo surgen en Extremadura, y en el resto del Estado español, a principios de los años ochenta del pasado siglo a raíz de los primeros

---

<sup>21</sup> Lo cierto es que el debate sobre el origen, valor y pertinencia de la cooperación descentralizada es más amplio y abarca numerosos elementos discursivos, entre los que destacan, con claridad, en el caso español y extremeño los dos señalados. Para un análisis en mayor profundidad sobre el marco teórico articulado desde diferentes visiones y aproximaciones en torno a la cooperación descentralizada, véanse, entre otros, Freres y Sanz (2002), del Huerto (2005), Illán (2006), Hombrado (2008), Martínez y Sanahuja (2009), Unceta et. al. (2011, 2012b, 2013), Gutiérrez et. al. (2012), Iborra et. al. (2013a), Martínez (2017b).

hermanamientos de municipios españoles con otros de América Latina, y por la confluencia de varias iniciativas de solidaridad internacionalista. Esta lógica de la cooperación como expresión solidaria de la sociedad de un determinado lugar, es decir, del internacionalismo solidario de municipios y grupos sociales vinculada a los orígenes de la cooperación descentralizada está muy presente en la justificación de la política de cooperación en casi todos los marcos legales, y también en el modelo dominante en la cooperación descentralizada española. Así, la ley estatal de cooperación define la cooperación descentralizada como la expresión solidaria de sus sociedades (artículo 20), y este rasgo está presente en todas las leyes autonómicas de cooperación como el principal "justificante" de la política de cooperación. También, como se verá a continuación, en la ley extremeña.

### **La aportación de valor añadido a los procesos de desarrollo como rasgo fundamental de la cooperación descentralizada**

Con el auge de la cooperación descentralizada y su institucionalización<sup>22</sup> a finales de los años noventa y principios de los 2000<sup>23</sup> este discurso que se había hecho eco del movimiento de solidaridad internacional, y era expresión a su vez del internacionalismo municipalista, va abriendo paso a otro que comienza a cobrar cada vez más fuerza especialmente a partir del cuestionamiento de la eficacia de la ayuda a partir de los años noventa. Es el discurso que se construye en torno a la idea del "valor añadido" de la cooperación descentralizada. Desde esta concepción, los gobiernos subestatales suponen un valor añadido en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en la promoción del diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, especialmente allí donde la acción estatal o multilateral se ha mostrado poco eficaz. Se argumenta que suponen un sistema de ayuda más directo, con relaciones entre iguales y menos asimetrías de las que se establecen entre el gobierno central del país donante y los gobiernos descentralizados del país receptor; favorecen la reducción de las brechas entre gobierno y ciudadanía al conocer más de cerca las necesidades y las demandas reales de los administrados; y aumentan la transparencia y la eficiencia al llevar la gestión a una escala micro<sup>24</sup>.

Se trata de un discurso en parte autojustificativo, en parte estratégico, pues surge, por una parte, a partir de una reflexión sobre qué papel podría jugar la cooperación descentralizada y qué procesos debería apoyar, pero también como respuesta ante el cuestionamiento al que se estaba viendo sometida la cooperación descentralizada, especialmente en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda, por incrementar la complejidad del sistema de la ayuda, aumentar las necesidades de coordinación y generar problemas de solapamiento, duplicidades y la falta de sinergias, entre otros.

---

<sup>22</sup> El impulso que en la década de los 90 recibe la cooperación se debe en gran parte a las movilizaciones ciudadanas por el 0,7 que inundaron las calles de numerosas ciudades del Estado de manifestaciones y acampadas multitudinarias para reclamar que el 0,7% de la RNB se destinara a ayuda al desarrollo.

<sup>23</sup> En el caso extremeño, en el año 1995 nace la Coordinadora Extremeña de ONG de Desarrollo, el Consejo Asesor de Cooperación y se incluye por primera vez en los Presupuestos Generales de Extremadura la partida "Ayudas al Tercer Mundo" y, en la década de los 2000, se produce el grueso del desarrollo institucional de la cooperación con la aprobación de la Ley de cooperación para el desarrollo extremeña (2003), del I Plan General de la Cooperación Extremeña (2004), y de su primer Plan anual (2004) y, en 2008, con la constitución de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID).

<sup>24</sup> Un cuestionamiento de este planteamiento puede encontrarse, entre otros textos, en Martínez y Sanahuja (2009). Como plantean los autores, la horizontalidad en las relaciones de cooperación descentralizada es cuestionable ya que, como en otras modalidades de cooperación, estas no son ajenas a la naturaleza voluntaria, desregulada y asimétrica del sistema de ayuda internacional.

De esta forma, el discurso del valor añadido se acentúa cuando más cuestionada se ve la cooperación descentralizada, con el fin de encontrar acomodo en un momento de replanteamiento de las prácticas y relaciones de cooperación a raíz de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Comienza a ganar, así, protagonismo el discurso de la cooperación descentralizada como una oportunidad para aumentar la eficacia, especialmente allí donde la cooperación estatal y multilateral se estaban mostrando poco eficaces; y se comienzan a generar espacios de reflexión estratégica donde se busca definir cuál es realmente ese valor añadido<sup>25</sup>.

Muy vinculado con este debate sobre el valor añadido se encuentra la idea de complementariedad. La cooperación descentralizada sería considerada, así, como una oportunidad para la búsqueda de espacios de complementariedad entre los diferentes actores a partir de las especificidades propias. Se trataría, de esta forma, de identificar desde un análisis de las propias potencialidades cuáles son los espacios en los que los diferentes actores descentralizados pueden complementar el trabajo de otros actores, especialmente de los estatales, de cara a favorecer la especialización y la división del trabajo en el sistema internacional. Un ejercicio que necesariamente requiere de un importante trabajo de reflexión estratégica, diálogo político y coordinación con el fin de identificar aquellas áreas de potencial especialización de acuerdo con las capacidades y fortalezas de los diferentes actores y definir prioridades y coordinar líneas de trabajo de cada actor de acuerdo con ellas (Martínez & Sanahuja, 2009).

### **El papel de lo local en una realidad transnacionalizada y en un marco de gobernanza global, democrática y multinivel**

El contexto de cambio descrito en el capítulo 1 plantea desafíos importantes para los actores del sistema internacional, y de manera muy directa para los que forman parte del sistema de cooperación internacional. Como se ha comentado, los actores subestatales están llamados a desempeñar un papel fundamental en un mundo crecientemente interdependiente y global, en el que la realidad local se ha transnacionalizado. Es necesario, por tanto, desarrollar nuevos marcos discursivos y argumentales que aborden una revisión y replanteamiento de la cooperación descentralizada desde una lógica de acción colectiva multinivel que complemente y amplíe las lógicas discursivas anteriores.

La crisis multidimensional que estalla en 2007, sin embargo, viene a trastocar este planteamiento que comenzaba a emerger en el caso español. Así, a partir del año 2010, ante la manifestación explícita de la crisis en el Estado español, el cuestionamiento a la pertinencia de mantener la cooperación descentralizada se agrava y surge el gran interrogante: ¿Puede y debe un país que junto con sus regiones está al borde la quiebra y del rescate financiero internacional permitirse seguir siendo un emisor de ayuda al desarrollo? Lo cierto es que, siguiendo a Ulrich Beck, no es desde planteamientos vinculados con el realismo político basados en el nacionalismo metodológico desde donde podrá la sociedad internacional —la sociedad del riesgo global— dar repuesta a los problemas globales. El marco de discusión, por lo tanto, no debiera ser si es pertinente o no que los gobiernos descentrali-

---

<sup>25</sup> Este discurso encontró un impulso significativo en el informe de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2005 sobre el impacto de la descentralización en la pobreza en los países en desarrollo (*Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact*) que afirmaba que los procesos de descentralización tienen un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza y en la Agenda de acción de Accra (2008), que incorpora el papel de los agentes locales recogiendo la idea de complementariedad desde el valor añadido.

zados se impliquen en la gestión de los asuntos globales para la búsqueda de respuesta ante problemas transnacionales. El marco de la discusión más bien podría si se puede hacer frente a los desafíos de un mundo interdependiente, con prácticas biocidas, donde el poder se ha desplazado y concentrado, donde las desigualdades siguen creciendo a costa de del trabajo invisible, no reconocido y no remunerado de cuidados de las mujeres... sin una gobernanza multinivel que involucre a todos los agentes de desarrollo.

Para dar una respuesta integral, estratégica y eficaz a estos retos, es necesario continuar con la evolución del sustento teórico desde una lógica acumulativa, depurada con las lecciones aprendidas en la evolución de la cooperación descentralizada a la vez que va incorporando nuevos elementos. Extremadura, dada su experiencia y trayectoria en materia de cooperación internacional, se encuentra, en este sentido, ante un desafío de gran calado: articular una narrativa que aborde y recoja estos elementos basados en la corresponsabilidad global y en el marco de la acción colectiva y multinivel ante los problemas globales desde el que se ideen respuestas a la altura de los desafíos que afrontamos con estrategias cosmopolitas, feministas y ecologistas. Una innovación y ampliación del discurso que ha de apoyarse en una práctica que sea coherente con la propuesta teórica, con los instrumentos adecuados —incluyendo capacidad y recursos económicos— y en un marco de participación democrática e inclusiva. Todo ello sin renunciar a los elementos identitarios en la construcción de su propio marco de referencia respecto a la política de cooperación internacional para el desarrollo. Este desarrollo del nuevo marco discursivo se aborda en clave propositiva en el apartado 5.B. del presente informe.

## ii. Los ejes discursivos y el modelo de cooperación extremeño

Las diferentes líneas discursivas que han acompañado a la cooperación descentralizada en las últimas décadas se reflejan también en los marcos normativos y de planificación de la cooperación extremeña.

De esta forma, y en relación con el primero de los ejes discursivos, la Ley extremeña de cooperación recuerda que en el año 1995 la Junta de Extremadura destinó por primer vez fondos a la cooperación para el desarrollo en respuesta a la creciente demanda social de distintos colectivos ciudadanos, y, en su primer artículo, identifica la cooperación como “una de las expresiones de la solidaridad del pueblo extremeño con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones”. Por su parte, el primer Plan General de Extremadura (2004-2007) vincula la solidaridad con el compromiso y protagonismo de la sociedad en la cooperación y, con el paso de los años, el discurso, que se mantiene vivo, va recogiendo cómo la cooperación, además de ser una expresión de la solidaridad, es también un medio para crear *cultura de la solidaridad* entre la ciudadanía. El Plan anual de 2017 también habla de “posicionar la cooperación extremeña como la mejor herramienta de solidaridad de la ciudadanía extremeña” (Junta de Extremadura, 2017).

Del mismo modo, el discurso del valor añadido y la complementariedad ligado a la agenda de la eficacia de la ayuda está muy presente en el marco normativo y de planificación de la cooperación extremeña<sup>26</sup>. Así, en la Ley de cooperación extremeña hay un claro mandato de coordinación y articula-

---

<sup>26</sup> Si bien es cierto que la Agenda de Eficacia de la Ayuda se va consolidando en los años posteriores, los debates sobre la eficacia y la armonización están muy presentes en el momento de elaboración de la Ley. El Foro de

ción con la cooperación española. De hecho, en el artículo 2, la ley estipula que los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación extremeña son los establecidos en la ley de cooperación estatal (artículo 2.I). Este mandato se refleja también en el artículo 3, al plantearse que la cooperación se llevará a cabo en los países que se identifiquen en las prioridades de la cooperación española. Asimismo, la ley plantea que el plan general se elaborará de acuerdo con las líneas generales y directrices establecidas en el plan director de la cooperación española. Son solo algunos de los ejemplos de las numerosas referencias del marco normativo y de planificación que hacen alusiones al eje discursivo asociado a la idea de complementariedad con la cooperación estatal.

Al mismo tiempo, al analizar el aterrizaje de estos ejes discursivos en la práctica, se observa, al igual que en otros actores descentralizados del Estado español, que el modelo se aleja de lo que discursivamente se asumía como constitutivo del mismo.

De esta forma, y tal y como se estudia y expone con más grado de detalle en el siguiente apartado, el modelo de la cooperación extremeña responde en la práctica a una lógica instrumentocéntrica que ha conducido a una profesionalización y especialización de las ONGD en cuestiones administrativas (y no tanto en otros aspectos más vinculados a la transformación social) y limitado la participación de otros agentes, restringiendo el potencial de la política para constituir efectivamente esa expresión de la solidaridad y del protagonismo de la sociedad extremeña en toda su diversidad.

Por otra parte, si bien, como se ha comentado, hay una apuesta discursiva de la cooperación extremeña por la aportación de valor añadido y complementariedad a la actuación de otros agentes, esta apuesta no se ha visto suficientemente acompañada de un ejercicio de análisis y reflexión estratégica sobre las capacidades y fortalezas extremeñas. Así pues, el eje discursivo que gravita sobre la idea del valor añadido, no ha supuesto un impulso suficiente para llevar a la cooperación extremeña a encontrar el valor diferencial que Extremadura puede aportar en relación con otros actores.

Los propios agentes de la cooperación extremeña no son ajenos a esta contradicción. Es relevante, en este sentido, el reconocimiento acerca de la necesidad de renovar y ampliar el marco discursivo de la cooperación planteado de manera expresa en el Plan anual 2017. Este documento incorpora el reconocimiento de la existencia de cambios profundos en el contexto internacional y también del cambio de paradigma que la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible suponen para las políticas públicas de cooperación. Asimismo, el Plan plantea la necesidad del “rediseño del marco teórico y estratégico que deben sentar las bases de lo que será el futuro de esta política social en Extremadura” (Junta de Extremadura, 2017). A tratar de plantear elementos para la construcción de un marco de referencia ampliado para la cooperación extremeña se dedica el apartado 4.A. de este trabajo.

---

Alto Nivel de Roma, que se centra sobre Armonización, se celebró en febrero de 2003, unos días antes de aprobarse la ley. Es razonable que estos debates tuvieran influencia en esta búsqueda de alineamiento.



## B. El modelo de la cooperación extremeña

El presente epígrafe se dedica a profundizar en el análisis de la cooperación extremeña a partir de una detallada mirada sobre algunos de los elementos a través de los que esta política cobra cuerpo: su marco normativo y estratégico, su marco instrumental, su mapa de agentes, su modelo de participación y sus iniciativas para la colaboración interinstitucional.

La naturaleza y la manera en la que cada uno de estos elementos se ido desarrollando a lo largo de los años se encuentra fuertemente influida por una serie de lógicas que, a la postre, determinan el carácter de la cooperación extremeña. Si bien son diversas las lógicas que actúan en esta configuración de la política, cuatro son las que mayor influencia parecen ejercer en la orientación y el desarrollo de los elementos señalados: la lógica temporal, la lógica sectorial, la lógica geográfica y la lógica instrumental.

Así pues, todos estos elementos y lógicas constituyen y dan forma a lo que a lo largo de este trabajo se denomina como "el modelo de la cooperación extremeña". A continuación se aborda un análisis en profundidad de este modelo a partir de sus diferentes componentes.

### i. El marco normativo de la cooperación extremeña

Para comprender el propósito de un marco legal es necesario analizar el rango, el contenido y el grado de coherencia de las normas que lo desarrollan. Si, además, se pretende entender su capacidad de incidencia real, se hace necesario analizar también cómo este se relaciona con otros marcos normativos. Por ello, en este apartado se analiza, en primer lugar, el marco normativo de la cooperación extremeña prestando atención a tres aspectos: el rango, el contenido y la coherencia. En segundo lugar, se incorpora un análisis del documento de referencia del marco normativo: la ley de cooperación extremeña de 2003.

#### El marco normativo de la cooperación extremeña: rango, contenido y coherencia

##### El rango del marco normativo de la cooperación extremeña

La primera referencia normativa explícita a la cooperación para el desarrollo tiene rango de ley, pues se produjo con la aprobación de la Ley de cooperación para el desarrollo de ámbito estatal en 1998. A partir de ese momento y durante los diez años siguientes, las 17 comunidades autónomas desarrollaron sus propias leyes para regular sus intervenciones en este ámbito. Extremadura fue una de las primeras, aprobó la suya en el año 2003, al igual que Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha. Previamente habían aprobado su propia ley de cooperación la Comunidad de Madrid, Aragón, Navarra, Catalunya y La Rioja.

Años después, los gobiernos subestatales han ido incluyendo la cooperación al desarrollo como una competencia propia en las reformas de sus estatutos de autonomía. De esta forma, la cooperación internacional al desarrollo de los gobiernos autonómicos, que empezó siendo un ámbito regulado por unas leyes autonómicas fuertemente vinculadas a su predecesora, la ley estatal, pasó a ser una competencia propia de las comunidades autónomas recogida en su norma de mayor rango, los estatutos de autonomía. En el caso de Extremadura, la cooperación al desarrollo es una competencia propia desde la reforma del Estatuto de 2011, donde aparece como parte del capítulo de acción exterior (artículo 72).

### El contenido del marco normativo de la cooperación extremeña

En tanto que las leyes autonómicas surgieron después de la estatal, y dado que esta se presentó como el marco que habría de servir de guía para el desarrollo de todas las demás, la ley estatal dejó una marcada huella en las leyes autonómicas. Por ello, es importante conocer la ley estatal para comprender bien las leyes autonómicas.

La ley estatal se presenta como una oportunidad de revisar y actualizar los principios y objetivos que inspiraban la política de cooperación al desarrollo con el fin de crear una norma que pudiese responder adecuadamente a una realidad cambiante, proponer las principales orientaciones y principios para una política a largo plazo, e impulsar y ordenar los diferentes mecanismos de planificación, gestión, coordinación y participación de la política.

La ayuda, tal y como señala la ley, se ha desconcentrado y descentralizado ante el alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación y eso requiere de colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes administraciones públicas y los diferentes actores de la cooperación. En aras de esa mayor eficacia y coherencia, la ley estatal define los actores, sectores, territorios e instrumentos de la política de cooperación.

La ley estatal define también la naturaleza, orientación y el origen de la financiación de la cooperación de las comunidades autónomas y las entidades locales. Así, para la ley estatal, la cooperación para el desarrollo que se realiza desde los gobiernos subestatales es una expresión solidaria de sus respectivas sociedades, cuyas intervenciones habrán de estar inspiradas en los principios, objetivos y prioridades establecidas por la ley estatal y serán desarrolladas y ejecutadas en base al principio de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad de dichas entidades (artículo 20).

Las 17 leyes autonómicas de cooperación para el desarrollo vigentes en la actualidad se desarrollaron a partir de estas directrices y, por ello, la gran mayoría de las leyes autonómicas muestran numerosas similitudes entre sí. En realidad, esta homogeneidad se da más en la forma —al tener estructuras similares— que en el fondo. En el preámbulo de las leyes autonómicas, en su exposición de motivos, se pueden apreciar las distintas visiones del desarrollo que articulan el andamiaje normativo de la política pública de la cooperación para el desarrollo en cada región.

Uno de los elementos comunes a todas las leyes de cooperación es la existencia de un apartado dedicado a justificar la necesidad de su existencia. Así, por ejemplo, la ley estatal se vincula a la declaración constitucional de “la voluntad de la Nación española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”, y la extremeña hace referencia al “estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con los pueblos de Hispanoamérica” planteado en el Estatuto extremeño de autonomía (artículo 6.h). Con este vínculo, además de justificar la necesidad de su existencia, demuestran el cumplimiento del principio de coherencia normativa al presentarse como un instrumento que desarrolla un mandato contenido en una norma con mayor rango.

### La coherencia del marco normativo de la cooperación extremeña

Al analizar el marco normativo que contiene y define cómo se protege un bien es importante conocer todo el desarrollo normativo, es decir, desde las normas con mayor rango de ley —y que, por tanto, mayor apoyo han necesitado para su diseño y aprobación— hasta las de menor rango.

Entre estas últimas, las órdenes de bases, que regulan cómo se accede y gestionan las subvenciones públicas, merecen especial atención en el ámbito de la cooperación para el desarrollo por, al menos, tres motivos: son el instrumento a través del cual se financia un importante porcentaje del total de las intervenciones de desarrollo; son el canal a través del cual las ONGD obtienen los recursos de la política pública de cooperación y son el último escalón normativo en el que se define y concreta el modelo de desarrollo que se quiere promover.

Las órdenes de bases han de mostrar coherencia tanto con la ley de cooperación como con el plan plurianual de cooperación de la región, es decir, en este reglamento confluyen un mandato normativo y una voluntad política. Aunque en la forma hay un pacto de no agresión a las leyes de cooperación para el desarrollo —no puede haberlo por jerarquía normativa—, en el fondo, las órdenes de bases actúan como brazo normativo de los planes estratégicos plurianuales. De esta forma, como estos reglamentos hacen de filtro y separan lo subvencionable de lo no subvencionable, son un instrumento que puede ser utilizado para moldear y definir la visión del desarrollo que se quiere aplicar. Un indicio de la utilización de las órdenes de bases en esta dirección podría ser la frecuencia con la que se modifican/aprueban nuevas órdenes de bases, para las que el apoyo legislativo requerido es menor en tanto que normas de menor rango.

De hecho, las órdenes de bases suelen contribuir, con frecuencia, a reforzar el modelo de cooperación predominante en gran parte de los actores públicos en la actualidad. Un modelo rígido, en el que los instrumentos de financiación adquieren un protagonismo excesivo y que se articula a través de convocatorias de concurrencia competitiva que, si no están diseñadas de forma adecuada, pueden contribuir a diluir el carácter público de esta política pública, a restarle capacidad estratégica y a inducir una lógica marcadamente instrumental en las relaciones entre los diferentes agentes de la cooperación extremeña.

Es esta una cuestión que contribuye, en buena medida, a definir un modelo de cooperación, como se plantea a lo largo de este capítulo, excesivamente instrumental. Es, por ello, un elemento de necesaria revisión y transformación, ante la necesidad de contar con marcos normativos que deben ser más flexibles y permeables con el fin de facilitar que el modelo pueda adaptarse a la realidad cambiante y relacionarse de una forma dinámica con los otros marcos normativos con los que interactúa. Cabe señalar, en este sentido, el esfuerzo realizado por la AEXCID relativo a la revisión de las bases reguladoras de los instrumentos de la cooperación extremeña con la intención de lograr una gestión mejorada de dichos instrumentos y, con ello, también de la política de cooperación. En el marco de los modelos de cooperación predominantes en la actualidad, en los que los instrumentos tienen mucho peso, es necesario prestar especial atención a las órdenes de bases y garantizar la coherencia en el desarrollo normativo para que contribuyan a definir y potenciar los enfoques consensuados en las normas de mayor rango.

### **La relación con otros marcos normativos**

Como se ha comentado, el análisis del contenido y la coherencia de un marco normativo es necesario para entender su intención, pero no es suficiente para dimensionar el alcance del mismo. La proyección real del conjunto de los instrumentos de la política viene definida por su relación con los otros marcos normativos, interacción en la que puede salir fortalecido o debilitado. Así, por ejemplo, otras leyes, como la Ley general de subvenciones o la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa tienen inevitablemente influencia sobre el marco normativo especí-

fico de la cooperación para el desarrollo, y pueden interactuar con él limitando su enfoque de partida.

De esta forma, lo que ocurre a menudo en la práctica es que, a igualdad de rango, la capacidad real de incidencia de una norma viene definida por el peso específico de la política pública que desarrolla. Si, en un gobierno determinado, la política de desarrollo es considerada una política de segundo orden, su marco normativo será considerado *soft law*, creando en la práctica una ficción en la que el marco normativo de la política pública “blanda” se hace menos vinculante y pasa a interpretarse según los intereses del bien protegido por el marco normativo de la política pública “dura”. Así, el marco normativo de la cooperación para el desarrollo podría pasar a considerarse de facto y sin motivo evidente como una norma imperfecta, cediendo en su naturaleza imperativa para adaptarse al criterio impuesto por otros marcos normativos. De esta forma, al interpretarse instrumentos creados con una finalidad y para dar respuesta a una realidad concreta bajo criterios que responden a otros propósitos, se corre el riesgo, cuanto menos, de perder eficacia y capacidad estratégica.

### **La Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo**

La pertinencia de revisar el marco normativo, y en concreto la Ley 1/2003 en tanto que principal texto legal de la cooperación extremeña, responde, por una parte, a la necesaria actualización de la ley antes los profundos cambios que se observan en el contexto mundial y extremeño casi quince años después de su aprobación en 2003 y que se describen en el capítulo 1. Por otra parte, se debe a la necesidad de superar y corregir algunas limitaciones y debilidades que pudieran observarse en la ley (en su enfoque y planteamiento), si bien ambos elementos están claramente relacionados. En consecuencia, a continuación se analizan los elementos más relevantes de la ley, destacando aquellos que parecen mantener su vigencia a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley, y aquellos otros que, a la luz de las transformaciones planteadas en este trabajo, bien podrían ser revisados, actualizados o incluso superados. Todo ello con el fin de contribuir a la construcción de un marco normativo capaz de desplegar todo el potencial transformador que la política pública extremeña de cooperación para el desarrollo necesita para responder estratégicamente a los desafíos actuales.

### **El marco discursivo en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

Es una cuestión ampliamente asumida la necesidad de revisar y actualizar la narrativa sobre el desarrollo que se ha construido en torno al sistema de cooperación internacional en las últimas décadas. Las transformaciones de carácter global, la creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, la naturaleza global de las amenazas a la sostenibilidad de la vida en el planeta son solo algunos de los elementos que explican cómo muchas de las categorías y conceptos largamente presentes en el discurso de la cooperación internacional han perdido su capacidad analítica y explicativa de la realidad. Esta necesidad de renovación discursiva se constata también, como se abordó en el capítulo anterior, en el caso extremeño.

Es la propia ley la que fija el marco discursivo a partir de los dos grandes ejes planteados entonces: la cooperación en Extremadura como resultado de la expresión solidaria del pueblo extremeño (artículo 1.3) y la aportación de valor añadido y complementariedad a las políticas de cooperación y los procesos de desarrollo. Si bien es cierto que se trata de ejes discursivos vigentes por su pertinencia y su potencialidad para ampliar y hacer evolucionar a la cooperación extremeña, necesitan ser ampliados para construir un relato más amplio que incluya nuevas aproximaciones al desarrollo y que asu-

ma el marco de responsabilidades globales para una gobernanza global, multinivel y democrática como elemento justificador e identitario de la cooperación extremeña.

Esta ampliación discursiva es imprescindible, como se ha mencionado, para avanzar hacia políticas de cooperación y de desarrollo más integrales y con mayor capacidad de contribuir a impulsar las transformaciones que requiere el contexto actual. Es por lo tanto un marco discursivo que bien podría quedar asumido en el marco normativo y, con ello, contribuir a la revisión de elementos de relevancia para la configuración de la política.

Por una parte, la identificación de Extremadura como periferia de la UE y “Región del “Objetivo I” de los Fondos Estructurales (Ley 1/2003, exposición de motivos, apartado II), argumento utilizado para justificar que, a pesar de ser una región muy alejada del núcleo social, político y geográfico de la UE, hace un fuerte esfuerzo al dedicar recursos a la cooperación internacional. En el nuevo contexto, sería necesario revisar este planteamiento para adaptarlo al nuevo papel que “lo local” está llamado a desempeñar en una realidad transnacionalizada y en un marco de gobernanza global, democrática y multinivel.

Por otra parte, los principios rectores de la Ley 1/2003. Aunque muchos de los principios rectores de la actual ley siguen vigentes<sup>27</sup>, existen ausencias que es necesario señalar y solventar. Se trata también de cuestiones que tienen que ver con el modelo dominante de desarrollo y la necesidad de transformarlo; con la apuesta por una gobernanza global y multinivel; con la necesidad de asumir una responsabilidad colectiva ante problemas de carácter global; y con la incorporación de asuntos cada vez más relevantes para el desarrollo, como la provisión de bienes públicos globales. Del mismo modo, se echan de menos referencias explícitas a la participación y a la equidad de género.

### **El ámbito de aplicación de la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

Una cuestión relevante de la ley es el hecho de que sea de aplicación para todas las administraciones públicas de Extremadura (Ley 1/2003, artículo I), no solo para las autonómicas, sino también para las locales. A pesar de haber tenido un reflejo limitado en la práctica, es un elemento significativo, porque denota una mirada interinstitucional que también se refleja con claridad en la exposición de motivos y supone una diferencia con respecto a otras cooperaciones autonómicas bastante más ambiguas en este sentido.

En este sentido, la ley plantea que es de aplicación “al conjunto de actuaciones, iniciativas, recursos y capacidades que las diferentes entidades, organizaciones y Administraciones Públicas de Extremadura ponen al servicio de los países en vías de desarrollo con el fin de contribuir a su progreso humano, económico y social”. Si bien es cierto que es muy clara la vocación interinstitucional de la ley, no lo es menos que esta propuesta responde a una lógica “norte-sur” que, como se ha explicado, no resulta

---

<sup>27</sup> a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo, b) La igualdad de todas las personas y pueblos del planeta ante los derechos humanos y colectivos, las libertades públicas, la participación ciudadana y la democracia, c) La protección del medio ambiente, garantizando la utilización de los recursos de forma sostenible y su preservación para las generaciones futuras, d) El pleno respeto a los modelos de desarrollo social, económico y político de los destinatarios, a su particular identidad social, religiosa, cultural o económica, y a su escala de valores, sin contradicción con los puntos anteriores. (artículo 2, III).

adecuada para responder plenamente a los desafíos en el contexto actual ni encaja en el marco de universalidad que propone la Agenda 2030.

### **El marco de planificación en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

En términos generales, se puede afirmar que la ley no es excesivamente restrictiva en relación con el marco de planificación y da un margen de maniobra y de flexibilidad razonable para la adaptación a los posibles cambios de coyuntura que pudieran producirse y que toda política de cooperación exige. Así, aunque la ley establece un alineamiento con el Plan Director de la cooperación española, este no es absolutamente limitante. Este se expresa en la vinculación a las orientaciones del plan director pero sin llegar a detallar en exceso cómo fijar esta vinculación. El marco actual, por lo tanto, no cierra la vía a la elaboración de un marco de planificación general abierto, amplio y orientativo, que pueda ser desarrollado y ampliado en planes anuales.

Otro de los elementos susceptibles de revisión y actualización de la ley es el marco de alineación y coordinación propuesto. Esta cuestión es especialmente relevante a la luz de las transformaciones en el sistema internacional de ayuda y la agenda global de desarrollo, y también del propio sistema español de cooperación internacional dado su recorrido más reciente.

La ley dibuja un marco de armonización de la cooperación extremeña con la cooperación española. Si bien es cierto que este marco continúa siendo pertinente en la medida que existan espacios de coincidencia estratégica y complementariedad, la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) resultantes de esta, así como el nuevo consenso europeo de desarrollo, ofrecen un espacio ampliado y multinivel que desborda a los marcos exclusivamente estatales de coordinación. Esta concepción de la coordinación que concibe a los gobiernos descentralizados como agentes que complementan la acción de los gobiernos centrales se asienta, como se ha mencionado anteriormente, en una lectura muy pegada a la agenda de eficacia de la ayuda y en una concepción con cierto carácter estatocéntrico (Martínez & Sanahuja, 2009) de una política que debiera ser concebida cada vez más desde una perspectiva global y multinivel.

### **Los instrumentos y modalidades en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

El planteamiento desarrollado en el artículo 5 de la ley, dedicado a los instrumentos y las modalidades, combina la concreción, al señalar una serie de tipos y modalidades de cooperación, con una cierta amplitud y flexibilidad en el abordaje de los instrumentos. Esta combinación entre precisión y apertura constituye un posicionamiento de partida que permite una gran amplitud de vías de trabajo y un amplio margen de decisión para su orientación estratégica, con independencia de que esta sea llevada a la práctica<sup>28</sup>.

Cualquier revisión del marco legal, como se plantea en el siguiente capítulo, encuentra en esta propuesta abierta un acertado precedente en relación al planteamiento y las vías de trabajo. Como se afirmaba anteriormente, son el debate estratégico entre los agentes en el marco de planificación general y anual, y el desarrollo de las bases reguladoras, los dos momentos más adecuados para con-

---

<sup>28</sup> A pesar de las posibilidades que el marco normativo ofrece, los diferentes marcos de planificación se han construido a partir de un marco instrumental limitado y con dificultades para evolucionar y explorar nuevas vías de trabajo. Esta cuestión se aborda en mayor profundidad en los apartados dedicados al análisis de la planificación y los instrumentos de la cooperación extremeña desarrollados más adelante en este mismo capítulo.

cretar en instrumentos y modalidades el enfoque y las orientaciones fundamentales recogidas en el marco legal.

### Los agentes en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura

En el Capítulo V (otros sujetos de la cooperación para el desarrollo), Sección 1ª (cooperación no gubernamental) la ley hace referencia a la sociedad extremeña y a las ONGD y espacios de coordinación de estas como los agentes sociales fundamentales en el desarrollo de la política de cooperación. No hay, sin embargo, referencias a otro tipo de organizaciones sociales o colectivos de la ciudadanía que desde diferentes ámbitos también trabajan inspirados por los principios del desarrollo humano y sostenible y por el cumplimiento de los derechos humanos. Es necesario que una política que trata de abordar la realidad en toda su complejidad asuma una ampliación de los sujetos llamados a participar en las diferentes fases y dimensiones que constituyen esta política pública. La revisión de la ley encuentra en el argumento de la cooperación como una vía fundamental de la expresión solidaria del pueblo extremeño, un argumento fundamental para la ampliación de la base social y el mapa de agentes sociales implicados en la construcción de un mundo más justo y sostenible.

La sección 2ª/artículo 18 se dedica a las empresas públicas y privadas. Esta cuestión podría estar separada y las empresas públicas ser caracterizadas como agentes públicos de cooperación, de forma que pudieran tener un papel más relevante. Asimismo, el papel de las empresas podría enmarcarse en una lógica más amplia en clave de coherencia de políticas para el desarrollo que preste atención no solo a su papel como posibles actores en el marco de la política de cooperación, sino como agentes que condicionan los procesos de desarrollo y cuyas actuaciones están directamente vinculadas con el cumplimiento de los derechos humanos en todas las partes del mundo y con la sostenibilidad ambiental del planeta.

En cuanto al ámbito político, la ley señala a la Asamblea de Extremadura como uno de los agentes que forman parte de la política de cooperación extremeña, si bien lo hace desde una perspectiva algo limitada. Concretamente, plantea el texto legal que el papel de la Asamblea consiste en la aprobación del Plan general (artículo 9.1) y que la “Comisión Parlamentaria correspondiente” de esta Asamblea será informada por el Consejo de Gobierno sobre el grado de ejecución del Plan general y del Plan anual (artículo 9.2). Se trata de una concepción de la participación que concibe un papel de los actores parlamentarios que constituyen la Asamblea excesivamente pegado al seguimiento y control de la política, pero ausente tanto en la reflexión estratégica como en la difusión a la ciudadanía y en la formación a los diputados y diputadas. Por todo ello, de cara a la elaboración de un nuevo marco legal, se puede reforzar el papel que la Asamblea de Extremadura podría desempeñar en el desarrollo de la política de cooperación internacional. La propuesta de revisión podría orientarse a dar más protagonismo al debate político sobre desarrollo y cooperación —sin necesidad de circunscribirlo a la Comisión de Cooperación, ni al papel reactivo, meramente de aprobación, que actualmente tiene—. Se trata de una cuestión fundamental para poder avanzar en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y para abrir la política de cooperación y el debate sobre el desarrollo a otros agentes.

Un último elemento a señalar en relación al análisis de la ley es su desfase en relación al desarrollo institucional de la cooperación extremeña. La ley es previa al nacimiento de la AEXCID y, por lo tanto, ese sería otro de los elementos que sería necesario actualizar, al tiempo que dicha revisión podría ser un incentivo para reflexionar sobre el papel de la AEXCID y el marco institucional en relación a la política de cooperación internacional, la coherencia de las políticas para el desarrollo y el impulso de

la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Extremadura. En relación con el papel de la AEXCID, el nuevo modelo de cooperación por el que apuesta esta investigación requeriría de una institucionalidad reforzada, con las capacidades y recursos que le permitan liderar e impulsar la nueva política, cuestión que se aborda en clave propositiva en el siguiente capítulo.

### **Sobre coordinación en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

El planteamiento de la ley sobre las relaciones con otras administraciones se basa en una lógica de coordinación con la “AECI” (ahora AECID), con otras comunidades, con instituciones de la Unión Europea y con las entidades locales. De acuerdo con el planteamiento de la investigación, sería necesaria una revisión de este planteamiento con el fin de pasar de la lógica de coordinación y búsqueda de la eficacia hacia la apuesta por la acción colectiva y articulación multinivel relacionada con la responsabilidad conjunta en respuesta a los problemas globales y en la búsqueda de soluciones mancomunadas.

En relación con el Consejo Asesor la ley es bastante genérica, lo cual se considera pertinente pues es el decreto que desarrolla su funcionamiento el encargado de regular este mecanismo de participación.

En relación con las competencias que la ley atribuye al Consejo, si bien son pertinentes, pueden ser de difícil cumplimiento si no se refuerzan sus capacidades y estructura. Esta cuestión está muy relacionada con la propuesta de articulación de la política a través de los ámbitos estratégicos y con la propuesta para el desarrollo de un nuevo marco institucional que se abordan en el siguiente capítulo.

La composición del Consejo Asesor es también uno de los elementos que, en coherencia con la reflexión planteada en relación a los agentes de la política, pareciera pertinente revisar para su ampliación, aunque deberá ser el propio reglamento del Consejo Asesor, como sucede actualmente, el que lo desarrolle y regule.

### **Sobre los recursos económicos y humanos en la Ley de cooperación para el desarrollo de Extremadura**

A diferencia de varias leyes autonómicas de cooperación que asumen compromisos económicos — casi todas ellas asumen la meta de destinar el 0,7% del presupuesto autonómico a la política de cooperación internacional—, la ley extremeña no aborda la cuestión de los recursos económicos más allá de anunciar que será la Ley de presupuestos la que fijará anualmente los créditos destinados a la cooperación extremeña para el desarrollo.

Por último, el apartado dedicado a los recursos humanos es, con diferencia, uno de los aspectos de la ley en los que más contrasta el planteamiento recogido en el texto legal con el posterior desarrollo de la política. Afirma la ley en su artículo 15.1 que “La actividad de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito de la cooperación para el desarrollo será ejecutada por su personal funcionario y laboral de acuerdo con sus disposiciones específicas”. Esta afirmación entra en contradicción con la realidad de la cooperación extremeña, en la que un porcentaje muy elevado de la política es ejecutado por agentes que no pertenecen a la Junta de Extremadura. Pero no solo es con el desarrollo de la política con lo que entra en contradicción este planteamiento respecto a los recursos humanos, es con el planteamiento de conjunto recogido en el texto legal —especialmente con el planteamiento relativo a las modalidades, los instrumentos y los agentes— con el que parece desencajar esta cuestión.

En definitiva, buena parte de los elementos señalados apuntan a la necesidad de revisar y ampliar el marco normativo de la cooperación extremeña. Conviene llamar la atención, en este sentido, del contexto de oportunidad que este proceso puede abrir para reflexionar y revisar algunos de los elementos fundamentales tanto del diseño como de la ejecución de la política. Varios de estos elementos determinantes de la política y el modelo de cooperación en Extremadura, se abordan desde una perspectiva analítica en los siguientes epígrafes, y en clave propositiva en el capítulo que cierra este trabajo.

## ii. La planificación de la cooperación extremeña

La ley de cooperación de Extremadura establece el marco de planificación de la cooperación extremeña. Según su artículo 4, corresponde a la Junta de Extremadura elaborar los planes generales de cooperación con una duración de cuatro años y los planes anuales de cooperación. El plan general es el que debe marcar los objetivos y orientaciones estratégicas de la política y los recursos presupuestarios indicativos para alcanzarlos. A su vez, el plan anual debe desarrollar los objetivos, las prioridades y los recursos marcados por el plan general.

En la actualidad la cooperación extremeña se encuentra finalizando su cuarto ciclo de planificación<sup>29</sup> y en perspectiva de afrontar, a partir de 2018, un nuevo ciclo para orientar de manera estratégica su política de cooperación.

La extremeña es así una de las cooperaciones autonómicas con mayor bagaje en materia de planificación de su política de cooperación (cuadro 2) y, dada su amplia trayectoria, una de las Comunidades Autónomas llamadas a revisar el papel que ha jugado la planificación en el desarrollo de su política para incorporar aprendizajes de esta experiencia en el momento de abordar el nuevo ciclo de planificación.

Son varias las comunidades autónomas y entidades locales que se encuentran inmersas en esta reflexión en un momento determinante para la cooperación descentralizada. Tras años en los que la respuesta a la crisis ha derivado en un debilitamiento severo, o directamente en el desmantelamiento, de las políticas de cooperación descentralizada en buena parte de las CCAA y EELL españolas, son diversos los procesos en marcha y los escenarios posibles para reconstruir la política de cooperación para el desarrollo, como se planteaba en el epígrafe 2.B.

El contexto, sin embargo, ha cambiado de manera significativa y algunos de estos procesos tratan no sólo de recuperar la maltrecha política, sino de reconstruirla desde planteamientos renovados que permitan ampliar la capacidad de transformación de la política de cooperación.

Son numerosos los elementos del contexto que se han visto transformados y que llaman a la revisión de la política de cooperación. Algunos, de gran relevancia, son el resultado de transformaciones y dinámicas globales que han alterado significativamente el escenario internacional y el panorama global del desarrollo, como se planteó en el capítulo 1. Pero no sólo son los cambios en el contexto internacional los que justifican la revisión de las políticas de cooperación. Es el propio agotamiento de un modelo de cooperación que se ha visto muy limitado a la hora de lograr las transformaciones

---

<sup>29</sup> Tras el Plan General 2004-2007, se aprobó el Plan General 2008-2011. Este plan, sin embargo, no llegó a finalizar y fue sustituido por el Plan General 2010-2013. En la actualidad se encuentra vigente el Plan General 2014-2017.

necesarias para dar respuesta a los problemas del desarrollo el que hace necesario repensar la política de cooperación (Alonso, 2012b; Unceta et al., 2012; Iborra, Martínez, & Martínez, 2013; Fernández, 2015; Martínez, 2017).

Parece pertinente, para abordar este análisis, contemplar el papel de la planificación como uno de los elementos más sustanciales de la política en los que reside buena parte de su capacidad de adaptación a un contexto crecientemente complejo.

### **El papel de la planificación en la cooperación descentralizada**

La planificación de la cooperación descentralizada, particularmente en el caso español, ha sido extensamente analizada<sup>30</sup>. Diversos estudios han tratado de señalar las aportaciones y los rasgos más relevantes de la planificación, al tiempo que cuestionaban los elementos más críticos sobre la manera en la que ha sido planificada tradicionalmente la cooperación descentralizada. Todo ello con el objetivo de superar las limitaciones y debilidades y aprovechar al máximo las potencialidades de la planificación. Varios son, por lo tanto, los elementos que, resultado de este bagaje analítico, conviene tomar en consideración a la hora de abordar futuros ejercicios de planificación.

La planificación es un ejercicio, como plantean Knoeplet et. al. (2008), insustituible e irrenunciable para la cooperación internacional (así como para cualquier otra política pública) en la medida que aporta elementos que fortalecen a la política y a sus agentes, que la hacen más transparente y, como resultado de todo ello, la legitiman.

En términos muy generales, la planificación ha favorecido la ordenación y evolución de la política de cooperación al permitir la definición de un marco de referencia sobre el que articular unas orientaciones generales, una serie de objetivos y prioridades de política, un marco instrumental para el desarrollo de la política, una caracterización de agentes y, en ocasiones, la definición de un marco presupuestario y de un marco de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos. En no pocas ocasiones, sin embargo, este marco de planificación ha sido más el resultado de procesos de asunción y repetición mimética de los pasos dados en este ámbito por otros agentes descentralizados, sin la necesaria reflexión sobre cómo abordar la planificación a partir de las propias capacidades y visiones del desarrollo (Martínez & Sanahuja, 2009).

Especialmente en aquellos casos en los que la planificación sí ha partido de un proceso de reflexión propia, los ejercicios de planificación han jugado tradicionalmente diferentes funciones. Han aportado un marco para la participación y el diálogo político que en numerosas ocasiones ha sido más determinante que el marco de participación generado en torno a los propios órganos consultivos de la cooperación descentralizada. Un marco, asimismo, de utilidad para la elaboración de diagnósticos colectivos sobre el estado de la política de cooperación. Esta cuestión ha sido especialmente fructífera cuando el diálogo político se ha asentado sobre la existencia de trabajos de análisis e investigación, así como de ejercicios de evaluación.

Fruto de ese diálogo, los documentos de planificación han tratado de plasmar la mirada de un determinado gobierno en diálogo con la sociedad sobre los desafíos globales y las responsabilidades

---

<sup>30</sup> Varios han sido los estudios dedicados a analizar el papel de la planificación en la cooperación descentralizada. Véase, entre otros, Martínez y Sanahuja (2009, 2012), Unceta et. al (2012b), Iborra et. al (2013b), de la Fuente (2010), Martínez (2017b).

propias ante dichos desafíos. Se trata de documentos, por lo tanto, que poseen un valor normativo importante en la medida que recogen la visión de una comunidad política frente a los problemas globales del desarrollo.

Ofrecen, por lo tanto, un relato sobre el que se asienta un contrato entre el gobierno y la sociedad. Un contrato que, en la medida que dé cuenta de los objetivos y los medios para lograr su contribución a los desafíos globales, supone también un marco para la transparencia y la rendición de cuentas. De esta manera, el ejercicio de la planificación, en tanto que permite y favorece la rendición de cuentas, posee el potencial de contribuir a la democratización y la legitimación de la política de cooperación.

Los ejercicios de planificación también se han mostrado en determinadas ocasiones de utilidad para la generación de capacidades entre los agentes de cooperación. El diálogo político en torno a las cuestiones más estratégicas y la elaboración de diagnósticos compartidos son en sí mismos elementos que pueden contribuir —aunque no es una garantía de ello— a generar y ampliar las capacidades de los agentes que se involucran en ellos. Pero, además, la propia elaboración de un marco de planificación puede ser un proceso de aprendizaje y generación de capacidades para los equipos técnicos y los y las responsables políticas encargadas de la política de cooperación. En numerosas ocasiones, no obstante, los documentos de planificación se han elaborado desde una lógica de externalización y sin diálogo y participación social, lo que constituye una limitación de la contribución de los ejercicios de planificación estratégica a elevar las capacidades de los diferentes agentes de cooperación.

Asimismo, la puesta en marcha de un proceso de planificación constituye una oportunidad para articular procesos de colaboración y coordinación entre diferentes instituciones (Martínez, 2012). La práctica ha demostrado, sin embargo, que este es un rasgo más potencial que real en la historia de la cooperación descentralizada en España, ya que es muy poco habitual la participación de otras instituciones (e incluso departamentos de un mismo gobierno) en el diseño y elaboración de los ejercicios de planificación aun cuando suelen ser varias las áreas de gobierno las que llevan a cabo acciones de cooperación.

La existencia de, entre otros, estos rasgos hace de la planificación, como se apuntaba anteriormente, un ejercicio irrenunciable para la política de cooperación. Este hecho, sin embargo, no debe impedir señalar algunos aspectos más críticos de los ejercicios de planificación que han socavado su capacidad de fortalecer y ampliar la capacidad de transformación de la cooperación descentralizada.

Así lo señalan diversos análisis sobre la planificación de la cooperación descentralizada en España cuando, además de reconocer los rasgos anteriores, plantean que el modelo de planificación de la cooperación descentralizada (y no sólo de ésta) en España tiende a reproducir una serie de elementos que limitan el potencial transformador de la cooperación (Martínez & Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2012).

Entre otros elementos destaca, en primer lugar, uno de los ya mencionados: la tradicional ausencia de participación de las diferentes áreas de gobierno y las instituciones territoriales en el proceso de definición de las orientaciones estratégicas. Además de evidenciar la compartimentación de las administraciones públicas y la dificultad para introducir elementos transversales, es un reflejo de cómo los ejercicios de planificación han atendido tradicionalmente más a necesidades administrativas y legales de los departamentos de un determinado gobierno que a la programación estratégica de la política pública.

En buena medida como resultado de ello, es habitual, en segundo lugar, la existencia de una marcada disociación entre el marco doctrinal de la política de cooperación y el marco instrumental definido para su desarrollo. No es extraño observar cómo la apuesta discursiva en numerosos documentos doctrinales de la cooperación descentralizada en España desborda con creces los recursos materiales y humanos a disposición de la política de cooperación. No se trata tan sólo de una cuestión cuantitativa, ni siquiera de una ausencia de herramientas e instrumentos adecuados. En muchas ocasiones se observa cómo el horizonte de transformación y los objetivos planteados en el marco doctrinal de la política de cooperación exceden a la propia capacidad de esta política que, dada su naturaleza, no es capaz por sí sola de dar lugar a transformaciones de gran calado si no se acompaña de otras medidas de carácter estructural y de una necesaria coherencia de políticas (Millán, Santander, Aguirre, & Garrido, 2012; Unceta et al., 2015; Verschaeve, Delputte, & Orbie, 2016).

Para ilustrar esta cuestión puede ser de utilidad recurrir al planteamiento de los objetivos del Plan General 2014-2017 de la Cooperación extremeña. El objetivo general de este plan consiste en “contribuir al desarrollo humano, a la erradicación de la pobreza extrema y el pleno ejercicio de los derechos...” (Junta de Extremadura, 2013b, p. 22). Para lograrlo se plantea como objetivo específico la consolidación de la política de cooperación para, a partir de ello, abordar una serie de ejes de trabajo y líneas de acción entre las que se encuentran, en otros elementos, la búsqueda de reducción de las desigualdades o la vulnerabilidad, o la integración de la protección del medio ambiente. El plan general, sin embargo, confía la contribución a esas transformaciones a partir del fortalecimiento de la política de cooperación y sus acciones, en el marco de una acción colectiva en la que otras acciones de otros agentes de cooperación y, especialmente, del país socio, estarían llamadas a contribuir a esos mismos objetivos. Ahora bien, lo que no plantea el plan general de la cooperación extremeña es la necesidad de articulación de otras políticas —extremeñas y no extremeñas— diferentes a la de cooperación hacia esos mismos objetivos<sup>31</sup>.

Junto al argumento anterior, pueden destacarse las limitaciones que a menudo encuentran los marcos de planificación para orientar estratégicamente la política (Martínez, 2017; Martínez & Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2012), ya que muchos de los planteamientos estratégicos se ven desconectados de, o limitados por, otras decisiones previamente asumidas que tienen que ver con las modalidades de cooperación priorizadas, los tipos de cooperación contemplados o los instrumentos de cooperación existentes. Estas decisiones sobre el marco instrumental no responden por regla general a un diálogo integrado en el proceso de planificación y, por lo tanto, no tienden a ser receptivas a las orientaciones estratégicas. Por el contrario, se trata de decisiones que suelen responder a la capacidad de los agentes y a la reproducción de inercias institucionales, administrativas y organizativas. Se trata, por lo tanto, de marcos de planificación que se enmarcan en un modelo excesivamente rígido, lo que impide un adecuado equilibrio entre los diferentes elementos que componen la política de cooperación a partir de su adecuación a las decisiones estratégicas (Martínez, 2017).

Otro elemento ampliamente señalado, y muy relacionado con la rigidez del modelo de cooperación, es, en tercer lugar, la existencia de una gran desconexión entre lo que se planifica y lo que se ejecuta. Esta fractura se explica en buena medida por la falta de conexión entre el marco de planificación —la identificación de prioridades geográficas y sectoriales— y la ejecución de la política a través de mo-

---

<sup>31</sup> Políticas de internacionalización de las empresas, políticas comerciales, financieras, fiscales, medioambientales..., por citar solo algunas de las más evidentes.

dalidades de cooperación que responden a una demanda muy fragmentada que, como resultado de la concurrencia competitiva, reproduce una lógica de agregación en torno a las grandes orientaciones del marco de planificación. Esta lógica de agregación, sin embargo, dista mucho de poder desarrollar de manera articulada y estratégica los lineamientos planteados en los marcos de planificación (Martínez & Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2012).

Todos los elementos señalados, tanto los positivos como los negativos, tratan de poner en valor el papel de la planificación en la cooperación descentralizada, al tiempo que llaman la atención sobre algunas de las principales limitaciones que esta planificación ha evidenciado a la hora de lograr una cooperación más estratégica y con un carácter transformador. Se trata de un marco de análisis que, como se plantea a continuación, es especialmente válido en el caso de Extremadura.

### **Rasgos específicos de la planificación de la cooperación en Extremadura**

Resultado de su larga trayectoria, de las especificidades de la región y de los vínculos históricos y culturales, la política de cooperación extremeña presenta numerosos rasgos propios que la diferencian de otras cooperaciones. Sin embargo, la cooperación extremeña no es ajena al análisis planteado y se ve claramente reflejada en algunos de los elementos señalados. Por ello, el análisis del caso extremeño debe ser capaz de reconocer sus rasgos propios, sin abstraerse de aquellos elementos más estructurales anteriormente señalados. De lo contrario, difícilmente podrá lograrse una adecuada comprensión de los límites del modelo de la cooperación extremeña y, particularmente en este caso, de su marco de planificación. A partir del marco de análisis planteado, se abordan a continuación algunos de los rasgos de la planificación de la cooperación extremeña llamados a ser revisados:

#### **Limitaciones para orientar estratégicamente la política**

Uno de los elementos observados en la cooperación extremeña apunta a las dificultades con las que se encuentra la planificación a la hora de trasladar a la práctica las orientaciones estratégicas. Es pertinente señalar, concretamente, la dificultad para generar en el marco de los ejercicios de planificación procesos de reflexión sobre el propio modelo de cooperación y los diferentes medios e instrumentos para dar cumplimiento a las aspiraciones estratégicas recogidas en el marco de planificación.

La principal apuesta estratégica del Plan general 2014-2017 consiste en la concentración geográfica de la cooperación extremeña en un intento de orientación de los recursos para una actuación más eficaz<sup>32</sup>. Según plantea el plan general, la relación positiva entre la concentración de la cooperación y la eficacia es un principio comúnmente aceptado por los agentes del sistema de cooperación (Junta de Extremadura, 2013b, p. 14). Sobre la base de este principio, el plan realiza una apuesta por la concentración geográfica en un reducido número de países. Dicha apuesta, sin embargo, no se acompaña de un análisis sobre las condiciones que deberían guiar la concentración en cada uno de los países priorizados. Se produce así una simplificación de un debate más amplio y complejo sobre la eficacia de la ayuda (Unceta et al., 2011). Frente a esta simplificación, es necesario plantear que la concentración por sí sola no genera necesariamente eficacia, ya que para ello tendría que basarse —como condición necesaria aunque no suficiente— en un análisis de las propias capacidades y en un diálogo político con los países socios y dar lugar a una articulación entre las actuaciones de los diferentes agentes, elementos todos ellos que quedan fuera del análisis que guía la apuesta por la concentra-

---

<sup>32</sup> La “concentración geográfica” es uno de los siete principios rectores del Plan General 2014-2017.

ción geográfica contenida en el plan general. En buena lógica, la apuesta por la concentración geográfica y sectorial no responde —no se refleja así, al menos, en el plan general y no ha sido señalado en el trabajo de campo— a un ejercicio propio de diálogo, reflexión y análisis de la capacidad de los agentes extremeños.

Los argumentos planteados para asumir el objetivo de la concentración están más relacionados con las recomendaciones que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hace a la cooperación española en diversos *Peer Reviews* y con la propia concentración geográfica de la cooperación española planteada en el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Aun reconociendo la validez de estos argumentos, parece muy necesario que una apuesta estratégica que persigue una mayor calidad de la política de cooperación a través de la concentración geográfica y sectorial tenga en cuenta otra serie de elementos. En concreto, las capacidades institucionales y de las organizaciones sociales, las potencialidades de la región extremeña y sus agentes, y la existencia de procesos y vínculos con pueblos, comunidades, gobiernos locales y organizaciones sociales ya en marcha. Se trata de elementos que deberían situarse en el centro de la toma de decisiones en un proceso de concentración estratégica de la cooperación extremeña.

El ejemplo anterior a partir de la que se supone es la principal apuesta estratégica recogida en el Plan general 2014-2017 es de gran utilidad para cuestionar la capacidad de orientar estratégicamente la política de cooperación si esta no se acompaña de un análisis riguroso de las capacidades y las decisiones estratégicas sobre los instrumentos y las modalidades de cooperación. Frente a este análisis de capacidades, potencialidades y pertinencia, el plan general se plantea como objetivo destinar el 70% del presupuesto de cooperación a los países prioritarios y preferentes (8 países), y el 50% a los prioritarios (5 países), acentuando así la apuesta por la concentración ya recogida en el anterior Plan general 2010-2013, que se fijaba como objetivo destinar el 70% de la AOD a los 10 países entonces prioritarios para la cooperación extremeña.

Lo cierto es que en ambos planes (a falta de conocer los datos sobre los desembolsos de 2016 y 2017 y su orientación geográfica y sectorial) se trata de un objetivo prácticamente cumplido, ya que en el periodo 2010-2013 el 67% de la AOD distribuible por país fue a parar a los países prioritarios, y en el periodo 2014-2015 lo ha hecho el 68% (a países prioritarios y preferentes)<sup>33</sup>.

El cuestionamiento de la capacidad de orientación estratégica de la planificación en el caso de la cooperación extremeña no se plantea, por lo tanto, por la existencia de un desajuste entre aquello que se planifica y lo que se ejecuta, sino por el hecho de que la apuesta por una mayor concentración geográfica no se está asentando en decisiones que efectivamente avancen hacia una cooperación más estratégica y con mayor capacidad de transformación.

Así pues, en el caso de la cooperación extremeña el problema no radica, como se apuntaba en el apartado anterior y como ocurre en otras cooperaciones autonómicas y locales, en la existencia de una brecha entre lo que se planifica y lo que se ejecuta. Por el contrario, puede afirmarse que la cooperación extremeña ha sido crecientemente consistente en este sentido y ha logrado orientar buena parte de sus recursos y sus acciones hacia los sectores y los países priorizados, pero también

---

<sup>33</sup> El cálculo ha sido realizado a partir de los datos recogidos en info@od.

puede constatarse que ello no ha contribuido necesariamente a reforzar el carácter estratégico de la política.

### **Un marco de planificación estático, con limitaciones para hacer evolucionar a la política**

Esta cuestión, la dificultad para orientar estratégicamente la política, tiene mucho que ver precisamente con la dificultad de hacer evolucionar a los diferentes elementos de la política en el modelo de planificación actual.

Como se planteó anteriormente, la planificación choca a menudo con otros elementos de la política que en la práctica actúan como límites para el desarrollo de las orientaciones estratégicas. En el caso de la planificación de la cooperación extremeña existen elementos prefijados que de manera sistemática son asumidos en los diferentes marcos de planificación sin la necesaria reflexión acerca de la necesidad de incorporación de cambios. La planificación, a pesar de contar ya con un amplio recorrido en Extremadura, muestra poca capacidad de transformación y evolución de los diferentes elementos que configuran la política, como son las modalidades de cooperación, el marco de instrumentos o el mapa de los agentes que participan en la política de cooperación.

De esta manera, para fijar las modalidades y los instrumentos el plan general recurre a la ley de cooperación que, de manera muy general, fija una serie de modalidades —cooperación directa, cooperación concertada y cooperación indirecta— y de instrumentos de cooperación —proyectos de cooperación, ayuda humanitaria y educación para el desarrollo—.

Las modalidades de cooperación tan solo son mencionadas en el Plan general 2014-2017, sin llegar a abordarse un análisis de las implicaciones y potencialidades que tiene cada una de ellas, de su grado de adecuación a los objetivos planteados en el propio plan, o de la pertinencia de cada una de ellas en función de las capacidades de los diferentes agentes de la cooperación extremeña.

El hecho de que estas modalidades de cooperación tan solo aparezcan mencionadas y no se aproveche el marco de planificación para abordar esta reflexión parece un indicativo de la mencionada desconexión entre la planificación y otros elementos de la política. Pareciera, por lo tanto, que estas modalidades de cooperación se asumen mecánicamente, pero sin un necesario análisis de cómo cada una de ellas podría contribuir a reforzar el modelo de la cooperación extremeña y ampliar su capacidad de transformación.

Frente a esta dinámica estática y continuista de la planificación, parece necesaria una reflexión en profundidad sobre las diferentes modalidades de cooperación que tenga en cuenta su potencial contribución a los diferentes objetivos así como su adecuación a las capacidades de los diferentes agentes. Una reflexión que debería estar imbricada en el marco de la cadena de decisiones de los procesos de planificación.

En cuanto al marco de instrumentos para la implementación de la política, el plan general recoge los instrumentos propuestos en la ley de cooperación extremeña. Estos pueden ser clasificados en tres grandes grupos: los proyectos de cooperación, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo (EpD).

En cuanto a la ayuda humanitaria, el plan general señala la necesidad de contar con una estrategia de acción humanitaria, pero no sienta las bases para este ejercicio ni es recuperado en ninguno de los planes anuales que desarrollan el plan general. Asimismo, el plan general fija un mínimo del 10% de

la AOD de la AEXCID para ser destinado a ayuda humanitaria, pero no hace explícita la justificación de esta decisión.

En relación a la educación para el desarrollo, el plan general compromete la elaboración de una estrategia de educación para el desarrollo a lo largo del periodo de vigencia. Sin embargo, no es hasta 2017, cuando un plan anual hace referencia al compromiso de poner “en marcha un proceso encaminado a la construcción de una estrategia de educación para el desarrollo que contemple nuevos paradigmas” con los que la cooperación extremeña debe trabajar<sup>34</sup>.

Más allá de recoger los diferentes instrumentos disponibles para “canalizar la ayuda extremeña”, el plan general no plantea cómo articular los diferentes instrumentos de la manera más estratégica posible para dar respuesta a los objetivos de la cooperación extremeña. De la misma manera, tampoco se abren vías en el marco de planificación para la identificación de nuevos instrumentos, por lo que se asume un marco instrumental ya cerrado y previamente definido, con lo que la planificación pierde la oportunidad de avanzar hacia la construcción de un marco de instrumentos que pudiera ser más acorde a sus objetivos y sus capacidades.

Tampoco en la definición de los agentes de cooperación el plan general aborda una reflexión de calidad. Más bien al contrario, el plan se limita a enumerar a los diferentes agentes de cooperación sin aportar una reflexión ni una caracterización mínima sobre cada uno de ellos, sobre el papel que juegan o podrían jugar en la política ni sobre las modalidades e instrumentos a través de los que podrían intervenir de una manera más pertinente.

Lo cierto es que esta reflexión, que no se aborda en este apartado del plan general, sí se desarrolla, al menos de manera parcial, en otra parte del documento. Se trata, en concreto, de una reflexión específica para el caso de las ONGD al plantearse como uno de los siete principios rectores del plan la elaboración de una “Estrategia de colaboración con las ONGD” (nada similar plantea el plan respecto al resto de agentes).

En definitiva, ya sea por una cuestión de capacidades o por una tradicional falta de voluntad de cambio, se observan importantes limitaciones en el marco de la planificación de la cooperación extremeña para integrar, modificar y hacer evolucionar los diferentes elementos que configuran la política de cooperación. No obstante es preciso reconocer que en la actualidad la Junta de Extremadura muestra una voluntad de cambio singular, en la que se inscribe este trabajo de investigación, y que constituye un elemento de enorme relevancia para lo que a continuación se sugiere.

Lo cierto es que es necesario fijar de manera ex ante buena parte de estos elementos (algunos de hecho ya están fijados por el marco legal, si bien es cierto que la propia ley de cooperación ofrece un amplio margen de actuación en relación a las modalidades y los instrumentos) como las prioridades geográficas y sectoriales, las modalidades, los instrumentos y los agentes de cooperación. Es pertinente hacerlo en aras de una adecuada orientación, priorización y definición en un marco dialogado, pero no es menos cierto que esta definición no debiera cerrarse excesivamente en el momento inicial de un ciclo de planificación ya que de esta manera la planificación, lejos de orientar estratégicamente la política, estaría actuando como un corsé y limitando la capacidad de responder ante un

---

<sup>34</sup> Para un análisis más detallado de la educación para el desarrollo en Extremadura, véase apartado 3.B.vii.

contexto cambiante, ante necesidades y capacidades que se transforman, así como la capacidad de generar e incorporar aprendizajes en los procesos de toma de decisiones en el corto y el medio plazo.

Para ello, la existencia de un plan general que pueda ser completado y desarrollado por marcos de planificación anual —es decir, de una planificación que, al menos potencialmente, permita trabajar desde una lógica de procesos— parece ser un buen marco para el fortalecimiento estratégico de la política y la evolución de esta, siempre y cuando los ejercicios de planificación anual permitan incorporar aprendizajes y reflexiones obtenidas a través de la praxis, y sean sensibles a las transformaciones del contexto global y la agenda política. Sin embargo, en este sentido, no puede afirmarse que los planes anuales del periodo de vigencia del Plan general 2014-2017 hayan sido aprovechados para el desarrollo y la revisión de las diferentes modalidades o instrumentos de cooperación, si bien es cierto que los dos últimos sí incorporan novedades que desarrollan algunos de los planteamientos recogidos en el plan general, especialmente en lo relativo a las prioridades sectoriales y geográficas.

El propio plan general no es ajeno a esta realidad dinámica, compleja y cambiante. Como señala el propio documento, a lo largo de su periodo de vigencia entre los años 2014 y 2017 tiene lugar el paso de la agenda de los ODM a la Agenda 2030 y los ODS. En este sentido, el plan reconoce la necesidad de elaborar un marco de planificación flexible que permita adaptar la orientación de la cooperación extremeña a una realidad y una agenda internacional cambiantes. Se plantea, para ello, conceder mayor peso a la planificación anual como herramienta de planificación para adaptar las orientaciones de la política a los cambios del contexto y la agenda internacional (Junta de Extremadura, 2014).

Sin embargo, puede observarse cómo los planes anuales de este periodo reproducen en buena medida la lógica de planificación del plan general sin llegar a incorporar una reflexión sobre cómo adaptar las diferentes prioridades e instrumentos a las necesidades del nuevo contexto (cuadro 3). Es necesario señalar, no obstante, que los planes anuales de 2016 y 2017 sí incorporan una vocación de cambio respecto a algunos de los elementos priorizados en el Plan general 2014-2017 y tratan de añadir nuevos elementos. Pero lo cierto es que esta vocación encuentra enormes dificultades para incorporar elementos novedosos para hacer evolucionar a la política.

Así pues, a lo largo del ciclo de planificación son muy reducidos los elementos incorporados que suponen una revisión sustancial del marco fijado al inicio del ciclo de planificación. La más relevante es la incorporación de las “migraciones y desarrollo” como una de las prioridades sectoriales.

Esta incorporación se produce en el contexto de la denominada “crisis de los refugiados” que claramente interpela a las políticas y agentes de cooperación. La reacción y orientación por parte de la política de cooperación ante esta crisis evidencia dos elementos que, aunque aparentemente contradictorios, forman parte de la realidad de la cooperación extremeña. Evidencia, en primer lugar, la rigidez de un modelo de cooperación que no permite reaccionar de manera con agilidad y contundencia ante una crisis humanitaria y un problema de derechos humanos de enorme magnitud y que exige una respuesta desde la acción colectiva. Sin embargo, evidencia también que, a pesar de la rigidez y las dificultades, es posible encontrar espacio para dar respuesta a este problema a partir de la voluntad política y el diálogo entre agentes.

Junto a la incorporación del sector “Migraciones y desarrollo”, los planes anuales de 2016 y 2017 incorporan también nuevas prioridades geográficas en un intento de profundizar de manera más pertinente en una de las prioridades sectoriales fijadas en el Plan general 2014-2017 —el apoyo a los

procesos democráticos y el Estado de Derecho— que no acaba de encontrar el mejor acomodo entre las prioridades geográficas identificadas en el marco de planificación general<sup>35</sup>.

Cuadro 3: Evolución de los elementos de la política extremeña de cooperación en el ciclo de planificación 2014-2017

Elementos de la política	Plan general 2014-2017	Plan anual 2014	Plan anual 2015	Plan anual 2016	Plan anual 2017
<b>Prioridades sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El apoyo a los procesos democráticos y el Estado de Derecho</li> <li>- Reducción de las desigualdades, la vulnerabilidad y la pobreza extrema</li> <li>- Oportunidades económicas para las personas con menos recursos económicos</li> <li>- Tecnología e innovación</li> <li>- Educación</li> <li>- Salud</li> <li>- Agua y Saneamiento</li> <li>- Vivienda</li> </ul>	No incorpora novedades	No incorpora novedades	Incorpora la vinculación de la cooperación para el desarrollo con los procesos migratorios con la incorporación de un nuevo sector: Migraciones y desarrollo	No hay novedades respecto al PA 2016
<b>Prioridades geográficas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Países prioritarios: Bolivia, El Salvador, Mali, Mozambique, Nicaragua (5)</li> <li>- Países preferentes: Paraguay, República Dominicana, Senegal (3)</li> </ul>	No incorpora novedades	No incorpora novedades	Mantiene los países prioritarios e incorpora siete nuevos países o regiones preferentes: Cuba, Marruecos, Población Saharaui, Territorios Palestinos Ocupados, Guinea-Bissau, R.D. Congo y Camerún	Desaparece República Dominicana como país preferente Se incluye Colombia como país preferente
<b>Modalidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación Directa</li> <li>- Cooperación Concertada</li> <li>- Cooperación Indirecta</li> </ul>	No incorpora novedades	No incorpora novedades	No incorpora novedades	No incorpora novedades
<b>Instrumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de Cooperación</li> <li>- Ayuda Humanitaria</li> <li>- Educación para el Desarrollo</li> </ul>	No incorpora novedades	No incorpora novedades	Se plantea la incorporación de criterios de género y EBDH en los instrumentos	Se incorpora el Programa de Jóvenes Cooperantes como instrumento de cooperación

<sup>35</sup> Esta cuestión evidencia que la priorización geográfica y la sectorial no responden en la medida que sería necesario a un análisis de la realidad y las necesidades de los países socios, sino que se construyen desde la inercia y la demanda.

<b>Actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Asamblea de Extremadura</li> <li>- El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura</li> <li>- La AEXCID</li> <li>- Las Corporaciones Locales</li> <li>- Las ONGD</li> <li>- La Universidad de Extremadura</li> <li>- Los Agentes Sociales (Organizaciones Empresariales y Sindicatos más representativos)</li> <li>- El Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo</li> </ul>	No incorpora novedades	Se centra en el desarrollo de la estrategia de colaboración con la ONGD	Profundiza en el refuerzo de la colaboración con las ONGD	No hay novedades respecto al PA 2016
----------------	---	------------------------	---	---	--------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Lo que parece claro es que el actual marco de planificación y modelo de la cooperación extremeña consolida una lógica de reproducción de las decisiones que tradicionalmente ha desactivado la revisión de los diferentes elementos de la política para una mejor adaptación y respuesta a la realidad. Frente a ello, parece necesaria una revisión del marco de planificación y el modelo que, lejos de presentar resistencias al cambio, favorezcan esta adaptación.

### Un marco de planificación rígido, con dificultad para poner en diálogo a los diferentes elementos de la política

En clara relación con el análisis anterior, el actual marco de planificación de la cooperación extremeña incorpora una gran rigidez a una política que cada vez se enfrenta a una realidad más dinámica y compleja, con mayores elementos fruto de la interdependencia.

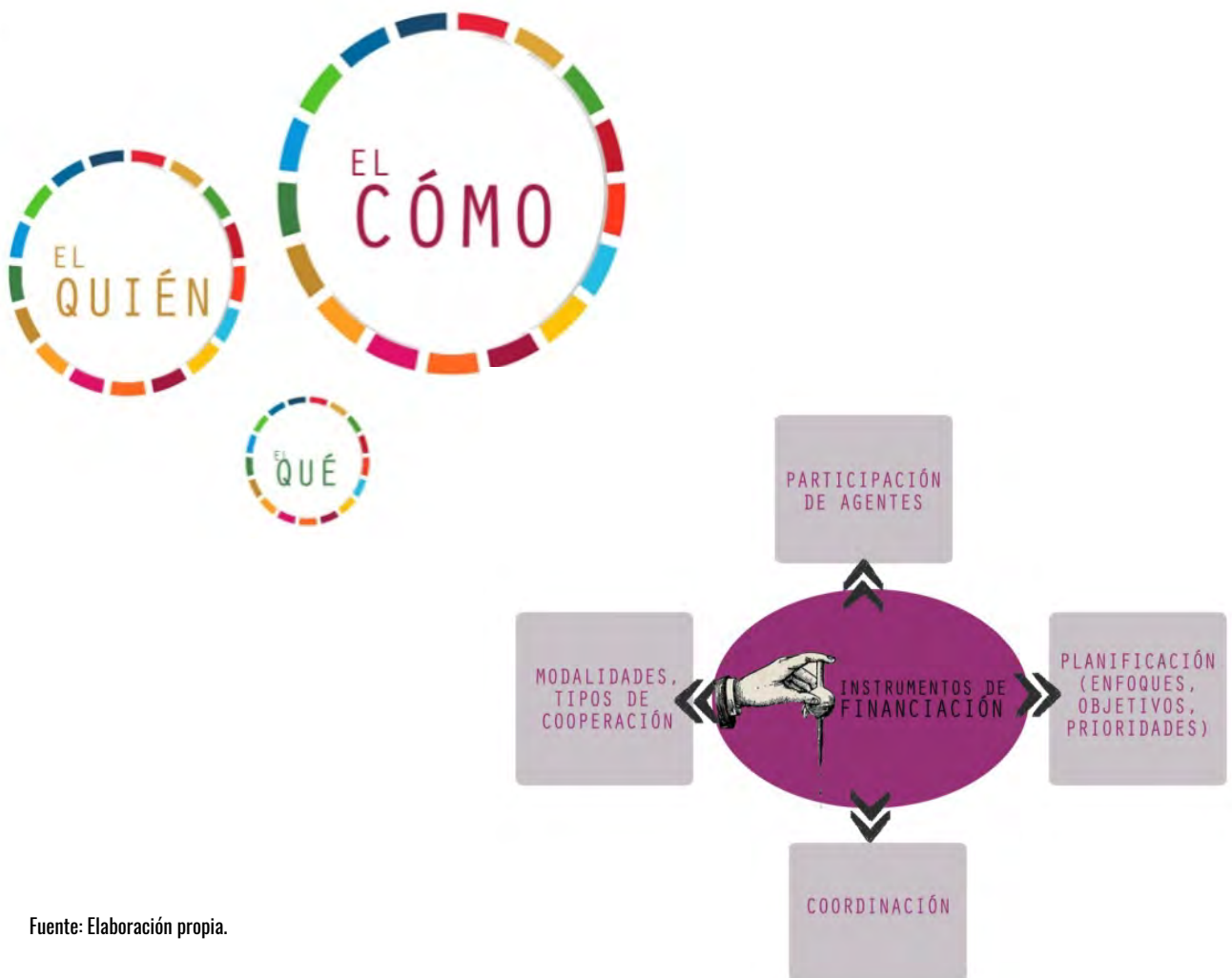
Se trata de un modelo de planificación que fija diversos elementos para el desarrollo de la política de cooperación para un periodo de cuatro años que, por regla general, no responden tanto a un ejercicio de análisis del contexto y las capacidades propias, como a razones de inercia institucional y organizativa, y a lo establecido en el marco legal. Así se explican algunas de las decisiones adoptadas en los planes generales relativas a las prioridades sectoriales y geográficas, a las modalidades, los instrumentos y los actores de cooperación. Cabría plantearse si las decisiones asumidas en cada uno de estos elementos son las más adecuadas para responder a los objetivos de la política o si, por el contrario, el peso de la inercia institucional y organizativa, así como una asunción excesivamente mecánica de los planteamientos del marco legal, no estarán limitando las posibilidades de un mayor diálogo y racionalización en la puesta en práctica de las prioridades y el marco instrumental propuesto en el plan general, e incluso la exploración de otras vías más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos. Cabría plantearse, además, si la manera en la que los diferentes elementos se incorporan en los marcos de planificación —prioridades geográficas, prioridades sectoriales, prioridades transversales, modalidades e instrumentos de cooperación, agentes...— garantiza una adecuada interacción entre ellos o si por el contrario estos son incorporados de manera desconectada e inconexa.

Así, en la práctica, se observa cómo este modelo de planificación en el que los diferentes elementos de la política no logran entrar en interacción y ser realmente parte del diálogo y las decisiones de la planificación, acaba reforzando el papel de los instrumentos y su centralidad en la política como límite del resto de los elementos y los debates.

La planificación, de esta manera, contribuye a consolidar un modelo que se asienta sobre las posibilidades que ofrece un marco de instrumentos (el cómo) y de agentes (el quién) que se va reproduciendo con modificaciones poco sustanciales a lo largo de los diferentes ciclos de planificación. Se reduce así, por lo tanto, la capacidad de aprovechamiento de los marcos y los procesos de planificación para articular un debate integrado y efectivo en torno al “qué” (los objetivos y los “horizontes de transformación” de la cooperación extremeña), el “cómo” (los medios existentes al alcance de la cooperación extremeña) y el “quién” (el conjunto de los agentes extremeños de desarrollo).

Un detallado análisis de los diferentes marcos de planificación de la cooperación extremeña refleja que, en parte por el peso que concede a la inercia en la toma de decisiones y en parte por la desconexión entre los diferentes elementos de la política, la planificación encuentra cada vez mayores dificultades para responder a un contexto de cambios profundos y a una realidad interdependiente y transnacionalizada que exige respuestas más dinámicas e integrales. Por esta razón, el modelo de planificación existente actúa en muchas ocasiones como un corsé excesivamente rígido que, además, como se planteó anteriormente, encuentra enormes limitaciones para orientar estratégicamente la política de cooperación.

Figuras 2a y 2b: La lógica instrumental en los procesos de planificación



Fuente: Elaboración propia.

Nos encontramos, por lo tanto, ante la necesidad de repensar el modelo de la cooperación extremeña desde procesos de planificación más abiertos, flexibles y procesuales que permitan integrar los debates sobre el qué, el cómo y el quién, lo que exigirá revisar la “cadena de decisiones sobre los diferentes elementos del modelo”.

Figura 3: Hacia una lógica integral y procesual en la planificación



Fuente: Elaboración propia.

### Repetición de elementos de otros marcos de planificación y alineamiento acrítico

Junto a la inercia institucional y organizativa hay otros elementos que explican también la existencia de decisiones incorporadas en los marcos de planificación que a la postre limitan el desarrollo de la cooperación extremeña. En este caso se observa también cómo distintos elementos de la planificación de esta cooperación parecen responder a ejercicios de repetición respecto a planteamientos incorporados en marcos de planificación de otros agentes, y de manera muy particular de la cooperación española.

La permeabilidad y atención a otros procesos y experiencias es un rasgo altamente positivo para el aprendizaje y la evolución de las políticas y los agentes de cooperación. En este sentido, la cooperación extremeña es una cooperación abierta a la experiencia de otros modelos y sistemas de cooperación tanto en el ámbito descentralizado como, especialmente, de la cooperación española. Esta observación, sin embargo, ha podido hacerse en ocasiones sin la necesaria reflexión y análisis de capacidades propias para adaptar los aprendizajes a la realidad extremeña. Hay que tener en cuenta, además, que las capacidades y la realidad de la cooperación española difieren significativamente de

las del caso extremeño, lo que explica que algunos de los elementos asumidos de una manera más mimética y mecánica de otros marcos no sean perfectamente válidos para el caso extremeño.

Dos elementos reflejan con claridad esta cuestión en el Plan general 2014-2017: el marco propuesto para el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo y la apuesta por una estrategia de colaboración con las ONGD.

En relación a la coherencia de políticas, como se señala en el apartado del presente informe dedicado a este análisis<sup>36</sup>, el planteamiento abordado en el plan general no responde a un análisis aterrizado en el caso extremeño, sino que reproduce algunos de los mecanismos propuestos en el marco estatal para la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo sin la necesaria adaptación a la realidad extremeña y la adecuación a las capacidades de sus agentes.

En cuanto a la estrategia de colaboración con las ONGD propuesta en el plan general como uno de los principios rectores del plan, el documento se hace eco de la recomendación realizada por el *Peer Review 2011*<sup>37</sup> que el CAD hizo a la cooperación española respecto a la “necesidad de definir una estrategia de trabajo con las ONGD y clarificar la finalidad y el alcance” de su trabajo (Junta de Extremadura, 2013b, pp. 16-17). Así pues, el plan general asume el compromiso de desarrollar una estrategia para Extremadura, que pasaría por la definición de los distintos roles que las ONGD pueden jugar en la política de desarrollo, por el diseño de nuevos mecanismos de participación, por la revisión de los instrumentos de financiación, o por la apuesta por incentivar la participación de las ONGD en ámbitos de trabajo en los que tradicionalmente han tenido una participación menor (Junta de Extremadura, 2013b, pp. 16-17).

Se trata, la del *Peer Review 2011* del CAD, de una propuesta pertinente que camina en una dirección adecuada para ampliar el papel de las organizaciones sociales en la política, logrando así una mayor orientación estratégica de su participación. Sin embargo, se trata de elementos que han sido incorporados en el plan general tomados de manera literal del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, lo que parece confirmar la hipótesis de que no responden realmente a un diálogo aterrizado a la realidad extremeña y que, por lo tanto, no encajarían necesariamente con las necesidades propias<sup>38</sup>.

Estos elementos son el reflejo de una interpretación en ocasiones excesivamente rígida del principio de articulación con la cooperación española, sin un previo análisis de las propias capacidades y potencialidades, así como del valor diferencial que puede aportar la cooperación extremeña al conjunto de la cooperación española.

---

<sup>36</sup> Véase apartado 3.C.

<sup>37</sup> OCDE-CAD (2011).

<sup>38</sup> Además de un ejemplo de cómo diferentes elementos de los marcos de planificación de la cooperación descentralizada responden a ejercicios de repetición mimética respecto al marco de planificación estatal, se trata de un ejemplo de supeditación de los avances propios a los avances realizados en el marco estatal. En este sentido, el plan plantea que los avances en el caso extremeño estarán muy atentos a los avances en el marco estatal y serán tenidos en cuenta como referencia. Puede afirmarse, una vez finalizado el periodo de vigencia del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, que dichos avances no han tenido lugar ya que las conversaciones entre la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la AECID con la Coordinadora de ONGD de España se vieron truncadas en un momento muy inicial del proceso.

La cooperación extremeña desde sus orígenes ha mostrado un elevado grado de vinculación con la cooperación española expresado en la vocación de alineamiento con esta. Esta preocupación ya está presente en la Ley de cooperación extremeña<sup>39</sup>, y ha sido reflejada en los diferentes marcos de planificación desarrollados.

De hecho, esta vocación de alineamiento con la cooperación española constituye una de las razones por las que se interrumpe en el año 2009 el ciclo de planificación en curso para aprobar un nuevo plan general sin que el anterior hubiera cumplido todo su periodo de vigencia. Entre las razones que se alegan para la interrupción del Plan general 2008-2011 y su sustitución por el Plan general 2010-2013 se encuentra "la conveniencia de acompasar los periodos de programación de la ayuda extremeña a los del conjunto del Estado" (Junta de Extremadura, 2009, p. 4).

Profundizando en esta interpretación del principio de articulación con la cooperación española, la alineación y la complementariedad constituyen uno de los siete principios rectores de la cooperación extremeña según su Plan general 2014-2017 (Junta de Extremadura, 2013b, p. 12). La complementariedad, en este caso, tiene como referencia única a la cooperación española y, como se planteaba anteriormente, parece asumir un posicionamiento acrítico acerca de las condiciones y las aportaciones que en dicha complementariedad estaría aportando la cooperación extremeña<sup>40</sup>.

Sin negar la importancia y la pertinencia de la búsqueda de la complementariedad con los diferentes agentes de la cooperación española, pareciera existir una influencia en la concepción de este principio por el marco favorable a la armonización generado por la agenda de eficacia de la ayuda, muy pegada a una lógica basada en la eficiencia. Parece relevante plantear la necesidad de transitar desde esta lógica eficientista hacia otra de alineamiento estratégico y articulación multinivel para una acción colectiva ante problemas que exigen un marco de gobernanza multinivel. En este marco de acción colectiva, parece relevante la superación de la idea de complementariedad a partir del valor añadido, para avanzar hacia un marco de responsabilidades compartidas y asumidas desde las especificidades, las capacidades y las potencialidades propias como elementos para la articulación estratégica multinivel.

### **Limitaciones para dar respuestas adecuadas a la complejidad**

En respuesta al mandato emanado de la Ley de cooperación de Extremadura, el Plan general 2014-2017 —así como sus predecesores— establece una serie de orientaciones y prioridades de política sobre las que articular el conjunto de las acciones de cooperación, educación para el desarrollo y acción humanitaria. Dicho conjunto de prioridades y orientaciones se articula fundamentalmente a partir de cuatro lógicas sobre las que se cimenta el modelo de la cooperación extremeña tal y como se mencionó al inicio de este epígrafe: la lógica temporal, la lógica sectorial, la lógica geográfica y la lógica instrumental. Estas lógicas, si bien permiten ordenar y jerarquizar buena parte de las decisiones y las consiguientes acciones a través de las que se pone en práctica la política de cooperación, actúan también en numerosas ocasiones como lógicas limitantes.

---

<sup>39</sup> Véase al respecto el apartado 3.B.I dedicado al análisis del marco normativo de la cooperación extremeña.

<sup>40</sup> El Plan general 2014-2017, en relación al principio de alineamiento, plantea que "La participación efectiva de la AEXCID en los procesos de definición de los MAP y la consecuente asunción de lo que en ellos se determine, son una garantía de que todo aquello que se pretenda poner en marcha con los recursos de la cooperación extremeña está en consonancia con lo que las autoridades legítimas de los países receptores de la ayuda están demandando así como las orientaciones y postulados del presente Plan General".

Este modelo de cooperación, presentado a lo largo de este capítulo, que caracteriza a la cooperación extremeña —y a la práctica totalidad de la cooperación descentralizada española—, acusa cada vez mayores dificultades para articular respuestas frente a los problemas del desarrollo por parte de los agentes de cooperación. En relación a la planificación, es necesario añadir a las limitaciones ya expuestas —dificultades para orientar estratégicamente la política y para hacerla evolucionar, excesiva rigidez, repetición de elementos de otros marcos de planificación y una interpretación excesivamente estricta y acrítica del principio de alineamiento y complementariedad— el efecto limitante que estas lógicas presentan a la hora de abordar la complejidad e interdependencia de los problemas del desarrollo.

Existe, en este sentido, una comprensión cada vez mayor por parte de los agentes extremeños de cooperación de esta limitación, si bien es cierto que hasta la fecha esta creciente consciencia de la insuficiencia del modelo de cooperación y las lógicas de la planificación no se ha traducido en propuestas alternativas hacia las que transitar. Es reseñable cómo el propio Plan general 2014-2017 ya evidencia cierta comprensión acerca de la necesidad de superación de algunas de las lógicas más tradicionales que han guiado a los ejercicios de planificación. Así lo expresa cuando afirma que “la complejidad de la coyuntura actual que obliga a que las agendas de los actores estén en continua revisión, hace que un instrumento de planificación de una política pública como es el presente Plan general deba diseñarse como una herramienta flexible, con capacidad de adaptación a dicha coyuntura. De esta forma, el Plan, siguiendo las tendencias de otras cooperaciones, incluyendo a la de la Cooperación Española, quiere dar un paso más y superar la clásica estructura en la que se definen prioridades sectoriales, temáticas e instrumentales que, con la intención de evitar dejar sin cobertura a algunas de las necesidades y acciones de cooperación que puedan identificarse durante el periodo de vigencia correspondiente, tenían una vocación de totalidad, procurando definir como prioritarios el mayor número de temáticas y áreas de trabajo posible” (Junta de Extremadura, 2013b, p. 20).

Si bien es cierto que esta afirmación supone un claro reconocimiento de la necesidad de contar con una herramienta de planificación más flexible y comprehensiva, en términos prácticos esta apuesta por la apertura acaba siendo imposibilitada por la existencia de un modelo instrumentocéntrico y prefijado de manera *ex ante*. Así pues, la apuesta discursiva por una planificación más abierta y flexible ante una realidad que así lo exige no acaba de encontrar cabida en la medida en que no se plantea transformar las lógicas que consolidan el modelo actual y limitan su evolución.

Lejos de abordar esta cuestión, la propuesta asumida en el plan general para avanzar hacia un marco de planificación más abierto y flexible confía la transición en la búsqueda de articulación con los procesos de planificación estratégica desarrollados en los Marcos de Asociación País (MAP) de la cooperación española. Esta apuesta supone, de facto, una pérdida de oportunidad para abordar un proceso de reflexión propio en el marco de la cooperación extremeña que, al tiempo que permita superar las lógicas limitantes y abordar las bases para un nuevo modelo más estratégico, se asiente en un genuino análisis de las visiones, las capacidades y las potencialidades de la propia región y el conjunto de sus agentes sociales, políticos y económicos.

El Plan anual 2017 constata la inconveniencia que supone una excesiva rigidez de los instrumentos de planificación especialmente en un momento como el actual, caracterizado por la existencia de un contexto de cambios profundos y un escenario, por lo tanto, muy cambiante en el periodo 2014-2017. Como reconoce el plan anual, al final de este periodo el panorama había cambiado, “se han

incorporado un gran número de actores internacionales a la escena global de la cooperación y de las relaciones internacionales” (Junta de Extremadura, 2017, p. 10).

El reconocimiento de un contexto de cambios y una creciente complejidad de la realidad internacional y los problemas del desarrollo recogidos en el marco discursivo de la cooperación extremeña debiera llevar a una reflexión sobre la pertinencia de dar continuidad al modelo de planificación mayoritariamente utilizado que, como se ha planteado, acusa numerosas limitaciones para desarrollar la capacidad de respuesta y transformación de la cooperación extremeña. Una planificación —articulada a partir de las lógicas temporal, instrumental, sectorial y geográfica— que fija buena parte de las decisiones a tomar en el periodo de vigencia del plan general (decisiones que por regla general responden a la existencia de inercias organizativas e institucionales) en un contexto de cambios y de necesidad de respuestas más amplias, flexibles e integrales. Esto hace que la planificación sea en muchos casos un corsé excesivo que, paradójicamente, impide una reflexión estratégica articulada con la práctica, lo que limita su capacidad real de orientar estratégicamente la política de cooperación.

Sin embargo, la constatación de la necesidad de superación de este modelo de planificación no se ha acompañado, hasta la fecha, con la deseable claridad sobre qué modelo de cooperación construir y cómo plantear los procesos de planificación para lograr una transición que permita a la cooperación ampliar su potencial de transformación y articular mejores respuestas ante los complejos problemas del desarrollo. En este sentido, como se mencionaba anteriormente, el propio plan general exploraba y planteaba la necesidad de un cambio en la lógica de planificación, si bien no acierta a hacerlo efectivo.

El desafío que esta constatación supone para la cooperación extremeña no es menor: cómo conciliar la necesidad de superar un modelo de planificación limitado con la incertidumbre que supone la inexistencia de una hoja de ruta claramente definida sobre cómo abordar un proceso de transición para dar respuesta tanto a los desafíos que para la cooperación suponen los cambios del contexto como a las limitaciones que el propio modelo de cooperación viene arrastrando a lo largo de los años.

No es posible responder a este desafío exclusivamente desde la planificación de la política. Por ello, los siguientes apartados de este capítulo complementan el análisis del modelo de la cooperación extremeña para identificar posibles elementos relevantes para transitar hacia el cambio de modelo necesario. Finalmente, en el capítulo 4, se retomará esta cuestión desde una perspectiva propositiva, para plantear algunos elementos que podrían caracterizar esa transición hacia un cambio de modelo de la política de cooperación.

### **iii. El marco de instrumentos de la cooperación extremeña**

Como se ha planteado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, el marco de instrumentos de financiación es una de las piezas fundamentales de la política de cooperación extremeña. Los instrumentos son las herramientas que, en último término, permiten materializar en acciones concretas los planteamientos expresados en el marco doctrinal, los objetivos propuestos en la planificación y las apuestas estratégicas de la política extremeña de cooperación. Por esta razón es pertinente para este trabajo de investigación analizar en qué medida los instrumentos están logrando materializar las aspiraciones de transformación social y de respuesta a los problemas del desarrollo.

Son varias las perspectivas que podrían guiar este análisis. Una de ellas consiste en el estudio individualizado y pormenorizado de cada uno de los instrumentos: de su diseño, su normativa, su mecánica y operativa e incluso un análisis de su impacto. Se trata de un tipo de abordaje que es conveniente hacer desde una lógica evaluativa para conocer el impacto del trabajo realizado por la cooperación extremeña a través de sus diferentes instrumentos, al tiempo que permitiría generar conocimiento de utilidad para introducir mejoras en los instrumentos.

Otra opción, en relación al estudio de los instrumentos de la cooperación extremeña, consiste en abordar el análisis desde una perspectiva más amplia y atenta al conjunto de los instrumentos, es decir, a todo el marco instrumental y a este en relación con el conjunto del modelo extremeño de cooperación. En este caso, la preocupación se centra más en conocer el papel de los instrumentos en el conjunto de la política y no tanto en calibrar la calidad de los diferentes instrumentos existentes.

Aunque ambas perspectivas son necesarias y complementarias, ninguna de ellas ha sido suficientemente explorada a través de análisis, investigaciones o evaluaciones. No obstante, lo cierto es que la primera de las perspectivas el análisis más micro e individualizado en un determinado instrumento ha sido tradicionalmente más atendida y, aunque de manera escasa, a ella se han dedicado mayores recursos<sup>41</sup>.

Aunque no existe hasta la fecha un amplio bagaje analítico y evaluativo es este campo el que ha recibido mayor atención y análisis. De hecho, algunos de los resultados de estos trabajos evaluativos han contribuido a reforzar la necesidad de cambios en los instrumentos de la cooperación extremeña lo que, junto a otros marcos de reflexión, ha dado lugar recientemente a la modificación de las bases reguladoras de los instrumentos de la cooperación extremeña<sup>42</sup>.

Es necesario reconocer, en este sentido, que la incorporación de mejoras en la política de cooperación exige la revisión y el análisis de los diferentes instrumentos, pero lo cierto es que esta perspectiva no es suficiente para la transformación del modelo de cooperación en su conjunto. Esto solo es posible desde un análisis más integral que ponga en conexión los diferentes elementos del modelo tales como la planificación, el modelo de participación y los agentes que lo conforman, los instrumentos, etc.

Por todo ello, y dada la naturaleza de este trabajo de investigación, consistente en un análisis de la política y del modelo extremeños de cooperación, es especialmente pertinente el abordaje de la segunda de las perspectivas, para tratar de ampliar el conocimiento sobre el papel que los instrumentos están jugando en la cooperación extremeña. De esta manera el análisis entroncaría con lo planteado en el apartado dedicado al análisis de la planificación<sup>43</sup>, en el que se identificaba un modelo de cooperación con un peso central de los instrumentos que actúan como "centro de gravedad" de la política. Como se planteaba entonces, esta centralidad de los instrumentos ha supuesto una limitación y/o desactivación de decisiones estratégicas que, en buena lógica, han lastrado el potencial

---

<sup>41</sup> En este sentido, cabe destacar la existencia de evaluación de la actuación de la cooperación extremeña en Mozambique y Nicaragua. En ambos casos, los informes de evaluación se construyen a partir de un compendio de evaluaciones de proyectos de cooperación de diferentes ONGD extremeñas en estos países.

<sup>42</sup> La modificación entra en vigor con la aprobación del DECRETO 59/2016, de 10 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

<sup>43</sup> Apartado 3.B.ii.

transformador de la cooperación extremeña. Ello se explica, como se mencionó entonces y se desarrolla a continuación, por la existencia de un marco de instrumentos que no se ha adaptado a las necesidades que ha demandado un contexto cada vez más complejo e interdependiente, ni ha evolucionado suficientemente y de manera equilibrada con otros elementos de la cooperación extremeña, como sus recursos o su marco discursivo.

### **La existencia de un marco de instrumentos prefijado y estático**

La Ley de cooperación para el desarrollo de la Junta de Extremadura, en su capítulo segundo, plantea el marco de planificación, las modalidades y los instrumentos de la cooperación extremeña. En concreto, sobre los instrumentos propone la ley un marco muy amplio, identificando instrumentos como la cooperación técnica, científica, cultural y educativa, la cooperación económica y financiera (para lo que se contemplan tanto proyectos como programas) y la cooperación socio-laboral, que abarca tanto la ayuda humanitaria como la ayuda a programas de rehabilitación y reconstrucción, y como la educación para el desarrollo y sensibilización.

Tras este planteamiento en la ley, que puede interpretarse como amplio y abierto, los sucesivos planes generales de cooperación han ido fijando y ordenando el marco de instrumentos utilizado por los agentes de la cooperación extremeña (cuadro 4).

En este marco inicial y también en los primeros planes generales se observa una cierta confusión y mezcla entre modalidades e instrumentos de cooperación. En este sentido, algunos de los instrumentos planteados en la ley de cooperación son asumidos como modalidades en el primer plan general de la cooperación extremeña, otros son concebidos en unas ocasiones como instrumentos y en otras como modalidades, al tiempo que nuevos marcos de planificación planteaban nuevos instrumentos (cuadro 4). Se observa, por todo ello, en este primer plan una cierta confusión a la hora de plantear las modalidades e instrumentos de la cooperación extremeña, habitual en los inicios del ciclo planificador de la cooperación descentralizada española. Se trata, la de la cooperación extremeña en sus primeras etapas, de una propuesta instrumental, y esto explica en buena medida dicha confusión, que más que reflejar o ser producto de una reflexión estratégica sobre el marco de instrumentos y su contribución a los objetivos de la política, se ocupó de "oficializar" las herramientas e instrumentos con las que venía trabajando la cooperación extremeña y de proponer algunas nuevas maneras de trabajar.

Así se observa en el planteamiento del primer plan general de la cooperación extremeña acerca de los diferentes instrumentos. Prácticamente en ningún caso, ni en los instrumentos previamente existentes ni en el instrumento de programas incorporado por primera vez en este plan, se realiza una reflexión sobre la potencial contribución de los instrumentos a los objetivos planteados en el plan general. Tampoco se produce una explicación acerca de los actores más cualificados para poner en marcha los diferentes instrumentos propuestos.

Las dos únicas excepciones se producen en el caso de la educación para el desarrollo y la cooperación directa, dos modalidades e instrumentos<sup>44</sup> que sí son identificados de manera expresa con agentes específicos (ONGD en el primer caso y administraciones públicas extremeñas en el segundo).

Cuadro 4. Modalidades e instrumentos en los planes generales (I)

Plan general	Modalidades	Instrumentos
Plan general 2004-2007	Cooperación técnica, científica, cultural y educativa	No propone instrumentos específicos, aunque menciona posibles acciones: - Transferencia de tecnología - Transferencia de recursos materiales y equipos - Asesoramiento técnico - Cesión de patrimonio - Uso de patentes y propiedad intelectual
	Cooperación económica y financiera	- Proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por ONGD - Programas - Cooperación directa
	Cooperación directa	
	Ayuda Humanitaria y de emergencia	
	Fondo Extremeño de Cooperación	
	Educación, sensibilización e investigación	Sensibilización y Educación Investigación e Innovación
	Evaluación y seguimiento	
Coordinación de la Ayuda		
Plan general 2008-2011	Cooperación técnica, científica, cultural y educativa	No propone instrumentos específicos, pero menciona acciones que dan continuidad a las planteadas en el plan general anterior a las que se añade el Programa de Jóvenes Cooperantes
	Cooperación económica y financiera	- Proyectos de cooperación al desarrollo ejecutados por ONGD - Programas - Cooperación Directa y Cooperación Concertada
	Ayuda humanitaria de emergencia	Sensibilización y Educación
	Educación, sensibilización e investigación	Investigación e Innovación
	Evaluación y seguimiento	
	Coordinación de la Ayuda	

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la cooperación directa sí se produce una profusa y sólida justificación respecto a qué ámbitos estaría orientado este instrumento. En concreto, precisa el documento, la cooperación directa perseguiría el apoyo a las administraciones locales y regionales de aquellos países que se encuentran en procesos de descentralización administrativa (Junta de Extremadura, 2004, p. 5). También recoge el documento diversas referencias al papel que diferentes actores de la administración

<sup>44</sup> Educación para el desarrollo y cooperación directa son calificadas como modalidades y como instrumentos en el plan.

extremeña podrían jugar en el apoyo a los procesos de desarrollo de los países socios a través de este instrumento.

Es reseñable que el documento, que aborda de manera más breve el grueso de los instrumentos, dedica un amplio espacio a justificar el instrumento incluso haciendo referencia explícita al cuestionamiento de la modalidad de cooperación directa por parte de diferentes agentes (Junta de Extremadura, 2004, p. 5). Cabría interpretar este hecho, más allá del planteamiento estratégico, como una necesidad de justificación de una modalidad de cooperación que ha sido habitualmente cuestionada por una parte importante del tejido social vinculado a la política de cooperación. La cuestión es relevante porque ejemplifica la idea del marco de instrumentos como un terreno de disputa entre los diferentes agentes de cooperación y explica, por lo tanto, parte del inmovilismo que impide la revisión y ampliación de los instrumentos.

El Plan general 2008-2011 propone la continuidad del marco instrumental anterior y no incorpora apenas novedades (cuadro 4). Las dos cuestiones más reseñables son el Programa de Jóvenes Cooperantes, que ya se había puesto en marcha en el periodo de vigencia del plan anterior y la incorporación de la cooperación concertada como un nuevo instrumento (Junta de Extremadura, 2008, p. 23)<sup>45</sup>.

El Plan general 2008-2011 no llegó a agotar todo su periodo de vigencia ya que en el año 2010 fue sustituido por el Plan general 2010-2013. Es entre estos dos planes cuando se observa un mayor cambio en relación a las modalidades e instrumentos de la cooperación extremeña. En realidad, lo que se produce en el tercer ciclo de planificación es una reordenación que contribuye a superar la mezcla anterior entre modalidades, tipologías e instrumentos de cooperación y a otorgar mayor claridad al marco instrumental. Así, este plan fija tres modalidades de cooperación y señala cuatro instrumentos principales (cuadro 5).

Las modalidades señaladas (cooperación indirecta, cooperación directa y cooperación concertada) habían sido hasta entonces calificadas como instrumentos en los planes generales anteriores. Los instrumentos fundamentales propuestos en este plan general, por su parte, ya estaban recogidos en planes anteriores, pero se produce aquí una agrupación en tres instrumentos: i) programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, de gestión, formación y evaluación de la cooperación, y de investigación e innovación; ii) proyectos de educación para el desarrollo y iii) acción humanitaria (cuadro 5). Todo ello sin menoscabo, en referencia al artículo 5 de la Ley de cooperación, de que puedan ser utilizadas otras formas posibles de cooperación para el desarrollo, siempre que respeten los principios y objetivos de esta ley.

Lo cierto es que en este plan no se produce, junto a la reordenación de las modalidades y los instrumentos, un planteamiento en profundidad sobre la contribución de modalidades e instrumentos a los objetivos de la cooperación que se sitúen a la altura de las reflexiones que el Plan general 2010-2013 sí asume en su marco doctrinal.

Tampoco el actual Plan general 2014-2017, ni los planes anuales que lo desarrollan, aporta novedades de gran relevancia en este sentido ni amplía la reflexión en torno a las modalidades e instrumen-

---

<sup>45</sup> La cooperación concertada hace referencia a aquella cooperación llevada a cabo por el gobierno "con otras entidades públicas, organismos internacionales, personas jurídicas de derecho público y ONGD, para la cofinanciación conjunta de programas y proyectos de cooperación" (Junta de Extremadura, 2008, p. 23).

tos de cooperación. Más bien al contrario, se produce una mayor simplificación respecto al marco de instrumentos anterior al desaparecer los programas de cooperación y la referencia a ámbitos como la investigación o la innovación (cuadro 5).

Cuadro 5. Modalidades e instrumentos en los planes generales (II)

<b>Plan general 2010-2013</b>	<b>Modalidades</b>	Cooperación Indirecta
		Cooperación Directa
		Cooperación Concertada
	<b>Instrumentos</b>	Programas y Proyectos de Cooperación para el Desarrollo, de Gestión, formación y evaluación de la Cooperación, y de Investigación e innovación
		Proyectos de Educación para el Desarrollo
		Acción Humanitaria
<b>Plan general 2014-2017</b>	<b>Modalidades</b>	Cooperación Indirecta
		Cooperación Directa
		Cooperación Concertada
	<b>Instrumentos</b>	Proyectos de Cooperación
		Ayuda Humanitaria
		Educación para el Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, es necesario apuntar que se han producido, en los dos últimos años, algunas modificaciones de interés en el marco instrumental de la cooperación extremeña: la recuperación del Programa Jóvenes Cooperantes, la incorporación de criterios de género y de enfoque basado en derechos humanos en la baremación de los proyectos, y la revisión de las prioridades geográficas y sectoriales, como parte de un proceso participativo más amplio de revisión de la orden de bases reguladoras de los instrumentos de la cooperación extremeña.

Aunque estos cambios abordados en los últimos años y plasmados en los planes anuales 2016 y 2017 incorporan elementos novedosos e importantes para mejorar la capacidad de respuesta de los diferentes instrumentos, no llegan a replantear el marco de instrumentos en la búsqueda de planteamientos más estratégicos en la concepción de los instrumentos y en el papel de estos en la política de cooperación.

En definitiva, este análisis en perspectiva ilustra el carácter estático del marco de instrumentos de la cooperación extremeña. Es especialmente llamativa esta falta de dinamismo al compararse con la evolución del marco discursivo de la política que, aunque con numerosos retos aun por delante, sí ha logrado incorporar nuevos elementos y mostrar un mayor grado de evolución<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> El análisis de la evolución discursiva de la cooperación extremeña se aborda en el apartado 3.A.

Además de su carácter estático, el marco de instrumentos refleja también un carácter prefijado desde una lógica compartimentada en la que no se producen ni interacciones entre instrumentos ni orientaciones, salvo excepciones, a objetivos concretos de la política. Esto ocurre a pesar de que se han producido algunas recomendaciones claras en este sentido en ejercicios de evaluación desarrollados en el seno de la cooperación extremeña<sup>47</sup>.

Las razones fundamentales residen en el carácter prefijado y no discutido de los instrumentos y en la falta de permeabilidad ante la generación de conocimiento y aprendizajes de los diálogos y toma de decisiones en el marco de la cooperación extremeña. Son estas razones las que, como se planteaba en el apartado dedicado al análisis de la planificación, están muy relacionadas con el peso de las capacidades y de la inercia institucional y organizativa, las que explican las dificultades para que las reflexiones más estratégicas permeen los procesos de toma de decisión.

Conviene llamar la atención sobre el papel que el propio marco de instrumentos y los agentes extremeños de cooperación han jugado en esta falta de permeabilidad y en el consiguiente inmovilismo.

Se trata de un marco de instrumentos que no ha permitido una gran apertura a iniciativas innovadoras que pudieran ampliar el campo de acción de los agentes extremeños hacia terrenos no tradicionales de la cooperación, lo que en buena lógica ha dificultado la generación y ampliación de capacidades de los agentes de la cooperación extremeña y su adaptabilidad frente a los cambios. Sin embargo, como contrapartida, se trata de un marco de instrumentos que ha logrado adecuarse a la existencia de recursos económicos escasos y de una alta concurrencia competitiva por parte de (hasta fechas recientes) un creciente tejido social en Extremadura.

Este relativo equilibrio, amenazado por la escasez de recursos y la demanda creciente, se encuentra en constante tensión y presenta, como se mencionó anteriormente, al marco instrumental como un terreno de disputa entre los diferentes agentes de cooperación. Esta tensión, paradójicamente, lejos de ampliar y desbordar a marco de instrumentos de la cooperación extremeña, ha contribuido a que dicho marco se mantenga prácticamente inalterado.

Sin embargo, la adaptación a las necesidades y equilibrios propios de los agentes extremeños y sus capacidades ha impedido la evolución del marco de instrumentos en respuesta a un contexto global que exige nuevas formas de actuar frente a los problemas del desarrollo y las complejas dinámicas y estructuras que configuran la realidad expuestas en la primera parte de este trabajo.

No es, por lo tanto, la existencia de un marco normativo restrictivo la que opera en la inmutabilidad de los instrumentos. Más bien al contrario, la ley de cooperación es, en este sentido, abierta y flexible, por lo que no supone un impedimento insalvable a la hora de replantear modalidades e instrumentos de cooperación que se adapten a las necesidades de los nuevos desafíos y permitan una actuación más estratégica y, con ello, una mayor capacidad de transformación de la cooperación extremeña.

## **iv. Agentes de la política de cooperación extremeña**

### **Agentes para una gobernanza participativa y global**

---

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, el informe de ICG, *Evaluación de la estrategia de educación para el desarrollo de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2009-2011*, 2011, p. 36.

Según el paradigma de la gobernanza participativa, gobernanza global o de la denominada democracia de lo común, tal y como la entienden autores como Kooiman o Subirats, el Estado o los poderes públicos locales o regionales no son los únicos actores responsables de la elaboración de las políticas públicas, sino que, de manera voluntaria, estratégica y democrática, comparten (o deberían compartir) esa responsabilidad con otros actores (Kooiman, 2005; Subirats, 2014).

Dar solución a los problemas globales del desarrollo (la desigualdad, la pobreza, la crisis medioambiental) a través de las políticas públicas desde la región extremeña requiere de una nueva forma de entender el gobierno de lo público. Y gobernar participativamente con una mirada global requiere de una organización de gobierno relacional<sup>48</sup>, que aborde los problemas desde una óptica multinivel y de forma transversal, pero, sobre todo, requiere una nueva forma de intervención política abierta a la participación ciudadana en los procesos de decisión política, con una articulación horizontal (Subirats, 2014). De ahí que hablar del quién, de los agentes y de actores, de sus roles y su articulación, es fundamental si lo que se quiere es plantear una política que contribuya a construir un mundo local y globalmente más sostenible y justo.

Uno de los rasgos más singulares de las políticas públicas de cooperación internacional en el Estado español y al que también responde la cooperación extremeña es la multiplicidad de actores que intervienen y son reconocidos formalmente en los marcos legales y de planificación en los que se basan dichas políticas (García Sánchez, 2008). Este diverso mapa de agentes no supone, sin embargo, una ruptura con la teoría clásica y vertical y jerárquica que ha caracterizado el diseño de las políticas públicas en nuestro territorio (el modelo *top-down* o “de arriba abajo”), y que suele situar en el vértice de la pirámide a los poderes públicos (que deciden, diseñan e implementan las políticas públicas) y en la base a la población beneficiaria, receptora o afectada por dichas políticas (Subirats, 2008).

Una pirámide que tradicionalmente se ha completado con los llamados agentes sociales (sindicatos y patronal) en el rol de interlocutores legitimados por los poderes públicos, y/o por otros agentes informalmente implicados o interesados que, de forma más o menos visible, pero sin ser formalmente legitimados, han tratado de incidir en las políticas públicas (ya sea representando al interés general o en busca del beneficio privado o empresarial).

La política de cooperación internacional, y así se recoge tanto en el plan director de la cooperación española como en los planes generales que rigen dichas políticas en multitud de territorios del Estado (también en el plan general de la cooperación extremeña), reconoce a actores públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales; actores de carácter local, internacional o transnacional; agentes de carácter institucional y de carácter civil; formales e informales; licitadores, adjudicatarios; beneficiarios, destinatarios...

La particularidad de esta política radica en que los agentes que componen esta compleja red de actores, si bien no son exactamente “coproductores” de la política, sí que participan y gestionan gran parte de los recursos económicos de la misma o, dicho de otra forma, son los encargados de “imple-

---

<sup>48</sup> “Frente a la burocracia propia de las formas tradicionales de gobierno, el paradigma de la gobernanza plantea una organización relacional en la que los distintos actores y los distintos niveles de gobierno se articulen entre sí en forma de red. [...] En este sentido, la nueva forma de intervención política propone flexibilizar los procedimientos de toma de decisiones y basarlos en el fomento de las relaciones tanto internas (dentro de la propia administración) como externas (entre la administración y el resto de actores y ciudadanos)”(Subirats, 2014, p. 47).

mentar” gran parte de la política pública de cooperación<sup>49</sup>. Así, una de las acciones centrales de la política pública de cooperación, tanto en la política estatal como en la descentralizada (muy especialmente en esta última) y a la que se dedican gran parte de los recursos humanos y financieros continúa siendo, precisamente, la llamada “modalidad indirecta o concertada”, o lo que es lo mismo, la convocatoria y supervisión de subvenciones mayoritariamente a proyectos de desarrollo que son implementados o de las que son intermediarias, fundamentalmente, las ONGD<sup>50</sup>. Así las ONGD en España han gestionado en los últimos 20 años entre un 10% y un 20% de la AOD en el ámbito estatal, mientras que este porcentaje aumenta considerablemente en el caso de la cooperación descentralizada, llegando a cifras cercanas al 90% en algunos casos como Euskadi y Extremadura<sup>51</sup>.

Las políticas de cooperación para el desarrollo, y también en el caso de Extremadura, nacen y se consolidan en gran medida gracias al impulso de organizaciones no gubernamentales. Así lo reconoce la propia Ley de cooperación 1/2003, que sostiene que esta política nace tanto de la voluntad de la administración pública de “cooperar con otros pueblos” como de la demanda de “grupos de ciudadanos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales... preocupados por los problemas locales y mundiales”<sup>52</sup>. Tanto la Ley 1/2003 como los sucesivos planes generales y anuales destacan además el importante rol que juegan la multiplicidad de agentes que intervienen en la política de cooperación (en el diseño, la interlocución y la producción de la política).

Los marcos normativos y de planificación de esta política, y así lo hace también el Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017, reconocen como agentes de desarrollo a los actores que de forma clásica han gestionado o han sido habilitados “normativamente y técnicamente” para gestionar estos recursos económicos (ONGD, universidades, fundaciones sindicales...), quedando excluidos otro tipo de agentes, que, tal y como plantea la Agenda 2030, han de tenerse en cuenta para poder responder a los nuevos desafíos locales y globales del desarrollo (organizaciones ecologistas, organizaciones o instituciones dedicadas a la economía social y solidaria, dedicadas a las migraciones, a la cultura, a la educación o a la soberanía alimentaria; movimientos feministas; colectivos del mundo rural; productores; otras administraciones públicas; medios de comunicación...).

Tampoco, de manera directa al menos, encuentran lugar, en el actual esquema, las organizaciones, colectivos e instituciones públicas de otros países que trabajan en el ámbito del desarrollo y que, en el mejor de los casos, tienen un rol de beneficiarias o receptoras de ayuda gracias a la intermediación de las ONGD radicadas en nuestro territorio que consiguen fondos para financiar sus proyectos. Es decir, no existe un espacio en la política de cooperación para tratar como socios “reales” a los llamados socios locales. Se perpetúa así la dicotomía norte sur/donante-receptor, a pesar de que la narra-

---

<sup>49</sup> Esta cuestión se aborda en profundidad en el caso específico de la cooperación extremeña en el apartado 3.B.iv, en el que se caracteriza al modelo de participación de la cooperación extremeña como un modelo de participación amplio, pero claramente determinado por una lógica instrumental muy vinculada con la ejecución de la política a partir de la implementación de proyectos.

<sup>50</sup> Es, en definitiva, lo que autores como David Sogge han denominado el modelo de la cadena de la ayuda. Véase Sogge (2004), *Dar y tomar. ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, Barcelona, Icaria Editorial, 2004.

<sup>51</sup> Los porcentajes de canalización de la AOD han sido calculados a partir de la información obtenida en los PACI Seguimiento (varios años) y en info@od, disponible en <http://www.cooperacionespanola.es/>

<sup>52</sup> Sobre el rol de las ONGD en la política de cooperación, véase Martínez Osés et al. (2011), *Renovando el papel de las ONGD*, Madrid, Editorial 2015 y más, 2011. Disponible online en [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf)

tiva de la Agenda 2030 propone una nueva estrategia integral y universal para abordar los desafíos de un mundo interdependiente (desigualdad, pobreza, cambio climático...).

El debate sobre la necesidad de ampliar este mapa de actores, deslocalizarlo, transnacionalizarlo, sobre la necesidad de contar con agentes de desarrollo en un sentido amplio y no únicamente con “agentes clásicos” de cooperación para el desarrollo, es todavía una reflexión muy incipiente, tanto en los agentes de la administración pública como entre el resto de agentes “clásicos”. Esta reflexión se enfrenta además a inercias y prácticas organizativas e institucionales consolidadas a lo largo de años, y también a intereses vinculados a la propia sostenibilidad de las organizaciones y a la escasez de espacios para la formación y la reflexión, tanto en las ONGD como en la administración, entre otros. Es una reflexión sobre la que están comenzando a trabajar las organizaciones no gubernamentales. Así, por ejemplo, la Coordinadora de ONGD de España viene trabajando en este sentido desde hace varios años, con proyectos como Futuro en Común<sup>53</sup> o Quórum Global<sup>54</sup>, y en el que están participando las coordinadoras autonómicas de ONGD, tal es el caso de la Coordinadora Extremeña de ONGD.

En este sentido, cabe resaltar que, para dar respuesta al actual y complejo contexto global, se necesita con urgencia tanto la participación de otros agentes en la política de cooperación, como ampliar y redefinir los espacios de intervención en los que tradicionalmente participan los agentes clásicos.

Esta reconfiguración y ampliación del mapa de agentes exige una revisión del marco de participación, de planificación y de los instrumentos a través de los cuales se materializa la política. Una revisión que debe ir en dos sentidos, en el de lograr ampliar de forma real el número y la naturaleza de los agentes que coproducen la política, y también en el de impulsar y facilitar el trabajo de los agentes “clásicos” en otros espacios que tienen que ver con las transformaciones globales y que ya están en marcha (espacios feministas, ecologistas, ligados a los derechos educativos, sanitarios...).

Es decir, no se trata sólo de ampliar “el sector”, sino de ampliar la mirada y construir un nuevo mapa, con roles renovados, atendiendo a lo que se plantea en la Agenda 2030. El foco del debate sobre los agentes no debe, por tanto, plantearse desde una clave reactiva (como terreno de disputa a partir de la discusión sobre quién tiene legitimidad para participar), sino que requiere un abordaje desde una lógica colaborativa (en línea con la gobernanza participativa que planteamos al principio de este epígrafe).

### **Un mapa de agentes limitado en un marco normativo y de planificación en revisión**

Para conocer el mapa de agentes de la actual política de cooperación en Extremadura, se analiza a continuación la normativa y los textos dedicados a la planificación de esta política pública. Estos documentos nos darán un primer panorama de cuáles son los agentes “legitimados” normativamente hasta ahora, qué rol formal se les asigna como sujetos de la política y en qué medida influyen en el diseño e implementación de las políticas de cooperación en Extremadura.

---

<sup>53</sup> <http://futuroencomun.net/que-es-futuro-en-comun>

<sup>54</sup> <http://quorumglobal.org/index.php>

## Los agentes en la Ley de cooperación extremeña

Como se ha señalado, la Ley 1/2003 para la cooperación al desarrollo extremeña reconoce que esta política es fruto tanto de la voluntad de la administración pública de “cooperar con otros pueblos” como de la demanda de “grupos de ciudadanos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales... preocupados por los problemas locales y mundiales”. Se subraya además que las acciones de cooperación se llevarán a cabo “directamente por la Junta de Extremadura o, indirectamente, a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organismos internacionales o bien a través de entidades públicas o privadas que actúen en este ámbito”. Asimismo, establece la posibilidad de “conceder subvenciones o establecer convenios o cualquier otra forma reglada de colaboración con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades, empresas, organizaciones empresariales y sindicales y otras organizaciones sociales” para realizar proyectos o programas de cooperación sin ánimo de lucro. La ley otorga preferencia a las organizaciones radicadas en el territorio extremeño.

Además de estos agentes, el texto legal establece la necesidad de coordinarse con entes nacionales, supranacionales, regionales y locales que trabajen en cooperación al desarrollo (entre otros, nombra a la AECID, a instituciones estatales, europeas y otras comunidades autónomas, a entes locales como la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y a las diputaciones provinciales).

La ley dedica un capítulo (el quinto) a “Otros sujetos de la cooperación al desarrollo”. Se distingue en este apartado entre la “cooperación no gubernamental”, las “empresas en la cooperación” y los “cooperantes y los voluntarios”. Dentro de la sección dedicada a la cooperación no gubernamental, el texto diferencia entre la “sociedad extremeña” (ONG, universidades, empresas y organizaciones sindicales y empresariales) y las “Organizaciones no gubernamentales de desarrollo”. Es a las segundas, a las ONGD, a las que dedica más espacio y les otorga el rol de “interlocutoras válidas” al ser la “expresión organizada de la sociedad extremeña”. Son consideradas ONGD las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el Registro de ONGD de la Comunidad Autónoma.

Es llamativo que se dedique un apartado específico a las empresas en la cooperación para el desarrollo (algo que no hace, por ejemplo, con la Universidad o con otras consejerías, organizaciones, organismos, instituciones o administraciones de otros países), aunque, tras el análisis de la documentación y el trabajo de campo realizado para la investigación, se evidencia que las empresas (ni las grandes, ni PYMES, ni las dedicadas a la economía social) no son un agente destacable en la arquitectura actual de la cooperación extremeña. Su inclusión y relevancia en el texto responde, probablemente, a una lógica de trasposición mimética de los textos normativos y de planificación estatal que se observa también en muchos otros modelos de cooperación descentralizada.

Se considera necesario, por tanto, revisar el texto legal para incorporar la realidad actual de agentes, algunos tan relevantes como la propia AEXCID, que fue creada con posterioridad a la ley, y por tanto está ausente del texto que rige las políticas que gestiona. Pero, además de ampliar el mapa de agentes y de plantear la necesidad de que los agentes clásicos de la cooperación participen en otros espacios vinculados al desarrollo sostenible, los derechos humanos y la justicia social. El marco legal debería abrir caminos para que los marcos de planificación, los instrumentos y los marcos de participación aseguren espacios de articulación y roles más flexibles para esta diversidad de agentes en torno a los objetivos políticos de la cooperación extremeña. Como se propone más adelante, vehicular la

participación, la planificación y la acción a través de ámbitos estratégicos y abrir espacios de diálogos en el marco de estos ámbitos podría facilitar esta transición hacia una gobernanza participativa.

### Los agentes en los documentos de planificación

El Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017 (ver figura 4) actualiza la lista de agentes legitimados por los documentos oficiales. Como se ha visto anteriormente en el apartado que analiza los documentos de planificación, este documento no aporta una reflexión en profundidad sobre el rol de los mismos, ni su participación en el diseño o implementación de las políticas.

Figura 4. Mapa de agentes según el Plan general de la cooperación extremeña 2012-2017



Fuente: Elaboración propia.

El Plan general se detiene, no obstante, en subrayar el relevante rol de las ONGD en esta política. Son ellas, según este plan, los agentes e interlocutores más legitimados en esta materia. Las ONGD son “socio estratégico para la Cooperación Oficial Extremeña hasta el punto de que no puede entenderse ésta sin el concurso de las organizaciones de la sociedad civil”. A ellas se les reconoce en este plan un rol que va más allá del de la canalización de los recursos, sino que son consideradas un elemento “dinamizador” de la sociedad. Así, el plan enumera unas propuestas siguiendo las recomendaciones del CAD al Estado español con el fin de “definir una estrategia de trabajo con las ONGD y clarificar la finalidad y el alcance de este trabajo conjunto, así como redefinir los instrumentos de financiación para asegurar que la AOD canalizada a través de ONGD españolas se realiza de forma estratégica y garantiza resultados”.

Estas propuestas, sin embargo, se acercan más a un ejercicio retórico que a una verdadera apuesta por revisar y apostar por la coproducción de la política con las ONGD. En realidad, el texto es una réplica de lo que recoge el Plan Director de la Cooperación Española. Es más, el propio plan general

de la cooperación extremeña establece que los avances en este sentido están supeditados a los que se realicen en el ámbito estatal. El tiempo ha demostrado que esta supeditación puede inhibir progresos en la política, ya que se corre el riesgo de que los compromisos extremeños se paralicen cuando existan retrocesos en el ámbito estatal, como sucedió, tal y como se mencionó anteriormente, cuando se rompieron las relaciones entre la Coordinadora de ONGD-España y el gobierno estatal (SGCID y AECID), precisamente a raíz de que la Coordinadora estatal demandara un avance en la creación de espacios para la participación política y estratégica y no sólo mejoras en los esquemas de financiación.

Se evidencia, en este sentido, la inercia en reproducir y otorgar a escala regional un rol protagonista de las ONGD, pero sin una reflexión ni un diálogo real sobre cuál debe ser su papel. Un papel que, por otra parte, difícilmente pueden desarrollar en todo su potencial de continuar atrapadas en una lógica de trabajo burocrática y de gestión asociada a la concurrencia competitiva y a la implementación y justificación de proyectos.

El Plan reconoce la influencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el propio diseño de la política. Esta cuestión se produce, de manera especial, en la identificación de las prioridades geográficas. Sin embargo, en la práctica, esta identificación de prioridades no responde necesariamente a un análisis estratégico y de conjunto de las capacidades y potencialidades de los agentes extremeños. Por el contrario, se observa en esta cuestión una orientación geográfica marcadamente inducida por la demanda y la concurrencia competitiva de forma que la planificación acaba institucionalizando la práctica, entendida como un agregado de las acciones de las ONGD (aunque tratando de articularse con las prioridades de la cooperación española y la tendencia a la concentración geográfica).

Por otra parte, los dos últimos planes anuales (2016 y 2017) reflejan la voluntad política de reforzar (financieramente) y ampliar (al menos tímidamente) este mapa de actores y los marcos de participación (como ha sucedido con el diseño de documentos de planificación anual o las bases reguladoras). El éxito obtenido mediante las medidas llevadas a cabo por la AEXCID en este sentido en los últimos dos años ha sido moderada debido a las limitaciones impuestas por el Plan general cuatrienal, y también por la inercia en los roles de los principales agentes implicados.

### **De agentes de cooperación a agentes para un desarrollo justo y sostenible**

Existe, sin duda, un mapa de agentes vinculados a la política de cooperación en Extremadura mucho más complejo que el que se refleja en la lectura de los textos normativos y de planificación. Preguntados los propios agentes sobre quiénes son y cómo debería configurarse el mapa de agentes de la política de desarrollo en Extremadura, se desprende la necesidad de un cambio de modelo para contribuir conjuntamente en la construcción de una con mayor capacidad de transformación. Y para construir este modelo transformador y realmente participado hay que redefinir, replantear, ampliar y reforzar el mapa de agentes.

Este cambio de modelo exige necesariamente un fuerte liderazgo por parte de la AEXCID y, para que la Agencia pueda responder a este reto, es necesario analizar sus limitaciones y fortalezas, reflexionar sobre cuál debería ser este rol y sobre la estructura y recursos materiales y humanos necesarios para ejercerlo satisfactoriamente.

En la actualidad la AEXCID es el principal agente institucional de la administración pública regional de la política pública de cooperación al desarrollo y depende de la Presidencia de la Junta de Extremadura. La mayor parte de su equipo está compuesto por personal funcionario que ocupa puestos técnicos y administrativos. Gran parte del personal tiene una amplia experiencia de trabajo en la AEXCID, aunque carezca de especialización o formación superior específica en temas de desarrollo. Actualmente la AEXCID, sin embargo, se ha reforzado con personal técnico con formación en cooperación y experiencia de trabajo en ONGD, habiendo tenido que acudir a la figura de encomienda de servicios para su dotación. El modelo de cooperación actual hace que la mayor parte de los recursos humanos deba dedicarse a gestionar los expedientes derivados de las convocatorias y la posterior justificación de los proyectos subvencionados a ONGD. Situación que limita seriamente las capacidades de la AEXCID para dedicar el tiempo y los recursos especializados necesarios al diálogo estratégico con los actores y a la construcción de un marco de participación más amplio y con mayor capacidad de transformación.

Para liderar el cambio en el modelo de políticas de cooperación, esta investigación muestra que sería necesario que la AEXCID emprendiera un ejercicio de redefinición, ampliación y replanteamiento que la refuerce y capacite para esta compleja labor. De esta forma, se hace necesaria una revisión de la propia arquitectura interna de la agencia, así como de las funciones, perfiles y áreas de trabajo. Todo ello con el fin de que la AEXCID sea capaz de:

- Liderar el diálogo político (de la política de cooperación y también de otras políticas de desarrollo).
- Hacer seguimiento de la política de cooperación y participar proactivamente en el de otras políticas (locales y globales) relacionadas con el desarrollo sostenible en un sentido amplio.
- Incidir y tener presencia en espacios de articulación multinivel.
- Impulsar procesos estratégicos de transformación.
- Gestionar el conocimiento generado en los diferentes procesos de la política y que éste se traslade a la toma de decisiones.

Para ello, esta investigación concluye que sería recomendable que, de manera progresiva, un equipo técnico específico pudiera dedicarse en la AEXCID a realizar las tareas durante el periodo de transición hacia una política más transformadora y elaborara una propuesta de estructura por áreas (formación, investigación, ámbitos estratégicos) y de los recursos humanos y materiales que se requerirían para llevarla a cabo, la cual debería incorporar, además, una propuesta de formación y capacitación específica para los trabajadores y trabajadoras de la agencia y de los perfiles necesarios para reforzarla.

En cuanto a otros agentes vinculados a la administración pública, como las entidades locales (diputaciones provinciales y/o instituciones como FELCODE que canalizan gran parte de los recursos de cooperación para el desarrollo de los ayuntamientos de la región) es fundamental su implicación y armonización con los cambios que en este sentido lideraría la AEXCID. Son estas entidades, especialmente los ayuntamientos, los que poseen muchas de las llaves para conectar con la ciudadanía, aunque con frecuencia la propia arquitectura de la política de cooperación ha fomentado una hiperinstitucionalización de sus acciones e interlocuciones en materia de desarrollo.

Las ONGD son, además de los poderes públicos, los agentes con mayor influencia y peso dentro de la política de cooperación en Extremadura, y la Coordinadora Extremeña de ONGD (CONGDEX) uno de los agentes claves de la política. Las ONGD extremeñas también han iniciado la reflexión sobre cuál es el poder transformador o el impacto de sus acciones en el marco del actual modelo de cooperación; sobre los porqués de la desconexión de las problemáticas que aborda la cooperación para el desarrollo con las preocupaciones de la ciudadanía local y sobre su rol dentro de la nueva Agenda 2030. Es cierto también que las inercias de trabajo y las prácticas políticas (organizativas e institucionales, la de las ONGD y también las planteadas desde las instituciones) no facilitan precisamente espacios para la reflexión, el diálogo y la articulación con otros agentes.

Como en otras regiones (exceptuando quizás Euskadi o Cataluña) se observa también en Extremadura una tendencia hacia lo que se ha denominado la “despolitización” de las ONGD (Martínez Osés et al., 2011). La tecnificación de estas organizaciones y la lógica instrumentocéntrica asociada a ese proceso de despolitización podría explicar también, en parte, la desvinculación de las ONGD con otros movimientos sociales y colectivos locales. Una desvinculación que ha podido verse acentuada por la presencia dentro del sector de organizaciones que no han nacido directamente del tejido social extremeño, sino que se han creado como delegaciones de organizaciones estatales en busca de financiación. En Extremadura es especialmente llamativa, por ejemplo, la escasa articulación de estas organizaciones con las organizaciones rurales extremeñas o con organizaciones ecologistas, en una región con una clara seña de identidad vinculada a la sostenibilidad ambiental y que trata de poner en valor su ruralidad.

En cualquier caso, es necesaria una apertura dual (hacia dentro y hacia afuera) para que los agentes pasen de ser receptores, canalizadores y/o implementadores de la AOD a ser co-productores y corresponsables de la política de desarrollo y esto pasa necesariamente por cambiar las reglas de juego, por revisar el marco de participación y fomentar el trabajo conjunto entre la administración, entre las diferentes organizaciones y las organizaciones ciudadanas y también por facilitar la articulación ciudadana a través de ámbitos estratégicos. El mapa debe ser amplio, diverso y debe interpelar a organizaciones de derechos humanos; a las dedicadas a refugio, migraciones o movilidad; a organizaciones de derechos sociales; organizaciones o movimientos ecologistas, organizaciones vinculadas con el desarrollo rural; organizaciones vinculadas a la educación, mayores, infancia y juventud (AUPLEX, Red de Escuelas Libres..); organizaciones vinculadas con el derecho a la salud; organizaciones feministas y LGTBI; organizaciones de otros territorios que trabajen estas temáticas; redes transnacionales que trabajen en retos locales y globales. El nuevo modelo de cooperación deberá fomentar esta conexión entre agentes y abrir un espacio para que también tengan un rol protagónico las redes, las organizaciones y colectivos de otros territorios, rompiendo con la verticalidad del modelo “donante/receptor”.

A estos agentes de la sociedad civil y de las administraciones públicas, habría que añadir la necesaria participación de los medios de comunicación regionales y plataformas culturales, así como organizaciones o plataformas internacionales; a los sindicatos y a organizaciones empresariales, especialmente a plataformas que impulsan la economía social y solidaria o la economía sostenible y circular.

Esta nueva forma de hacer política necesita, además, poner en valor la gestión del conocimiento, y aquí es fundamental el rol de la Universidad de Extremadura y otras instituciones públicas dedicadas al conocimiento en materia de desarrollo (como CEXECI- Fundación Yuste). Es probablemente la Universidad el agente que debería liderar algo similar a lo que Subirats (2008) denomina una “comuni-

dad epistémica” con el fin de apostar por la reflexión y, por tanto, por la mejora de nuestras respuestas a los retos globales del desarrollo. Esta comunidad ha de tener un rol fundamental para nutrir el conocimiento dentro de la propuesta de los ámbitos estratégicos, pues son precisamente los espacios que pueden abrir el mapa de agentes, y donde los diversos agentes pueden fortalecerse y fortalecer sus acciones.

Estos ámbitos pueden facilitar también el nacimiento y la construcción en Extremadura de lo que Subirats (2008) denomina “coaliciones promotoras”. Unas coaliciones que unirían a colectivos, administraciones, medios de comunicación y organizaciones regionales con otros de carácter transnacional para unir “intereses públicos” de carácter local, regional, nacional o transnacional en relación a una cierta política” (por ejemplo la migratoria), a través de mecanismos de creación de opinión y de presión para lograr cambios políticos desde lo local a lo mundial (Subirats, 2008).

## **v. El marco de participación en la cooperación extremeña**

La participación de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en la construcción, seguimiento y ejecución de las políticas públicas, como se planteaba en el apartado anterior, es un elemento clave para la democratización, fortalecimiento y legitimidad de la gestión pública. En este sentido, la cooperación para el desarrollo es una de las áreas políticas en las que se observan mayores niveles de participación, especialmente en el ámbito autonómico y local. El propio origen de la política, muy vinculado en el caso español con las movilizaciones ciudadanas a favor del 0,7%, y el hecho de que tradicionalmente se considerara que las decisiones en el marco de esta política tenían escasa incidencia en los aspectos más comprometedores de las decisiones políticas, son algunos de los factores que explican por qué ha constituido un espacio privilegiado para el desarrollo de fórmulas de participación frente a otras áreas políticas.

De esta forma, la política de cooperación, especialmente la realizada por gobiernos autonómicos y locales, es una política muy participada en comparación con otras políticas públicas. Extremadura no es una excepción y la participación constituye un elemento determinante y distintivo de su política de cooperación. Sin embargo, al igual que sucede en otros territorios, esta participación está excesivamente orientada hacia los aspectos más instrumentales de la política, es decir, hacia la gestión y ejecución de esta, en detrimento de otros espacios más estratégicos de construcción y seguimiento de la política de cooperación. Esta participación se encuentra, además, muy focalizada en el colectivo de las ONGD, sin que, como se analiza a continuación, se haya logrado integrar en la política plenamente la diversidad del tejido social extremeño que complementen y amplíen el importante trabajo realizado por las ONGD extremeñas.

### **La concepción de la participación en el marco normativo y de planificación de la cooperación extremeña**

La ley de cooperación<sup>55</sup> de 2003 reconoce en su artículo 16 que la importancia de la participación de la sociedad civil en la definición y desarrollo de la política y se compromete a fomentar la participación de organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas y organizaciones empresariales y sindicales extremeñas, atribuyéndoles el rol de interlocutores permanentes en materia de

---

<sup>55</sup> La ley de 2003 recoge los principales elementos relativos a la participación en el Capítulo V. En la Sección I hace referencia a la cooperación a través de ONGD, la II al sector empresarial, la III a los cooperantes y voluntarios, la IV al impacto social de la educación y sensibilización de la sociedad extremeña.

cooperación para el desarrollo. En la misma ley se establece que la interlocución se llevará a cabo a través de los organismos representativos constituidos libremente por las ONGD y a través del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo.

El Plan general 2014-2017 recoge el mandato de la ley señalando la importancia de la participación de los diferentes actores en la definición y ejecución de la política de cooperación, marcando como objetivo la creación de una mesa de diálogo con el sector no gubernamental (Junta de Extremadura, 2013c, p. 37). Se trata, sin embargo, de una propuesta que, como se ha explicado en el apartado de planificación, ha sido tomada literalmente del plan director estatal y trasladada automáticamente al plan general extremeño sin una reflexión ni proceso de diálogo previo, lo que explica que no haya tenido recorrido en la práctica.

Por su parte, los planes anuales de 2014 a 2017 establecen resultados de gestión e indicadores relacionados con el modelo de participación (cuadro 6). En estos cuatro planes anuales se pueden identificar dos elementos comunes: i) que el marco de participación gravita alrededor del Consejo Asesor y ii) que las ONGD ocupan el papel central dentro de los agentes de cooperación; si bien el plan de 2016 incorpora dos matices relevantes: la ampliación y reestructuración del Consejo Asesor y la apertura de nuevos espacios de participación no reglados de cara a cumplir con el objetivo prefijado en el mismo plan que hace referencia a la necesidad de “volver a abrir el proceso de construcción compartida entre los agentes claves” (Junta de Extremadura, 2016).

Cuadro 6: Resultados e indicadores relativos al modelo de planificación en los planes anuales de 2014 a 2017

Resultado	Indicador
Establecida y consolidada una estrategia de colaboración con las ONGDs (Plan 2014)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidados los grupos de trabajo constituidos en el seno del Consejo Asesor de Cooperación</li> <li>2. Constituida una mesa de diálogo para la estrategia de relación con el sector no gubernamental.</li> </ol>
Establecida y consolidada una estrategia de colaboración con las ONGD (Plan 2015)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidados los grupos de trabajo constituidos en el seno del Consejo Asesor de Cooperación.</li> <li>2. Constituida una mesa de diálogo para la estrategia de relación con el sector no gubernamental.</li> <li>3. Se ha elaborado una propuesta de reforma del Consejo Asesor de Cooperación que será discutida en el seno del propio órgano.</li> </ol>
Fortalecidos mecanismos participativos entre los diferentes agentes (Plan 2016)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidado el proceso de diálogo con el sector no gubernamental</li> <li>2. Establecido espacio de diálogo para la definición y ejecución de la política de cooperación con todos los actores.</li> </ol>
Fortalecida la representación de actores de la cooperación extremeña (Plan 2016)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliada la representación de actores de cooperación en el seno del Consejo Asesor.</li> <li>2. Se integra a todos los actores en al menos 2 reuniones del Consejo Asesor</li> </ol>

Fortalecidos Mecanismos participativos entre los diferentes agentes (Plan 2017)

1. Consolidado el proceso de diálogo con el sector no gubernamental.
2. Se establece un grupo de trabajo para el diseño del Plan general de la cooperación extremeña así como para el Plan anual 2018

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que, durante los años 2014 y 2015, la apuesta por apoyar y fortalecer a las ONGD que recogen los documentos de planificación no fue acompañada de medidas económicas en esa dirección, sino que se aplicaron recortes que condujeron a un ahogamiento y debilitamiento del sector. A partir de 2016, esta situación se revierte parcialmente con el plan de rescate a las ONGD y la subida presupuestaria en la partida de AOD, muestra de la voluntad política del nuevo gobierno de recuperar la política de cooperación.

### Un marco de participación excesivamente limitado e instrumental

Si bien, como se ha mencionado, la participación es un elemento distintivo de la cooperación extremeña, una mirada más pausada a la práctica de la política permite constatar cómo el marco de participación real resulta excesivamente restringido para aprovechar el potencial transformador de la política de cooperación extremeña y su capacidad para articular a diferentes actores sociales.

#### El modelo de participación

Uno de los principales elementos de valor añadido que habitualmente se atribuye a la cooperación descentralizada reside precisamente en su potencial para propiciar y favorecer espacios de encuentro desde una lógica de participación horizontal y sumar un mayor número de actores de la sociedad local (Ianni, 2011). Sin embargo, no se puede afirmarse que este rasgo potencial encuentre siempre una traducción en la práctica (Iborra & Santander, 2012; Unceta et al., 2012; Martínez, 2017). Tal es el caso de la cooperación extremeña, en el que el marco de participación de la política de cooperación extremeña no ha logrado articular una participación estratégica, ni implicar en la política al amplio y diverso tejido social presente en la región e históricamente comprometido, desde diferentes ámbitos, con el desarrollo sostenible y los derechos humanos. De esta forma, el marco de participación actual no ha logrado con plenitud que la política sea reflejo de esa “expresión solidaria del pueblo extremeño” sobre la que la cooperación extremeña ha construido su identidad.

Uno de los principales factores que explican estas dificultades está directamente vinculado con el modelo de participación que se ha ido construyendo y consolidando. Un modelo de participación desequilibrado por su excesiva orientación hacia la implementación de la política a través de un reducido marco de instrumentos de financiación, al tiempo que ha mostrado importantes dificultades para incorporar esa participación a otros espacios más estratégicos de producción y seguimiento de la política.

De esta forma, las ONGD han sido las principales ejecutoras de la política de cooperación, llegando a gestionar la práctica totalidad de la AOD extremeña. Esta participación se articula fundamentalmente a través de convocatorias públicas de subvenciones a las que estas organizaciones destinan gran par-

te de su tiempo y recursos y que, debido, entre otros factores, a sus exigencias administrativas y burocráticas<sup>56</sup>, actúan en la práctica como barreras de entrada para otros actores sociales. Estas dinámicas han contribuido a una profesionalización del sector y a una especialización de las ONGD en la que el desarrollo de capacidades para el trabajo administrativo de gestión de subvenciones ha sido protagonista, limitando los espacios para el trabajo de análisis, incidencia política y movilización social, más acorde con su función de transformación social y con las exigencias que demanda una realidad cada vez más compleja y atravesada por problemas de carácter estructural.

La transición hacia otro un modelo de cooperación con una práctica de la participación más acorde a lo planteado en el marco normativo —en la que la participación en la definición de la política es fundamental— requerirá de importantes esfuerzos por parte del gobierno y de las organizaciones sociales. Llevará, necesariamente, a revisar y superar un modelo de participación de carácter marcadamente instrumental que, sin embargo, inhibe en buena medida el potencial transformador que la participación de las diferentes formas de expresión de la sociedad civil puede aportar a través de su vinculación a esta política.

### Los mecanismos de participación de la cooperación extremeña

El diálogo en los espacios de participación formal e informal también ha girado fundamentalmente alrededor de temas de carácter técnico relacionados con los instrumentos de financiación, las órdenes de bases y los planes anuales, y no tanto sobre cuestiones de carácter estratégico, de enfoque y orientación de la política, o de relación con otras áreas de la acción en el marco más amplio de la coherencia de políticas para el desarrollo. Esta dinámica de la participación ha podido contribuir a inhibir la participación y dejar fuera del diálogo a otros actores que no participan habitualmente de estas dinámicas tan institucionalizados ni cuentan con capacidad, o interés de participar en un diálogo estructurado o orientado hacia los elementos más relacionados con la administración de la política.

De esta forma, los mecanismos de participación existentes, tanto los reglados como los no reglados, no han logrado acercar a la política de cooperación la diversidad del tejido social extremeño, sino que, en la práctica, han sido canales a través de los cuáles se ha articulado principalmente la participación de las ONGD y en la clave señalada, es decir, en temas relacionados con la gestión de la política y no tanto como espacios de reflexión y toma de decisiones estratégicas.

#### El Consejo Asesor

El principal mecanismo formal de consulta de la cooperación extremeña es el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo, creado por el Decreto 148/1995, de 19 de septiembre, que regula las ayudas al Tercer Mundo, y revisado posteriormente por diversos decretos.

El Decreto 55/2000, de 8 de marzo, en su capítulo II, establece que es un órgano con carácter consultivo, deliberante y con capacidad de propuesta para la identificación y selección de las actividades de cooperación internacional. De esta forma, el Consejo Asesor para la Cooperación de la Junta de Extremadura, al igual que otros consejos asesores regionales, tiene funciones similares a las del Consejo de Cooperación al Desarrollo Estatal, como son aquellas relacionadas con la información, el deba-

---

<sup>56</sup> Los requisitos establecidos en el registro de agentes que permiten acceder a la financiación son un claro ejemplo de estas barreras administrativas.

te, la presentación de propuestas, el asesoramiento y el seguimiento y control y sus decisiones no son jurídicamente vinculantes.

Con la entrada en vigor de la Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, las funciones y composición del Consejo se adaptan a la nueva realidad legislativa. Posteriormente, el Decreto 37/2005, de 9 de febrero y el Decreto 196/2009 realizan el desarrollo reglamentario del artículo 12 de la ley, que es el que aborda las cuestiones relativas al Consejo Asesor.

En el ámbito de las competencias, cabe destacar que en el Decreto 169/2009 desaparece la referencia explícita a la sensibilización y educación para el desarrollo, competencia que sí recogía específicamente el Decreto de 2005, y que pasa, así, a estar incluida en la competencia relativa a “Proponer e impulsar iniciativas y acciones de cooperación para el desarrollo en sus distintas modalidades”. Se pierde, de este modo, la referencia explícita a un ámbito estratégico de gran relevancia para la cooperación descentralizada por su mayor cercanía que a la ciudadanía y por estar vinculado con las competencias en educación, responsabilidad principalmente de los gobiernos autonómicos.

El Decreto de 2009 establece también modificaciones en relación con la composición del Consejo, que se amplía con la incorporación de un representante de Cruz Roja Española, uno de AUPEX y otro de FUNDECYT<sup>57</sup>, y la institucionalización de la participación de una organización representante del sector de Ayuda Humanitaria. En 2016 se realiza una última revisión de la composición del Consejo Asesor con la incorporación de los representantes de los grupos políticos y las dos diputaciones provinciales, que es una modificación poco habitual en otras cooperaciones descentralizadas y muy notable para la legitimidad de la política. Son incorporaciones relevantes que amplían el número y la naturaleza de los agentes que inicialmente formaban parte de este órgano de participación (cuadro 7).

---

<sup>57</sup> Estas dos últimas incorporaciones tienen el fin de trasladar al campo de la cooperación al desarrollo el impulso que la Junta de Extremadura da a las nuevas tecnologías.



#### Cuadro 7: Composición del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo de Extremadura

Según el Decreto 196/2019, de 28 de agosto, por el que se regula el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo, la composición de este órgano es la siguiente:

- a) **Presidencia:** El titular de la Vicepresidencia Primera y Portavocía.
  - b) **Vicepresidencia:** La Dirección de la AEXCID
  - c) **Secretaría:** La Gerencia de la AEXCID, designado por la Presidencia, con voz pero sin voto.
  - d) **Vocalías:**
    - Un/a técnico/a o asesor/a en representación de cada una de las Consejerías que conforman la Junta de Extremadura y de la Presidencia de la Junta de Extremadura, a propuesta de los respectivos titulares.
    - La Dirección de la Oficina Universitaria de Cooperación al Desarrollo, en representación de la Universidad de Extremadura.
    - Un representante del Consejo de la Juventud de Extremadura.
    - Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
    - Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
    - La presidencia de la Coordinadora Extremeña de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.
    - Un representante de la Plataforma del 0,7%.
    - Un representante del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.
    - Siete representantes de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo radicadas en Extremadura, elegidos por y entre las organizaciones pertenecientes a la Coordinadora Extremeña de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.
    - Un representante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
    - Un representante del Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE).
    - Un representante de Cruz Roja Española.
    - Un representante de AUPEX.
    - Un representante de FUNDECYT.
- Con la ampliación del año 2016:
- Un representante de los grupos políticos con representación parlamentaria
  - Un representante de la Diputación de Cáceres
  - Un representante de la Diputación de Badajoz

Fuente: Decreto 196/2009, de 28 de agosto, por el que se regula el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo e información facilitada por la AEXCID.

La existencia de cauces de diálogo formales, como el Consejo Asesor, constituye, un elemento fundamental del marco de participación que institucionaliza el diálogo entre diferentes agentes y permite articular su participación en la construcción y seguimiento de la política de cooperación.

Sin embargo, se constatan al mismo tiempo algunas debilidades y limitaciones en su composición y funcionamiento que impiden que este órgano cumpla eficazmente con su función de representatividad y articulación de la participación. De esta forma, la excesiva rigidez en su estructura y funcionamiento limita considerablemente su potencial como espacio de participación real, restando flexibilidad al debate e impidiendo un diálogo más abierto y amplio. Otro de los elementos a revisar está relacionado precisamente con las temáticas que ocupan gran parte de la agenda del Consejo, temas principalmente de carácter técnico, muy ligados a los instrumentos de financiación, lo que supone una pérdida de oportunidad para que en este espacio se debatan y analicen también cuestiones más estratégicas y se profundice en el análisis de las políticas en clave de coherencia de políticas para el desarrollo, desde una perspectiva integral e intersectorial.

Esta prevalencia de los debates sobre cuestiones vinculadas con la gestión de la política limita, además, la capacidad del Consejo para orientar estratégicamente la política de desarrollo. Sin embargo, para que el Consejo Asesor pueda ejercer eficazmente esta función de carácter estratégico, no solo es necesario revisar su estructura y funcionamiento, sino que será necesario también reforzar las capacidades de los diferentes actores que participan en él. Un debate más amplio sobre la política de cooperación y desarrollo, en clave de coherencia de políticas para el desarrollo, requiere el impulso de capacidad de análisis, seguimiento de la agenda política local e internacional, de diálogo político y

social, y de propuesta, frente a las capacidades más asociadas a la gestión y seguimiento de subvenciones que son las que, como se ha comentado, más se han desarrollado en el sector en las últimas décadas.

Finalmente, también se observa margen de mejora en materia de transparencia, pues resulta complicado acceder a las actas y documentación producida en los grupos de trabajo del Consejo, información que es aconsejable esté disponible públicamente para que cualquier persona o colectivo pueda consultarlo si así lo requiere.

### Los canales de participación no reglados

Durante los dos últimos años, se han promovido también espacios no reglados de participación y diálogo entre la administración y la sociedad civil, especialmente con las ONGD. Así lo han manifestado los agentes entrevistados, quienes reconocen que la administración, consciente de las limitaciones del marco participativo y de la rigidez de los espacios formales, ha mostrado disponibilidad y predisposición para fomentar el diálogo a través de otro tipo de canales. Destaca el proceso participativo y de consulta abierto por la AEXCID para la elaboración del Plan anual de 2017, en el que, además de los mecanismos de consulta tradicionales dirigidos a los agentes de la cooperación, ha utilizado herramientas digitales con para llegar a otros actores; y la revisión de las bases reguladoras en materia de cooperación para el desarrollo. Son avances positivos con respecto al periodo anterior, pero aun con un importante margen de mejora para vincular la reflexión y participación de los elementos más estratégicos de la política con la participación más pegada a los aspectos instrumentales de ésta.

Analizados los principales elementos del marco de participación de la cooperación extremeña, cabe concluir que es necesario apostar por la construcción de un modelo de participación más amplio y estratégico, en el que nuevos actores y temáticas tengan cabida y con más capacidad de orientación de la política. Para ello es importante reforzar e impulsar mecanismos de participación que permitan ampliar y fortalecer el rol de los diferentes actores. El objetivo, con ello, es lograr que la política de cooperación se constituya en un espacio que logre articular a la multitud de actores que desde diferentes espacios trabajan por el desarrollo y los derechos humanos, y apostar por el debate y la reflexión estratégica y por lógicas más estratégicas, flexibles y procesuales, que imbriquen esta participación en el conjunto de toma de decisiones de la política. Como se plantea en el capítulo 4, la propuesta de trabajar en clave de ámbitos estratégicos, pretende avanzar en esta dirección.

## vi. El marco de articulación y colaboración interinstitucional de la cooperación extremeña

Uno de los rasgos más característicos de la cooperación española es el fenómeno de la cooperación descentralizada. Son pocos los países en los que los gobiernos descentralizados juegan un papel tan relevante en la política de cooperación internacional como sucede en el caso español (OECD, 2005). Esta amplitud y diversidad de actores ha dado lugar a un amplio debate en torno a la necesidad de articular marcos para la armonización y la coordinación de la cooperación de los diferentes actores. Esta preocupación por la coordinación se hizo especialmente intensa en los años en los que confluyeron la expansión de la cooperación descentralizada y la agenda de eficacia de la ayuda, entre cuyas prioridades se encontraba la armonización de las acciones y los mecanismos de cooperación entre los diferentes agentes del sistema internacional de ayuda.

### Compromiso discursivo con la coordinación con limitado reflejo en la práctica

En el caso de la cooperación extremeña, la preocupación por la coordinación con otros agentes tanto estatales como autonómicos y de la propia región extremeña estuvo presente desde sus inicios y quedó claramente reflejada en la construcción de su marco normativo y estratégico. Parece un hecho determinante que el marco normativo y estratégico comienza a desarrollarse en Extremadura precisamente en el periodo en el que la agenda de eficacia de la ayuda cobra relevancia, coincidiendo con el Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en 2003 y el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en París en 2005, cuyos resultados fueron la Declaración sobre Armonización y la Declaración de París.

En este contexto se construye un marco normativo y estratégico en Extremadura en el que la coordinación, en cumplimiento también con el propio marco normativo de la cooperación española, tanto en dirección vertical como horizontal ocupa un papel relevante.

Concretamente, la Ley 1/2003, de 27 de febrero define la coordinación en ambos niveles. En su artículo 2, dispone que las actuaciones de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura se enmarcan dentro de los criterios de respeto a la política exterior del Estado español y de coordinación con otras administraciones públicas, en orden a una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos puestos a su disposición.

En la misma ley se reafirma, en su artículo 8.4, que “la Junta de Extremadura llevará a cabo una política activa de colaboración con la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, con ambas Diputaciones Provinciales, así como con los Ayuntamientos de la Región que destinen recursos a la cooperación para el desarrollo. En este sentido establecerá sistemas de coordinación e información permanentes a través de la creación de la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo y el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo. Además, la Junta de Extremadura impulsará la participación de todas las instituciones extremeñas en acciones de cooperación para el desarrollo mediante la aplicación de Fondos Regionales de Solidaridad, consorcios intermunicipales, bancos de expertos de las administraciones u otros”.

Asimismo, tanto el Plan general 2014-2017 —y los planes generales anteriores— como los planes anuales de este periodo, recogen y reafirman la necesidad de colaborar con las instancias estatales y con las regionales. Lo cierto es que la fórmula en la que esta colaboración se recoge es marcadamen-

te genérica. Sirva como ejemplo lo señalado en el Plan anual 2017 que dedica el apartado 3.2. a la alineación y la complementariedad. Se reafirma, en dicho apartado, el compromiso de mejorar la pertinencia de las acciones que se emprendan, reforzando el posicionamiento con respecto a dos cuestiones claves en la mejora de la eficacia de la ayuda: la alineación y la complementariedad o armonización. De esta forma, se continuará propiciando la alineación “basando nuestro apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios” (Junta de Extremadura, 2017).

A este respecto, el plan profundiza que la cooperación extremeña, a través de la AEXCID, se compromete a participar de los “mecanismos de coordinación existentes con la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, teniendo en consideración la existencia de Marcos de Asociación País (MAP) como instrumentos de planificación estratégica geográfica de la cooperación española con todos los países priorizados en el actual plan general, así como con países de las regiones prioritarias establecidas en el Plan Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, orientaremos nuestras acciones a la mejora de la eficacia a través de la coordinación para la implementación de estos MAP con los organismos donantes que intervienen en los mismos países” (Junta de Extremadura, 2017).

Hace referencia el plan, asimismo, a “la consolidación de las relaciones con otros actores de la cooperación extremeña como son las diputaciones y corporaciones locales”. Para ello, el plan propone el impulso de “un espacio de diálogo entre actores públicos y la sociedad civil organizada que posibilite una coordinación de las diferentes actuaciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, con el objetivo de mejorar la eficacia de la cooperación extremeña, desde la AEXCID, intensificaremos los esfuerzos para recuperar espacios perdidos de coordinación y complementariedad con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y las demás Comunidades Autónomas”.

Es muy significativo, a la luz de estos compromisos, cómo la coordinación ocupa un lugar importante en el marco discursivo y normativo de la cooperación extremeña. Lo cierto es que esta apuesta normativa y estratégica no ha logrado traducirse, de momento, en la puesta en marcha de marcos suficientes y adecuados para la coordinación. Hasta la fecha, la ausencia de un marco adecuado para la coordinación y la colaboración interinstitucional<sup>58</sup>, y también la ausencia de voluntad y capacidades para ello, ha impedido una acción mancomunada y coordinada entre las diferentes administraciones públicas en materia de cooperación internacional.

Han existido a lo largo de los años, no obstante, algunas iniciativas específicas de coordinación articuladas, en la práctica totalidad de los casos, en torno a acciones o proyectos muy concretos. En los últimos dos años, con vocación de superación de este carácter puntual y concreto, se ha fomentado esta colaboración interinstitucional a través de la puesta en marcha de un convenio de colaboración entre instituciones extremeñas como la AEXCID, las diputaciones extremeñas y FEMPEX con el objeti-

---

<sup>58</sup> A pesar de que, a través del Decreto 38/2005, se crea la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo, con el objetivo de garantizar la coordinación y colaboración entre las administraciones públicas extremeñas.

vo de ampliar y fortalecer la solidaridad del pueblo extremeño y su compromiso con los problemas globales, ampliando el marco de colaboración interinstitucional para ello.

### La dimensión europea de la cooperación extremeña

Uno de los signos que evidencian más claramente la apuesta de la cooperación extremeña por el trabajo en marcos comunes para una acción colectiva multinivel es el impulso de la dimensión europea de esta política.

Después de largo tiempo en el que la relación de la cooperación extremeña con las instituciones y actores de la Unión Europea ha sido apenas inexistente, se ha promovido en los últimos años la colaboración con las instituciones comunitarias y otras regiones europeas. Varios son los elementos que explican este impulso: la existencia de un área de trabajo en la AEXCID dedicada prácticamente en exclusiva a establecer el vínculo con las instituciones comunitarias y los socios europeos, el diseño de un plan de acción con carácter estratégico y de largo plazo, y el impulso político para su puesta en marcha.

Un elemento importante para lograr el impulso de la dimensión europea de la cooperación extremeña consiste en la realización de un plan de acción apoyado en un ejercicio de diagnóstico sobre la implantación de los actores de la cooperación extremeña en el marco europeo, y la puesta en marcha de una serie de líneas estratégicas de trabajo, resultado de dicho ejercicio de diagnóstico.

Varios son los objetivos presentes en dicho plan de acción. En primer lugar, se plantea como objetivo fortalecer la información y la formación sobre asuntos europeos vinculados con la política de cooperación y desarrollo, y el impulso de la participación de los agentes extremeños en dichos asuntos. Para ello, se articula un trabajo basado en el conocimiento y aprendizaje acerca de programas europeos competitivos, normativa y directrices europeas sobre desarrollo y cooperación.

En segundo lugar, es objetivo de este plan de acción la contribución a los planteamientos y objetivos del Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017. Para ello es fundamental la incorporación de recursos y de alianzas generadas en el contexto europeo al servicio de la cooperación extremeña y sus objetivos, así como la incorporación de la cooperación extremeña en espacios y foros europeos. Destacan, en este sentido, algunas iniciativas concretas como la puesta en marcha de un proyecto de movilidad humana y migraciones con personas refugiadas, el trabajo con el Instituto Camões de Portugal en apoyo al proceso de paz en Colombia, el proyecto para fortalecer a la cooperación extremeña en Europa, o una iniciativa para el empoderamiento de jóvenes en Europa para el impulso de la Agenda 2030 y los ODS. Se trata de iniciativas que, al tiempo que tratan de contribuir a los objetivos marcados en el Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017, fortalecen la presencia de la cooperación extremeña en espacios y redes europeas.

En este sentido, es un tercer objetivo de este plan de acción la promoción de Extremadura en Europa, elemento que es considerado relevante para la difusión e incidencia en espacios europeos acerca de las visiones y valores asumidos por la cooperación extremeña. Un ejemplo de esta línea de trabajo fue la organización de una de las mesas de trabajo sobre los desafíos de las migraciones y la movilidad humana para la gobernanza global y los derechos humanos, en los *Assises de la Coopération Décentralisée* celebrados en Bruselas en julio de 2017 por el Comité de las Regiones.

En el desarrollo de esta línea de trabajo, la cooperación extremeña está avanzando recientemente en la configuración de una red de alianzas con agentes europeos e internacionales que es relevante para

el trabajo de "europeización" de la cooperación extremeña. Destacan en esta red de alianzas, por citar solo algunos de los espacios y socios de articulación, el Instituto Camoes, la Plataforma Portuguesa de ONGD, la *European Association for Local Democracy* (ALDA), la *European Platform of Local and Regional Authorities for Development* (PLATFORMA), diversas regiones europeas (como la Región Emilia Romana o Alentejo-Centro), o el Programa Eurosocietal, del que la AEXCID es entidad aliada.

Sin entrar en profundidad en el análisis de las distintas iniciativas mencionadas, lo cierto es que es significativo el impulso de la dimensión europea llevado a cabo por la cooperación extremeña. Esta dimensión, la europea, es además importante en tanto que espacio de oportunidad en un momento de necesaria revisión sobre el modelo de la cooperación extremeña y los marcos de trabajo mancomunado para la colaboración interinstitucional y la acción colectiva global.

Es especialmente relevante esta cuestión en el marco de reflexión abierto en este trabajo de investigación. Un marco que llama a la cooperación extremeña a superar las relaciones marcadamente instrumentales y desde una lógica norte-sur. En este sentido, la puesta en marcha de procesos más estratégicos, abiertos y flexibles desde una lógica de procesos, encuentra en la dimensión europea un componente de la política llamado a jugar un papel más relevante en la construcción estratégica de la política.

### **Hacia una visión ampliada de la colaboración interinstitucional**

La reflexión realizada en torno a la necesidad de articular los diferentes espacios que configuran a la cooperación extremeña en el mismo marco estratégico de análisis, de diálogo y de acción, bien podría ser una perspectiva desde la que abordar los procesos de colaboración interinstitucional y articulación multinivel.

Lo cierto es que, aun reconociendo los impulsos más recientes en materia de coordinación, la cooperación extremeña tiene aun un amplísimo margen de mejora en lo que a colaboración interinstitucional se refiere. Este desafío en materia de acción colectiva, colaborativa y coordinada puede plantearse en dos direcciones distintas, pero complementarias entre sí.

Por un lado, es necesario un cambio en el paradigma desde el que abordar la coordinación y articulación entre agentes. Parece importante, en este sentido, una concepción de la articulación de carácter estratégico que, aunque las pueda incluir, supere algunas visiones excesivamente instrumentales, técnicas y exclusivamente focalizadas en la gestión de la coordinación. Los cambios en el contexto internacional provocados por la creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, la complejidad y la gravedad de los problemas, como ya se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, aconsejan abordar una perspectiva más vinculada con las responsabilidades colectivas y el marco de gobernanza multinivel en la respuesta a los problemas y en la transformación del insostenible modelo de convivencia global.

Por otro lado, es necesario para materializar este cambio de paradigma, avanzar en la puesta en marcha de mecanismos e iniciativas concretas para la articulación y la colaboración interinstitucional. En este sentido, la propuesta de un marco basado en ámbitos estratégicos para el diálogo entre agentes en el diseño de las acciones y modalidades de trabajo, constituye una oportunidad de gran relevancia para incorporar dinámicas de diálogo y colaboración interinstitucional que puedan derivar en la realización de un trabajo colectivo más estratégico.

## vii. La educación para el desarrollo

### Evolución y etapas de la educación para el desarrollo de Extremadura<sup>59</sup>

La educación para el desarrollo ha estado siempre presente en la cooperación internacional extremeña, tanto de manera transversal, en los instrumentos de planificación y en los normativos, como a través de un instrumento específico, con la estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación internacional extremeña de 2009-2011.

No obstante, más allá del hecho de que su presencia se ha mantenido constante, resulta difícil establecer otro elemento de continuidad en la educación para el desarrollo extremeña, salvo el de que es el componente al que menor financiación se asigna.

Así, la educación para el desarrollo aparece como modalidad (en los planes generales 2004-2007 y 2010-2013 y en los planes anuales desde 2004 hasta 2009) o como instrumento (a partir del plan anual de 2010 y en los planes generales siguientes). Se gestiona a través de la cooperación directa (planes anuales 2004 a 2011 y 2014) o a través de la cooperación indirecta mediante convocatorias periódicas de concurrencia competitiva (del plan anual 2012 en adelante). En ocasiones se hace una reserva del presupuesto —nunca inferior al 10% del presupuesto total (planes anuales 2004 al 2009 y todos los planes generales salvo el plan general 2004-2007, 2008-2011, 2014- 2017)— y en otras no (plan general 2010-2013 y planes anuales 2010 en adelante).

Esta heterogeneidad se manifiesta también en la visión de la educación para el desarrollo adoptada por la cooperación extremeña, pudiendo establecerse al menos dos etapas diferenciadas. En la primera fase el marco teórico de la educación para el desarrollo va evolucionando desde su identificación con la sensibilización —desarrollada principalmente por las ONG, en el ámbito de la educación formal, y con los medios de comunicación— hacia una expansión y una mayor concreción en la definición del ámbito de actuación y de las estrategias de implementación. En la segunda fase se orienta la visión de este componente del desarrollo hacia la educación para el desarrollo de quinta y sexta generación —Educación para la Ciudadanía Global o Educación para la Transformación Social—, se incorpora el enfoque de género, de derechos humanos, la dimensión sociopolítica e intercultural, la comunicación para el desarrollo, se amplía la naturaleza de los actores que participarán en las diferentes fases del ciclo y se promueve la coherencia de políticas para el desarrollo.

La primera fase comprendería desde el 2004 hasta el 2014, coincidiendo con el periodo de vigencia de los tres primeros planes generales de la cooperación extremeña. El Plan general de 2004-2007 indica que “el propósito principal es mantener el pulso informativo y moral sobre las múltiples situaciones de sufrimiento en el mundo, (...) por lo que se hace necesario que elaboremos un programa integral de sensibilización de la población extremeña en general, en colaboración con el mundo educativo e informativo, además de todos aquellos extremeños y extremeñas implicados en la cooperación al desarrollo. Se trata de que los ciudadanos sean informados y tomen conciencia de las injusti-

---

<sup>59</sup> El análisis se realiza principalmente a partir de los instrumentos de planificación, puesto que, aunque existen instrumentos de planificación desde el año 2004, para el seguimiento y la gestión del conocimiento generado se cuenta únicamente con las memorias de los años 2008, 2009 y 2010 y con un análisis del periodo 2007-2009 recogido en la Estrategia de Educación para el Desarrollo.

cias estructurales que se dan por todo el mundo, puedan movilizarse contra ellas e incluso modifiquen su estilo de vida” (Junta de Extremadura, 2004).

El Plan general 2008-2011, hace explícita la confusión que se está dando en la cooperación extremeña entre sensibilización y educación para el desarrollo y para diferenciarla de aquella define los objetivos y las dimensiones de esta última. No obstante, entre 2004 y hasta el 2009, los planes anuales mantienen la misma definición de la educación para el desarrollo, vinculándola a la sensibilización, la formación, el comercio justo o los movimientos alterglobalización.

Pareciera que las cosas iban a cambiar a partir del 2010, con la entrada en vigor de un nuevo Plan general para el periodo 2010-2013, en el que se concreta el alcance y la dimensión de la educación para el desarrollo extremeña al declarar que asumirá los principios establecidos en la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española de 2008; sus cuatro dimensiones (sensibilización; educación y formación; investigación y reflexión, incidencia política y movilización social); sus tres ámbitos de intervención (educación formal, no formal e informal); sus líneas estratégicas de actuación, así como sus pautas de intervención prioritarias; y tras la aprobación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la cooperación extremeña el año anterior.

La estrategia de educación para el desarrollo de Extremadura cuenta para su elaboración con la AECID y las ONGD como actores principales y tiene como horizonte temporal el periodo 2009-2011. La estrategia afirma que “completa un ciclo que supera iniciales acciones basadas en la buena voluntad (...) no siempre con los mejores recursos conceptuales, metodológicos o disponibilidad adecuada de herramientas”. En sintonía con la Estrategia Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española de la AECID, se articula en base a tres objetivos: a) sensibilización y educación para la toma de conciencia de la sociedad extremeña sobre las características principales de la globalización, su incidencia en las relaciones norte-sur, y la necesidad de intervenir a favor de los objetivos de desarrollo del milenio en la lucha contra la pobreza de acuerdo con el paradigma de desarrollo humano y sostenible; b) desarrollo teórico-práctico del concepto de ciudadanía global, en correspondencia con el concepto de cooperación para el desarrollo como instrumento de seguridad global de los pueblos y las sociedades; c) incorporación en la sociedad extremeña de hábitos de conducta y participación institucionales, sociales e individuales alineados con la cultura de la solidaridad, la cooperación para el desarrollo y el desarrollo humano y sostenible.

No obstante, en los planes anuales de 2010 y 2011, la educación para el desarrollo se contempla aún en clave de sensibilización. Estos planes anuales son también los primeros en los que no se hace reserva de una cantidad mínima de la planificación presupuestaria.

En 2012, la educación para el desarrollo pasa de realizarse a través de la modalidad de cooperación directa a hacerse desde la modalidad indirecta, convocándose el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva mediante una convocatoria periódica, siguiendo las indicaciones de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la AECID, recogidas a su vez en la estrategia sectorial extremeña de 2009 (Junta de Extremadura, 2012).

El año 2013 marca un cierto cambio en el planteamiento predominante. Así, el plan anual establece como parte de los resultados esperados que “por lo que respecta a la Educación para el Desarrollo, se ha mejorado la coordinación con otros departamentos de la junta de Extremadura”, aunque el indicador asociado a este resultado es que la consejería competente y los responsables de los centros educativos conozcan los proyectos de Educación para el Desarrollo formal financiados por la

AEXCID (Junta de Extremadura, 2013a). Con este plan anual se cierra la primera etapa de la educación para el desarrollo de la cooperación extremeña, en la que los instrumentos de planificación han intentado desligar la identificación de la educación para el desarrollo como un ámbito centrado únicamente en la sensibilización y en la que se han desarrollado instrumentos específicos: la estrategia sectorial de la AECID y de la AEXCID. También en esta etapa se comienza a articular la Educación para el Desarrollo a través de la modalidad indirecta, con convocatoria propia y periódica de concurrencia competitiva para la asignación de las subvenciones.

La segunda fase se iniciaría con el Plan general 2014-2017, en el que se definen las líneas de actuación de la educación para el desarrollo siguiendo las pautas marcadas por la AECID. Se habla, así, de ciudadanía global, de trabajar con los empleados públicos y con el resto de los actores partícipes en el sistema de cooperación extremeño, en espacios de educación formal, no formales e informales y de fomentar la interacción con los espacios culturales.

Este plan general apela al fortalecimiento de la coordinación y de la colaboración directa entre ONGD y Administraciones Públicas para crear sinergias, evitar duplicidades y producir mejores resultados e impactos, aspectos que considera de especial importancia por tratarse de un plan elaborado en un periodo de crisis. El plan propone la elaboración de una nueva estrategia de educación para el desarrollo, por haber transcurrido el periodo de vigencia del plan general en el que fue redactada, y recupera el objetivo de la reserva presupuestaria del 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo que gestiona la AEXCID para esta modalidad.

Los planes anuales que desarrollan este plan general han ido arrastrando de año en año el propósito de elaborar participativamente la nueva estrategia de educación para el desarrollo. En el plan vigente está planificada la puesta en marcha un grupo de trabajo para la construcción de una estrategia que oriente las acciones de educación para el desarrollo para los próximos años.

A partir de 2016, se introducen elementos como la creación de un grupo de trabajo transfronterizo hispano-luso de Educación para el Desarrollo y, bajo la influencia de los resultados del IV Congreso de Educación para el Desarrollo celebrado en 2014, se empieza a hablar de incorporar a los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. Ese es también el año en el que se incorpora en la visión de la educación para el desarrollo —Educación para la Ciudadanía Global o Educación para la Transformación Social— el enfoque de género, de derechos humanos, de comunicación para el desarrollo y la dimensión sociopolítica e intercultural y, por primera vez, se integran en la convocatoria de educación para el desarrollo criterios de baremación que promueven la coherencia de políticas de las entidades públicas extremeñas.

### **La inversión en educación para el desarrollo**

Según los datos disponibles, la asignación presupuestaria para educación para el desarrollo ha oscilado tradicionalmente entre una quinta y una sexta parte de los montos asignados conjuntamente a la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria<sup>60</sup> para los mismos plazos de ejecución<sup>61</sup>. A la luz de estos datos, los recursos económicos destinados a la Educación para el Desarrollo no susten-

---

<sup>60</sup> Ver planes anuales y órdenes de bases.

<sup>61</sup> Esta regla sólo se rompe en el plan anual de 2008, y no debido al incremento en el monto de la educación para el desarrollo sino al descenso del de Ayuda Humanitaria.

tan el peso que se le da en los instrumentos de planificación, muestra reciente de ello es el Plan general 2014-2017, en el que se afirma consagrar “la definitiva apuesta del Gobierno autonómico para una Educación para el Desarrollo eficaz y que responda al momento actual del proceso entre la quinta y la sexta generación hacia una educación transformadora y crítica”, mientras que la reserva de fondos para Educación para el desarrollo disminuye en los primeros años de vigencia del Plan General. Esta tendencia se invierte de manera notable en los dos últimos años de vigencia del Plan (2016 y 2017), siendo así que, en la convocatoria pública el 2016, se hace un aumento del 100% de los fondos anteriormente reservados para la Educación para el Desarrollo. En 2017 sigue esta tendencia al aumento, incluyendo una ampliación del crédito inicialmente asignado en la convocatoria de subvenciones a proyectos de Educación para el desarrollo, suponiendo un aumento significativo de los montos destinados a Educación para el Desarrollo en los dos últimos años de vigencia del Plan<sup>62</sup>.

### La educación para el desarrollo ante los desafíos actuales

Al igual que los demás ámbitos desde los que se contribuye al desarrollo humano y sostenible, la educación para el desarrollo ha de evolucionar para poder hacer frente a la realidad y a los desafíos descritos en la investigación.

La educación para el desarrollo cuenta con un enorme potencial en este sentido. Por una parte, contribuyendo a construir una visión crítica del modelo de desarrollo predominante, centrado en el crecimiento económico, y, por otra proponiendo transformaciones estructurales desde una perspectiva multiactor, multinivel, cosmopolita e intermística. Sin embargo, su consideración como un componente menor y de segundo nivel, así como la escasez de los fondos invertidos en este ámbito, han limitado su capacidad real de incidencia y de transformación.

Por todo ello, esta investigación concluye sugiriendo que esta nueva etapa de la cooperación extremeña, exigiría una apuesta fuerte por:

- Fortalecer los recursos destinados a la educación para el desarrollo (aumento de la inversión, fortalecimiento de las capacidades, mejora de la capacidad de incidencia, generación de conocimiento, intercambio de experiencias, creación de espacios de gestión del conocimiento) para así desplegar todo su potencial transformador.
- Incluir nuevos actores en todo el ciclo de la educación para la transformación social, yendo más allá de las ONGD y de los actores tradicionales de la cooperación para el desarrollo.
- Desarrollar instrumentos para el seguimiento y la gestión del conocimiento que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia.
- Realizar un diseño participativo de la Estrategia de Educación para el Desarrollo, en la que se defina una visión estratégica y sólida para este ámbito, y que, resultado del consenso y de la participación amplia de actores diversos, tenga vocación de continuidad y no esté asociada al periodo de vigencia del plan estratégico del periodo en el que se ha diseñado, al tiempo que

---

<sup>62</sup>Los datos mencionados hacen referencia a presupuesto comprometido. Los compromisos, publicados en el DOE en 2015, 2016 y 2017 plantean un presupuesto de 300.000 euros para el año 2015, de 600.005 para el año 2016 y de 700.000 euros para el año 2017. Véase al respect DOE nº 83 de 4 de mayo de 2015, DOE nº 101 de 27 de mayo de 2016 y DOE nº 68 de 7 de abril de 2017.

ofrece la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios y las necesidades que vayan surgiendo.

## C. La coherencia de políticas en Extremadura

Tras el estudio del marco teórico y discursivo y del modelo de la cooperación extremeña, este apartado se dedica al análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo. El objetivo, en el marco de la investigación, no es, sin embargo, realizar un diagnóstico exhaustivo del estado de la coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura, cuestión que requeriría de un trabajo de investigación específico, sino examinar algunos elementos relevantes para el trabajo por la coherencia de políticas en Extremadura y sus implicaciones de cara a repensar la política y el modelo de cooperación. De esta forma, el apartado se inicia con un análisis sobre cómo se contempla la coherencia de políticas para el desarrollo en los documentos oficiales de la cooperación extremeña para realizar, a continuación, una exploración de algunos elementos relevantes para el trabajo por la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura.

### i. La coherencia de políticas para el desarrollo en el marco normativo y de planificación de la política de cooperación en Extremadura

El documento de referencia del marco normativo de la cooperación extremeña, la ley de cooperación para el desarrollo de 2003, no hace referencia explícita al enfoque de CPD. Tampoco los planes generales que se han implementado hasta 2013. De hecho, la primera vez que se hace mención expresa al enfoque de CPD en un documento oficial es en el plan general actualmente vigente (2014-2017), que recoge la coherencia de políticas para el desarrollo como uno de los principios rectores aplicables al conjunto de los actores de sistema de cooperación, lo que se traslada también a los respectivos planes anuales. A continuación se hace una revisión de cómo se aborda la coherencia de políticas para el desarrollo en el plan general y en el plan anual vigentes en la actualidad.

#### La coherencia de políticas para el desarrollo en el Plan general (2014-2017)

El plan general no adopta explícitamente un determinado enfoque de CPD, sino que hace referencia a la existencia de diferentes conceptualizaciones en otras instituciones, organizaciones y normativas y afirma que “sea cual sea el concepto de coherencia que manejemos, como operadores de recursos de cooperación internacional del norte, la coherencia de políticas para el desarrollo obliga a tener en cuenta cómo las diferentes políticas que puedan poner en marcha las distintas instancias de la Junta de Extremadura pueden afectar a los países de intervención procurando en todo momento evitar incongruencias entre ellas y que, además, dichas políticas interactúen entre sí y con las del estado receptor para el logro de los objetivos de desarrollo que se pretenden”. Asimismo, el plan general hace referencia a la coherencia de políticas para el desarrollo como “elemento complementario, pero fundamental para incrementar la eficacia de la ayuda”.

Se apuesta, por tanto, por una conceptualización de la coherencia de políticas para el desarrollo un tanto restrictiva desde el punto de vista de su capacidad de transformación que considera que el valor de este enfoque reside en su potencial para aumentar la eficacia de la ayuda y equipara la coherencia de políticas con identificar y evitar incoherencias y contradicciones entre las diferentes políticas desde la perspectiva del desarrollo y con la búsqueda de sinergias. Responde, asimismo, a

una lógica norte-sur (donante-receptor) que entiende que la coherencia consiste en que las políticas de los gobiernos de los países desarrollados tengan en cuenta sus efectos sobre los países en desarrollo, una mirada que, como se ha comentado, resulta excesivamente limitada para abordar los desafíos del desarrollo en el mundo actual frente a otras visiones más transformadoras como la que se asume en la investigación (apartado 2C) según la propuesta de Millán (2013a).

Con respecto a las medidas de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo, el plan recoge un conjunto amplio de acciones que incluyen el establecimiento de una red de puntos focales, formación y divulgación (y destaca el papel que puede desempeñar la FEMPEX) o la publicación de un informe bianual sobre coherencia de políticas para el desarrollo, entre otros. Esta propuesta no se acompaña, sin embargo, de una reflexión sobre los motivos que justifican su elección ni se señalan responsabilidades e implicaciones de las mismas. Son, además, acciones que, estando a punto de finalizar el plazo de vigencia del plan, aún no se han puesto en marcha.

Esto es reflejo no solo de la brecha que habitualmente existe entre discurso y práctica en coherencia de políticas, sino que evidencia también que, al igual que —como se ha comentado— sucede en relación con la planificación de la política, se reproducen y asumen mecánicamente elementos del marco de planificación estatal sin un proceso de reflexión y diálogo sobre su pertinencia y adecuación a la especificidad extremeña ni un análisis de las capacidades de los diferentes actores para implementar de forma efectiva dichas acciones.

### **La coherencia de políticas para el desarrollo en el Plan anual 2017**

El Plan anual 2017 vuelve a evidenciar el compromiso discursivo con la coherencia de políticas, que se incorpora como uno de los seis objetivos del plan. En relación con el enfoque, si bien se observa cierta confusión en el uso del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo, se perciben avances con respecto al Plan general. Así, el Plan anual habla de aprovechar sinergias, pero también de la necesidad de incorporar la mirada del desarrollo en la planificación y diseño de un conjunto de políticas y se hace referencia explícita, además, a algunas políticas tradicionalmente consideradas como “nacionales”.

El plan define dos resultados sobre coherencia de políticas para el año 2017. En primer lugar, mejorar la coherencia en departamentos clave para la cooperación, para lo que se propone, por un lado, continuar con el diálogo para impulsar la CPD en el marco del Consejo Rector de la AEXCID y, por otro, mantener los criterios de valoración en las bases reguladoras en materia de educación para el desarrollo para aquellas iniciativas que impulsen acciones de CPD de las entidades públicas extremeñas en el marco de sus competencias. El segundo de los resultados consiste en desarrollar un programa de formación sobre coherencia de políticas para el desarrollo dirigido a empleados públicos de distintos departamentos y a ONGD y actores de la cooperación. Por lo demás, no se proponen mayores avances en materia de diseño o estructura institucional ni sobre plazos y compromisos de implementación de las acciones de promoción de CPD contempladas en el Plan general.

En definitiva, a pesar de mostrar explícitamente el compromiso con la CPD, el marco normativo y de planificación de la cooperación extremeña no consigue plantear una propuesta discursiva clara, un diseño institucional específico ni un marco de actuación sólido. Esto parece reflejar que detrás de estos documentos no ha existido suficiente reflexión estratégica ni un diálogo amplio sobre la necesidad de construir un sistema de trabajo en materia de CPD eficaz y adaptado a la realidad extremeña y a sus capacidades y de sus implicaciones para el conjunto del gobierno. Esta investigación sugie-

re, por tanto, que el siguiente ciclo de planificación tome en consideración estas cuestiones y defina un marco discursivo más claro y un marco institucional específico y adaptado a la realidad, como se propone de manera más detallada en el último capítulo del informe.

## **ii. El trabajo de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura**

Una vez analizados los documentos oficiales de la cooperación extremeña, a continuación se realiza una exploración del trabajo de la Junta de Extremadura en materia de CPD a través del análisis de algunos aspectos especialmente relevantes para la promoción e implantación de este enfoque.

### **Compromiso y voluntad política**

El punto de partida sobre el que necesariamente debe construirse un sistema eficaz de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo es la voluntad y compromiso político del gobierno con el desarrollo. Un compromiso político que debe darse al más alto nivel de gobierno de tal forma que cuente con la entidad necesaria para hacer prevalecer los objetivos e intereses del desarrollo; y que debe traducirse en objetivos concretos y en una hoja de ruta clara.

En el caso extremeño, diversos elementos permiten afirmar que ese compromiso político de partida existe. El hecho, como se ha comentado, de que la CPD forme parte de los principios rectores y objetivos estratégicos de la cooperación extremeña; diferentes declaraciones o compromisos públicos de la Junta de Extremadura muestran su compromiso con el desarrollo sostenible (entre otras, el debate sobre el estado de la región de este año 2017), el que la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo dependa directamente de la Presidencia de la Junta de Extremadura; o la propia apuesta por impulsar esta investigación son muestra de esa voluntad.

### **Conocimiento e interiorización del enfoque de CPD en el gobierno**

No puede afirmarse, sin embargo, que este compromiso o voluntad política haya logrado calar de forma suficiente en el conjunto del gobierno. Hasta el momento, no se ha avanzado lo suficiente en el establecimiento de un marco doctrinal que recoja el enfoque de CPD desde el que se va a trabajar y en el que se explicita el alcance e implicaciones que este enfoque tiene sobre el conjunto de la acción gubernamental. Aún no es posible afirmar que haya una percepción generalizada de que estos temas sean responsabilidad de todas las áreas de gobierno más allá de la de cooperación. Tampoco existe una hoja de ruta que articule el trabajo en materia de coherencia de políticas para el desarrollo en el corto/medio plazo en las diferentes áreas de gobierno, lo que pone de manifiesto la brecha aún existente entre compromiso discursivo y práctica.

En este sentido, un elemento a tener en cuenta es la necesidad de contar, por parte del personal funcionario y los responsables políticos, de un mandato político suficientemente claro, y de mayores capacidades y conocimientos sobre desarrollo humano, derechos humanos y sobre la relevancia e implicaciones que el enfoque de CPD tiene en el contexto actual. La AEXCID, órgano llamado a desempeñar un papel clave en el trabajo de coherencia de políticas para el desarrollo, debería superar las inercias asociadas al modelo de cooperación actual que han instalado lógicas de trabajo burocrático y administrativo orientado a la gestión y seguimiento de subvenciones. Así reforzaría su capacidad de análisis de las políticas desde la perspectiva de desarrollo y derechos humanos y de interlocución política con otras instancias y áreas de gobierno que el trabajo por la coherencia de

políticas exige. A pesar de que el plan general y el anual incluyen la realización de formaciones específicas sobre CPD a diferentes actores del gobierno y a las ONGD, lo cierto es que aún no existe una propuesta formativa sólida y estos temas no se recogen sistemáticamente en los programas de formación y perfeccionamiento a empleados y empleadas públicas de las diferentes áreas de gobierno.

### Marco y cultura institucional

Tal y como sugiere esta investigación, el trabajo por la coherencia de políticas para el desarrollo requeriría de una arquitectura institucional dotada de un sistema de mecanismos e instrumentos (formales e informales) interrelacionados y adaptados a la cultura institucional y capacidades del gobierno en cuestión que permitiera garantizar que la perspectiva de desarrollo esté representada en el conjunto de la acción de gobierno.

En la Junta de Extremadura la única propuesta institucional específica para promover la coherencia de políticas para el desarrollo que se recoge en los documentos oficiales tiene que ver, como se ha señalado, con el establecimiento de una red de puntos focales, pero no ha sido implementada. No existen, por lo tanto, mecanismos suficientes que permitan integrar sistemáticamente la perspectiva de desarrollo en la acción gubernamental.

Uno de los principales retos que la implantación de una estrategia de CPD exigiría, tiene que ver con las dificultades asociadas a la transversalización y gestión de las interacciones entre las diferentes políticas. En este sentido, se observa una voluntad y conciencia amplia dentro del gobierno para trabajar en esta dirección y existen mecanismos formales e informales que responden a esta lógica, si bien es necesario dotar a esta línea de actuación de los recursos necesarios para que esta transversalización sea sistemática y ordenada.

Asimismo, existen varias iniciativas y experiencias que, a la luz del análisis realizado en este trabajo de investigación, pueden resultar especialmente relevantes de cara a la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental. Por una parte, la existencia de un mecanismo para la “coordinación de órganos y proyectos políticos transversales a través del Gabinete de la Presidencia”<sup>63</sup> dirigido a facilitar la coordinación e intercambio de información en determinadas áreas de actuación del gobierno. Por otra, el hecho de que la AEXCID dependa directamente de la Presidencia puede facilitar también el ejercicio de transversalización que el enfoque de CPD requiere. Asimismo, existen experiencias interesantes en materia de transversalización, como la labor realizada por la Consejería de Juventud y Deportes durante el periodo 2007-2011 o el trabajo que está realizando el Instituto de la mujer de Extremadura (IMEX). En relación con este último caso, la elaboración de informes sobre violencia machista para el Consejo de Gobierno, la evaluación del impacto de género de los presupuestos de la Junta y la propuesta de implantar presupuestos sensibles al género son iniciativas que arrojan aprendizajes interesantes de cara a la implantación de medidas orientadas a promover la coherencia de políticas para el desarrollo.

También en esta línea, se han realizado esfuerzos de coordinación entre la AEXCID y otros actores, entre los que cabe destacar la labor que se está realizando junto con la CONGD, la Consejería de Educación y empleo y las ONGD para crear una mesa de trabajo sobre educación para el desarrollo

---

<sup>63</sup> Circular 1/2016, de 2 de Noviembre, de la Presidencia de la Junta de Extremadura relativa a la coordinación de órganos y proyectos políticos transversales a través del Gabinete de la Presidencia.

con el fin de mejorar su integración en el sistema de educación formal; el trabajo realizado con las Direcciones Generales de Arquitectura y Urbanismo de cara a la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III; y la articulación con la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias en el marco del proyecto Extremadura 2030.

Un factor que, sin embargo, constituye un obstáculo importante para el trabajo de transversalización tiene que ver con la cultura organizativa e institucional vertical y compartimentalizada característica del modelo institucional español<sup>64</sup> y que también se observa en cierto grado en el caso extremeño. En este sentido, avanzar hacia modelos organizativos más horizontales y basados en una cultura del diálogo y el consenso es fundamental para facilitar el trabajo por la CPD.

### **Capacidad analítica y sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas desde la perspectiva del desarrollo**

Otra carencia importante para el trabajo de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo en Extremadura es que no se cuenta con ningún sistema de seguimiento de la actuación del gobierno en materia de coherencia de políticas que permita valorar, en términos generales, los avances y retrocesos, realizar análisis sobre los efectos que las diferentes políticas o actuaciones de la Junta pueden tener sobre el desarrollo sostenible y elaborar y publicar informes que faciliten la transparencia y rendición de cuentas. Las conclusiones de esta investigación incluyen propuestas para poder dotarse de un adecuado mecanismo de promoción y seguimiento de la CPD.

En este sentido, resulta clave desarrollar una capacidad analítica sólida desde la que analizar las interrelaciones que existen entre las diferentes políticas desde la perspectiva del desarrollo, identificar posibles conflictos e interferencias, desarrollar sistemas de indicadores para medir los avances en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y levantar evidencia empírica que permita mejorar la comprensión de las políticas públicas desde la óptica del desarrollo. También deben diseñarse e implantarse mecanismos que garanticen que esta información retroalimente el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas. Para avanzar en estas cuestiones, es fundamental la articulación con centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil que apoyen y fortalezcan este trabajo desde sus diferentes ámbitos de especialización y actuación.

### **El papel de la sociedad civil**

El trabajo por la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo requiere asimismo de un apoyo amplio de la opinión pública y de un trabajo fuerte de vigilancia e incidencia política por parte de la sociedad civil que garantice que las políticas públicas ponen en el centro el bienestar de todas las personas y la sostenibilidad del planeta. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil juegan, por lo tanto, un papel fundamental a través de su trabajo de análisis político, incidencia, sensibilización y educación para el desarrollo.

Si bien es cierto que existe un amplio reconocimiento de que es necesario priorizar y fortalecer estos ámbitos de actuación, también hay que señalar que la coherencia de políticas no ha sido una de las líneas de trabajo fundamentales de las ONGD extremeñas hasta la fecha, ni habitualmente sus de-

---

<sup>64</sup> Para más información sobre esta cuestión, ver Millán (2011): “Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España”, *Sistema. Revista de ciencias sociales*. Nº 220, 2011, pp. 139-162. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3368187>

mandas y propuestas en el marco de la política de cooperación han estado encaminadas hacia dicha coherencia. En este sentido, hay que subrayar una vez más que para que la sociedad civil, en especial las ONGD extremeñas, puedan desempeñar este papel que los nuevos tiempos exigen es necesario realizar cambios importantes en el modelo de cooperación, superando la lógica instrumental que, como se abordará en profundidad, determina de manera significativa la política de cooperación y el papel de los agentes de desarrollo. Así, resulta clave modificar el marco de instrumentos y desarrollar y fortalecer las capacidades que permitan a los diferentes actores asumir los desafíos que tienen por delante. También es fundamental una mayor articulación y confluencia entre los diferentes espacios de solidaridad y movimientos sociales que, desde diferentes ámbitos, trabajan por los derechos humanos y el desarrollo sostenible a escala local e internacional. Esta cuestión constituye por lo tanto un desafío de carácter integral (en la medida que afecta a todas las dimensiones del desarrollo y el conjunto de las políticas) y de carácter transversal (en la medida que desafía a la actuación del conjunto de los agentes, tanto a la administración como a las organizaciones sociales aunque con diferentes responsabilidades).

### **Iniciativas para un nuevo modelo de desarrollo en Extremadura**

El proceso que la AEXCID está impulsando para rediseñar y ampliar el alcance de la política de cooperación para el desarrollo en Extremadura y promover la integración del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en la acción de gobierno de la Junta de Extremadura es una iniciativa que coincide en el tiempo con al menos otras dos propuestas de gran magnitud que la Junta de Extremadura ha anunciado en esta última legislatura: “Repensando Extremadura” y “Extremadura 2030”. Ambas iniciativas son especialmente convergentes con los principios de la coherencia porque tienen como objetivo construir propuestas para un nuevo modelo de desarrollo para la región extremeña y ambas tienen el propósito de diseñar políticas públicas con un enfoque participativo (de “abajo a arriba”). Resultaría, por tanto, especialmente pertinente y recomendable un estudio más detallado de las mismas desde la perspectiva de coherencia en el marco de un estudio más amplio sobre la CPD en Extremadura, si bien es algo que escapa al ámbito específico de esta investigación.

**PARTE 3**

**RECOMENDACIONES Y  
PROPUESTAS**

## **CAPÍTULO 4**

# **Hacia una renovación de la política de desarrollo y cooperación**

## 4. Hacia una renovación de la política de desarrollo y cooperación

### A. Hacia un nuevo marco de referencia para la política de desarrollo en Extremadura

#### i. Discursos y fundamentos renovados y ampliados ante el nuevo contexto global

A la luz del contexto global marcado por la transnacionalización de los asuntos del desarrollo y de los actores, que han puesto de manifiesto las interdependencias y la ruptura de la lógica norte-sur y la insuficiencia de las miradas estatocéntricas, la política pública de cooperación debe emprender una renovación discursiva que permita legitimarse y fundamentarse como una política relevante por su potencial transformador. Son tantos los cambios y de tan profundo calado sus efectos en la configuración de las condiciones de vida y las relaciones sociales y políticas actuales, que prácticamente puede hablarse de la necesidad de refundación de la política pública de cooperación. No se trata necesariamente de echar por la borda los bagajes, prácticas y desarrollos institucionales que han evolucionado lo mejor que han podido al hilo de la evolución doctrinal y en medio de constricciones muy relevantes, como hemos analizado en el capítulo anterior, pero sí de actualizarlos convenientemente. Lo que exige una profunda ampliación y renovación de algunos elementos nucleares del discurso que sirvió para el nacimiento de la política hace tres décadas.

Hemos analizado cómo la política de cooperación internacional se define como expresión solidaria del pueblo extremeño, lo que constituye una apelación de origen a valores compartidos que permiten anclar adecuadamente la construcción de un discurso político en consonancia con las aspiraciones colectivas formuladas en términos de principios éticos. El nuevo marco de referencia para la política bien puede sostenerse sobre esta expresión de valores éticos comunes que entronca adecuadamente con las aspiraciones de universalidad que defiende la mejor tradición ilustrada hasta nuestros días. Valga, por lo tanto, subrayar la permanente necesidad de mantener un fundamento ético de ese alcance para el posterior desarrollo discursivo y doctrinal de la política pública de cooperación internacional, sin cejar en el empeño de extender constantemente dicho fundamento al conjunto de agentes sociales y a la totalidad de la ciudadanía extremeña. Más aún ante las amenazas que se observan en la actualidad, también atravesando latitudes y diferentes realidades, que invitan a regresar a espacios de intereses definidos por identidades más que por procesos, a partir de la exclusión y la expulsión de las diferencias y las diversidades.

Sin embargo, también hemos observado cómo los fundamentos doctrinales tradicionales de la política de cooperación en Extremadura conjugaban el valor añadido y la complementariedad en relación a una política que se había considerado principalmente como de matriz estatal. La consideración de los desafíos y las interdependencias muestran a las claras que los espacios y los gobiernos subregionales y locales deberán transitar progresivamente por una senda de mayor empoderamiento como actores fundamentales para la gobernanza de los desafíos que plantea el desarrollo, en buena medida como resultado del carácter multinivel y necesariamente adaptado al contexto local. Por lo tanto,

más que hablar de valor añadido, esta investigación sugiere una renovación gradual de la política pública de cooperación a partir de la idea del valor diferencial, que definirá un particular desarrollo doctrinal de la nueva política de cooperación. Fundamentada, así, en la convergencia coherente de sus propias aspiraciones de desarrollo, en función de sus capacidades y desafíos particulares, que ya no pueden ser pensados ni explicados en la antigua lógica territorial identitaria, sino desde la evidencia de que la región presenta características propias al tiempo que particulariza todas las dinámicas transnacionales en su territorio. Esta doble mirada local-global deberá expresarse de manera original en Extremadura, lo que constituirá el valor diferencial que caracterice a la nueva política. De esta forma, la antigua complementariedad respecto de la política estatal de cooperación se comprenderá, a partir de ahora, como una aportación específica con que la región extremeña expresa su asunción de la responsabilidad colectiva y multinivel.

Este valor diferencial con el que Extremadura apostaría por asumir sus responsabilidades colectivas no es un canto al aislamiento ni a la autonomía de la política. Más bien al contrario, la exigencia de una nueva articulación multinivel exigirá un compromiso por la participación en espacios de cooperación donde Extremadura observe qué puede aportar y aprender mejor en la tarea colectiva de hacer frente a los desafíos. Esta idea entronca con las reflexiones emanadas de la nueva arquitectura institucional para avanzar en la alianza global multiactor y multinivel, tal y como afirma el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (FCD-ECOSOC) cuando plantea la relevancia de los actores no estatales y la sociedad civil ya no solo como destinatarios de la cooperación internacional, sino a partir de su empoderamiento como actores fundamentales para la participación en los procesos de toma de decisiones, lo que abarca, precisa el FCD, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de cooperación internacional (Consejo Económico y Social, 2016, p. 20).

## **ii. La coherencia de políticas para el desarrollo y la ciudadanía global**

El discurso y la fundamentación de la nueva política deberá partir de un marco de referencia principal que le permita, al mismo tiempo, asumir de manera razonable el carácter que presentan los desafíos del desarrollo en este tiempo de gran transformación y superar algunas de las lógicas anteriores que han resultado desbordadas por las dinámicas transnacionales. Por ello, el enfoque de la coherencia de políticas para el desarrollo puede situarse en el frontispicio de este marco de referencia como la principal referencia del nuevo marco discursivo y doctrinal para la nueva política pública.

Dicho enfoque permitirá ampliar la mirada y la acción tradicional de la política pública de cooperación tal y como sugieren las nuevas agendas internacionales de desarrollo elaboradas por la comunidad internacional, con especial relevancia para la agenda 2030 por su motivación de integrar los desafíos de manera multidimensional y holística. Pero, además, dicho enfoque permite incorporar de manera sistemática al conjunto de actores interesados en los espacios de participación apropiados para su realización, con lo que las agendas transnacionales de las diferentes redes de sociedad civil y de otros actores institucionales privados y públicos pueden formar parte del discurso de transformación y de transición hacia el desarrollo sostenible y humano que sirve de sostén al discurso y a la doctrina de la acción colectiva y coherente para el desarrollo.

Es muy cierto que la coherencia de políticas para el desarrollo fue, en su origen, un enfoque limitado y de cierto carácter tecnocrático por cuanto evitaba cuestionar y resolver los conflictos latentes en las primeras incoherencias o contradicciones observadas entre políticas de desarrollo. Sin ánimo de reiterar lo expresado en epígrafes precedentes de este estudio, tan sólo subrayamos la importancia

de asumir un enfoque integral del enfoque de coherencia de políticas, tal y como hemos expresado en el epígrafe 2c, cuyas referencias principales (Martínez, 2017a; Millán, 2013; Unceta et al., 2015) abren un camino formidable para superar visiones más restrictivas y con menos potencial transformador como la que observamos en el análisis realizado en epígrafe 3c, en el cual también detectamos voluntades y espacios políticos muy avanzados que justifican plenamente la adopción definitiva del enfoque integral como marco de referencia principal para la nueva política pública de cooperación.

Además, los últimos análisis y reflexiones realizados en el marco del seguimiento de la nueva Agenda 2030 establecen con claridad que lo más relevante en esta visión más amplia es la vinculación explícita de la política de cooperación, ya no solo con la AOD y con un buen uso de esta, sino con la necesaria coherencia de políticas y con el abordaje de cuestiones sistémicas (United Nations, 2016). Son precisamente dos cuestiones novedosas por las que tanto la eficacia como la legitimidad del sistema oficial de ayuda al desarrollo habían sido seriamente cuestionadas. Esta apertura tiene su reflejo también en el tratamiento inclusivo hacia la cooperación sur-sur y los donantes no oficiales del CAD como un elemento fundamental para la contribución de la cooperación internacional a los retos de la Agenda 2030 (Martínez, 2017; United Nations, 2016, pp. 12-14).

De manera muy explícita, el Foro de Cooperación para el Desarrollo realiza una serie de propuestas de gran calado que deben llevarse a cabo para que la cooperación internacional amplíe su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 (United Nations, 2016, pp. 14-16). En concreto, propone “ajustes” en varias esferas de las que cabe destacar algunas que expresan con claridad un notable avance frente a anteriores concepciones más limitadas de la ayuda oficial al desarrollo.

En primer lugar, sugiere avances en “la orientación hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades de los países en desarrollo” (United Nations, 2016, p. 15). No plantea que la cooperación se base por una lógica exclusivamente implementadora de los ODS, sino por la asunción de los objetivos desde una lógica integral y coherente desde una perspectiva que abarque a todo el gobierno (*whole of government approach*) más relacionada con la coherencia de políticas que con el mero apoyo a los ODS desde la política de cooperación. Destaca el Foro de Cooperación para el Desarrollo, como vías para el avance en esta dirección, diferentes prácticas llevadas a cabo en algunos países, como un mandato interministerial según el cual todos los ministerios asumen la responsabilidad de aplicar el mandato de la política de desarrollo internacional, en alusión a los avances registrados en Suecia; o la existencia de un ministerio propio (o una figura con rango ministerial) específico de cooperación para el desarrollo, tal y como sucede en el Reino Unido o en Irlanda del norte. Se trata de medidas de diseño político y estructura de gobierno que, salvando las distancias y las diferencias, podrían inspirar mecanismos útiles para fortalecer la política de cooperación y la capacidad de esta de contribuir al logro de los ODS (United Nations, 2016, p. 16).

Todo lo anterior son argumentos suficientes para que uno de los elementos más relevantes de este proceso de revisión de la política de cooperación en el marco de la Agenda 2030 sea una apertura hacia la integralidad y la consiguiente apuesta por impulsar la coherencia entre las políticas a través de la cooperación internacional. El hecho de que este planteamiento forme parte principal de la narrativa oficial sobre la nueva política de cooperación para el desarrollo constituye un cambio de importancia extraordinaria y un enorme desafío para las políticas de cooperación internacional de cualquier país.

El enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo, siendo referencia principal para la nueva política de cooperación, puede resultar insuficiente y de fácil instrumentalización por parte de in-

tereses diferentes si no se precisa, aunque sea de forma sintética, cuál es el objeto final al que una política de cooperación basada en este enfoque integral orientaría todos los esfuerzos. Con el ánimo de facilitar la incorporación de este enfoque y al mismo tiempo de completarlo, a continuación se señalan de manera sintética cinco enfoques fundamentales integrados y tres lógicas orientadoras de la acción, que completan el nuevo marco de referencia hacia el que debe transitar la refundación de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo.

## Cinco enfoques fundamentales integrados

### Enfoque basado en derechos humanos

Los gobiernos autonómicos y locales comparten con los Estados las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. De esta forma, la cooperación extremeña promoverá la defensa y promoción de los derechos humanos de todas las personas, especialmente de aquellas más afectadas por las desigualdades, la pobreza y la vulneración de derechos como son las mujeres, las personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales e intersexuales (LGTBI), personas pertenecientes a minorías religiosas o étnicas (pueblo gitano, afro descendientes, población nacionalizada, etc.); personas con discapacidad/diversidad funcional; personas mayores, jóvenes; personas con adicciones; población migrante y refugiadas; niños, niñas y adolescentes; personas sin hogar. La política de cooperación extremeña promoverá, además, que el enfoque de derechos humanos se integre en el conjunto de políticas públicas de la Junta de Extremadura. En las acciones de promoción del enfoque basado en derechos humanos, se tendrá presente de manera particular la necesidad de fortalecimiento de capacidades tanto en las instituciones como entre la ciudadanía extremeñas.

Los derechos humanos son universales, iguales, indivisibles e interdependientes y se rigen por un amplio marco normativo que incluye la Carta internacional de los Derechos Humanos y un conjunto de tratados internacionales y permite exigir responsabilidades a los titulares de esas obligaciones.

### Enfoque de desarrollo sostenible

La cooperación extremeña se orientará a la promoción del desarrollo sostenible. Esto implica asumir la multidimensionalidad del desarrollo y atender a sus tres dimensiones (económica, social y medioambiental) y a las relaciones, interacciones y conflictos que existen entre ellas, desde el reconocimiento de que todas son igualmente importantes y de que no es posible avanzar en una de ellas sin lograr progresos en las demás. Supone, por lo tanto, dejar atrás visiones economicistas del desarrollo, que identifican desarrollo con crecimiento económico, para aceptar y respetar los límites biofísicos del planeta y los derechos de las generaciones futuras.

### Enfoque cosmopolita

Vivimos en un mundo global y crecientemente interdependiente, en el que los desafíos en materia de desarrollo han adquirido un carácter transnacional. De esta forma, se hace necesario cambiar la perspectiva y asumir que las fronteras entre lo nacional y lo internacional, lo local y lo global son cada vez más difusas y porosas. En este contexto, los gobiernos, cualquiera que sea su ámbito de actuación, son responsables de los efectos que sus políticas tienen no solo sobre su ciudadanía, sino también sobre otros territorios y sobre la sostenibilidad del planeta.

En este contexto, la cooperación extremeña deberá trascender la lógica norte-sur (donante-receptor) sobre la que se ha articulado el trabajo de cooperación en las últimas décadas para asumir su res-

ponsabilidad de contribuir a transitar hacia otro modelo de desarrollo desde una apuesta por la acción colectiva y multinivel.

### **Enfoque basado en la equidad de género y la interseccionalidad**

Hoy en día no existe ninguna sociedad donde las relaciones entre mujeres y hombres sean equitativas. La inequidad de género intersecciona con otras formas de discriminación aumentando la situación de vulnerabilidad de quienes las encarnan, sobre la base de la edad, la clase social, la opción sexual, etc. Mientras persistan las desventajas que atraviesan cotidianamente las vidas y los cuerpos de las mujeres, el desarrollo humano es inalcanzable.

Consciente de ello, la comunidad autónoma extremeña ha adquirido numerosos compromisos internacionales, estatales y regionales para convertir la equidad de género en una realidad. Un notable ejemplo de estos compromisos es la Ley de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura, de aplicación para todos los actores que intervienen en el desarrollo<sup>65</sup>.

Por todo ello, y en coherencia con dichos compromisos, la cooperación extremeña promoverá la equidad de género y el enfoque de interseccionalidad y garantizará el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencias.

### **Enfoque de la gobernanza participativa y global**

Dar solución a los problemas globales del desarrollo requiere de una nueva forma de entender el gobierno de lo público. De esta forma, el Estado o los poderes públicos locales o regionales no son los únicos actores responsables de la elaboración de las políticas públicas sino que, de manera voluntaria, estratégica y democrática, comparten esa responsabilidad con otros actores. Se trataría de gobernar participativamente con una mirada global, lo que requiere de una organización de gobierno relacional, que aborde los problemas desde una óptica multinivel y de forma transversal y, especial-

---

<sup>65</sup> Artículo 2 de la Ley 8/2011 de 23 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura. Ámbitos de aplicación:

1. La presente ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
2. En particular, será de aplicación a las personas físicas y jurídicas, en los términos establecidos en la presente ley.
3. Igualmente, en los términos establecidos en la propia ley, será de aplicación: a) A la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y sus organismos autónomos, a las empresas de la Junta de Extremadura, a los consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que sea mayoritaria la representación directa de la Junta de Extremadura. b) A las entidades que integran la Administración Local, sus organismos autónomos, consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que sea mayoritaria la representación directa de dichas entidades. c) A la Universidad de Extremadura. d) A todas las entidades que realicen actividades educativas y de formación cualquiera que sea su tipo, nivel y grado. e) A las entidades privadas que suscriban contratos o convenios de colaboración con las Administraciones Públicas de Extremadura o sean beneficiarias de ayudas o subvenciones concedidas por ellas.

mente, de una nueva forma de intervención política abierta a la participación ciudadana en los procesos de decisión política, con una articulación horizontal<sup>66</sup>.

### Tres lógicas orientadoras de la acción

Una política de cooperación renovada, que se sustente sobre estos cinco enfoques, exige mirar, pensar y actuar desde nuevas lógicas que amplíen su capacidad de respuesta y de transformación. De esta forma, a continuación se señalan las lógicas que servirán de guía a la cooperación extremeña:

Una **lógica universal**, que asume que el desarrollo es responsabilidad de todos los países, con independencia de su categorización como países "desarrollados-en desarrollo" o "donantes-receptores". Esto significa asumir que todos los gobiernos tienen la responsabilidad de trabajar para transformar unos modelos de desarrollo que no son extensibles al conjunto de la población mundial ni sostenibles desde un punto de vista ecológico ni social. La política de cooperación extremeña deberá contribuir, junto con el resto de políticas, a ese tránsito hacia otro modelo de desarrollo.

Una **lógica integral**, que obliga a trascender una forma de entender y hacer cooperación centrada fundamentalmente en la ayuda para prestar atención al conjunto de políticas públicas, dinámicas y estructuras que configuran los procesos de desarrollo. Esto supone apostar por la coherencia de políticas para el desarrollo y por el papel que la política de cooperación puede desempeñar en apoyar el trabajo de otras instancias del gobierno para integrar la perspectiva de desarrollo en sus actuaciones. Exige, por tanto, superar visiones tecnocráticas de la cooperación centradas fundamentalmente en la gestión de la ayuda para pasar a trabajar también en el análisis de los efectos que las diferentes políticas tienen en materia de desarrollo, los intercambios o *trade offs* y conflictos que se producen entre las diferentes políticas a través de las dimensiones del desarrollo sostenible y las relaciones de poder que configuran los marcos en los que se desarrollan los procesos de formulación de las políticas públicas. Esta lógica integral trata de ir superando progresivamente el principal riesgo advertido por Naciones Unidas a la hora de implementar la Agenda 2030 de desarrollo sostenible consistente en seguir trabajando de manera sectorial las políticas públicas.

Una **lógica multinivel** desde la que analizar e incidir en los vínculos e interconexiones que existen entre lo local o subestatal y lo global. Esto implica, por una parte, actuar sobre los procesos locales y sus conexiones e interrelaciones con dinámicas globales. Por otra parte, habrá que fortalecer e incidir sobre los espacios de decisión multinivel para que sean realmente democráticos y permitan una participación efectiva desde lo local, e impulsar una sociedad civil transnacional con capacidad de articularse e influir en los diferentes niveles (subestatal, estatal e internacional). Esta lógica contribuirá a la superación progresiva de la anterior concepción de las políticas descentralizadas ancladas en la subordinación estratégica de otros niveles más amplios, para contribuir a una articulación multinivel en ambas direcciones a partir de una política pública subestatal inspirada y construida desde la responsabilidad local-global compartida.

---

<sup>66</sup> Este enfoque se basa en los análisis desarrollados por Joan Subirats en múltiples textos. Veáanse, Joan Subirats (2014), "La democracia de lo común. Cambio de época y formas de gobierno", en Begoña Román y Gonzalo de Castro (eds.), *La era de la política más allá de los límites nacionales. Cambio social y cooperación en el siglo XXI* (Vol.3), Barcelona, Icaria-Universitat de Barcelona-Educo, 2014, o Joan Subirats (2008), "La implementación de las políticas públicas", en Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, entre otros.

Con este nuevo marco de referencia para la nueva política, bien puede asumirse el atrevimiento, en primer lugar, de nombrar a la nueva política pública como política de ciudadanía global y de cooperación para el desarrollo y, a continuación, abordar el traslado de este nuevo marco de referencia a la práctica. Pasando del nivel de las narrativas y los discursos a los marcos legales, de planificación y de gestión, incorporando una reflexión sobre los mecanismos institucionales necesarios para hacer efectiva y no sólo discursiva la renovación y ampliación de la política en Extremadura.

Será en la posterior definición de los espacios y niveles legales, institucionales e instrumentales en la que la ciudadanía extremeña podrá reconocer la adecuación de la nueva política pública. Ni que decir tiene que al pasar del marco discursivo al marco de transformación en los aspectos materiales de la política, el análisis de capacidades y el aprovechamiento de bagajes y aprendizajes será un elemento inexcusable para que los cambios propuestos sean, no sólo pertinentes, sino también oportunos y viables.

## **B. Hacia un nuevo marco de planificación: Un marco de actuaciones para la cooperación extremeña**

### **i. Nuevas claves para una política renovada**

El presente trabajo de investigación ha puesto de manifiesto la existencia de un modelo de cooperación en Extremadura con importantes fortalezas y potencialidades en su aspiración de transformación social y apoyo a procesos de justicia global y sostenibilidad de la vida. No obstante, algunos otros rasgos del modelo actúan limitando la propia capacidad transformadora de los agentes y la política de cooperación en Extremadura. Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema que debe ser revisado en profundidad como resultado tanto de la necesidad de adaptación a complejos procesos de cambio global como a los propios límites relacionados con el origen y el desarrollo de la cooperación extremeña.

Son precisamente aquellos elementos que impiden la evolución de la cooperación extremeña los que de manera más urgente deben ser revisados. Se trata de elementos que limitan el modelo de la cooperación extremeña, debilitando su capacidad de respuesta ante un mundo crecientemente complejo y ante problemas que se agravan y que amenazan la vida en el planeta.

Entre estos elementos, como ya se ha planteado, destacan la existencia de lógicas que han fijado numerosos límites temporales, instrumentales y geográficos y sectoriales; la excesiva compartimentación de los diferentes elementos que configuran la política —planificación, participación, definición de orientaciones estratégicas, diseño del marco instrumental, coordinación y colaboración interinstitucional— y que, lejos de responder a una misma dinámica, son desarrollados de manera estanca; un excesivo peso de los instrumentos de financiación, que actúan como centro de gravedad de la política y como límite para el planteamiento de decisiones estratégicas en lugar de herramienta para el logro de estas; un marco de participación excesivamente orientado hacia la intervención y con limitaciones para incorporar a la política el potencial de transformación de la diversidad de agentes en Extremadura; y, por último, una ausencia de articulación para abordar los problemas globales desde la acción colectiva, la corresponsabilidad global y la acción multinivel. Es, por todo ello, el extremeño, un modelo de cooperación que necesita ser revisado para superar sus propias limitaciones y aumentar su capacidad transformadora.

Es necesario, por todo ello, transitar hacia una manera más amplia e integral de entender la política de cooperación y hacia un modelo que permita desarrollarla, ponerla en práctica y hacerla evolucionar. En definitiva, los agentes extremeños se enfrentan al reto de pensar la política y el modelo desde otras claves que permitan abordar la interseccionalidad de la realidad desde una mirada transnacional; que permitan abordar las lógicas universal, multinivel y colectiva, con el objetivo de abarcar, analizar e incidir en las dinámicas y las estructuras que configuran la realidad. Claves que, desde una lógica de procesos, permitan abarcar el vínculo entre "lo local y lo global", y que permitan superar la lógica estanca para integrar los diferentes elementos de la política, al tiempo que interactuar e imbricarse con otras políticas y otras agendas diferentes a las tradicionales de cooperación.

Para ello, la cooperación extremeña necesita emprender un proceso de transición en el que se revisen y replanteen los diferentes elementos de la política, y superar con ello el carácter estático y prefijado, así como la rigidez, que actualmente la caracteriza. Un carácter estático, prefijado y rígido que es consecuencia, en buena medida, de la construcción de la política a partir de un modelo reflejado de antemano en un marco de planificación que limita la permeabilidad de las decisiones y los recursos frente a la necesaria amplitud, flexibilidad y dinamismo que la complejidad de la realidad demanda. En este sentido, las reflexiones y aportaciones que se abordan en este apartado propositivo no aspiran a dibujar un marco para la transición en clave continuista.

Por el contrario, para abordar este proceso de transición es necesario revisar en profundidad los diferentes elementos del modelo, y es fundamental además hacerlo desde esa lógica integral que debe llevar a imbricar las revisiones y decisiones en dichos elementos: planificación, participación, agentes, modalidades, instrumentos, etc. Conviene señalar, no obstante, que la propuesta para avanzar hacia una cooperación revisada, con mayor capacidad transformadora, se basa en el análisis realizado en estas páginas, un análisis que, aunque se ha detenido en aspectos concretos de la cooperación extremeña, ha tratado de mantener en todo momento una mirada integral y de conjunto. Como resultado, se plantea en este capítulo una propuesta de integración de los diferentes componentes de la política en un mismo marco de análisis, de diálogo y de acción, lo que nos sitúa en ante nuevo marco de planificación de la política, un marco más integral, más participado, más estratégico y concebido desde una lógica de procesos.

En este sentido, ya el Plan general 2014-2017 cuestionaba la naturaleza de los ejercicios de planificación abordados en la cooperación extremeña —así como en la cooperación española en su conjunto— y sugería la necesidad de incorporar cambios sustanciales tanto en la estructura como en el planteamiento de los documentos de planificación (Junta de Extremadura, 2013c). Lo cierto, no obstante, es que más allá de señalar algunas de las limitaciones de planes generales predecesores, el Plan general 2014-2017 no logra ofrecer soluciones válidas para superarlas. En este sentido, puede afirmarse que la necesidad de cambio planteada en el documento marco de la cooperación extremeña no logró incorporar elementos de utilidad para hacer efectivo dicho cambio (Junta de Extremadura, 2013b).

En esta misma línea, el Plan anual 2017 reconoce la existencia de un contexto de cambios profundos y por lo tanto un escenario muy cambiante en el periodo 2014-2017, al que “se han incorporado un gran número de actores internacionales a la escena global de la cooperación y de las relaciones internacionales” (Junta de Extremadura, 2017). Esta afirmación recogida en el Plan anual 2017 constituye una declaración de intenciones acerca de la necesidad de reflexionar sobre el modelo de cooperación actual y el papel de la planificación y la pertinencia de su revisión.

El análisis realizado en este trabajo de investigación refuerza esta necesidad de revisión planteada en los documentos de planificación de la cooperación extremeña. El contexto de cambios profundos y la aprobación de una nueva agenda que, aunque con limitaciones y riesgos, constituye un contexto político de gran oportunidad, constatan esta realidad, y lo hacen tanto en el caso de la cooperación extremeña como en el del sistema internacional de cooperación para el desarrollo en su conjunto. Asimismo, como se ha señalado también en este trabajo, las propias limitaciones de la cooperación extremeña derivadas de su propia historia y sus particulares características, también aconsejan dicho proceso de revisión.

Además de constatar y justificar esta necesidad, el trabajo realizado en esta investigación trata de ofrecer claves para superar el escenario actual. El diagnóstico realizado apela a la necesidad de replantear diferentes elementos de la política, y a hacerlo de manera integral e integrada en un mismo marco de análisis, de diálogo y de acción. Así, una de las aportaciones más relevantes que emanan de este trabajo de investigación es la necesidad de replantear el papel de la planificación y de proponer fórmulas para avanzar hacia otras formas de planificación que permitan superar las limitaciones que caracterizan al modelo de cooperación en Extremadura.

Esta reflexión y revisión de la política de cooperación es necesaria en Extremadura, tal y como expresan los diferentes agentes extremeños. Sin embargo, esta necesidad no es específica del caso extremeño. Numerosos territorios, comunidades autónomas y entidades locales se ven en esta situación por la doble razón ya expuesta de los cambios del contexto que exigen nuevas respuestas, y por las limitaciones que ya venía reflejando el modelo. Lo interesante aquí es que esta reflexión se está produciendo en diferentes contextos y sistemas de cooperación, lo que supone una oportunidad para intercambiar experiencias y reflexiones en este proceso. Si bien el análisis de todos estos procesos excede a las capacidades de esta investigación, sí se ha tratado de tener una mirada atenta a los debates que se producían en otros contextos y espacios en la configuración de una opción política que se identifica con lo que en el capítulo 2, apartado C, de este trabajo se ha denominado "una nueva vía".

Hay, en esta dirección, algunos elementos que han emergido con claridad y que señalan hacia dónde debería ir este planteamiento: la búsqueda de ejercicios de planificación más abiertos, amplios y flexibles, capaces de integrar el conjunto de las decisiones estratégicas respecto a otros elementos que configuran y hacen evolucionar la política como el marco normativo, el marco de agentes, el modelo de participación o el marco instrumental.

## **ii. Hacia un nuevo marco estratégico para una política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo de Extremadura**

La región extremeña, el conjunto de sus instituciones, de sus agentes políticos, sociales, económicos y culturales, se enfrenta al reto de abordar el futuro con nuevas perspectivas y herramientas, acordes con los profundos cambios que se están produciendo tanto en el mundo como en Extremadura.

Responder a este reto depende tanto de la capacidad de entender el mundo complejo en el que se inserta y de identificar y orientar las capacidades y recursos más adecuados a dicha respuesta. Sin embargo, el reto exige también aprender de la propia experiencia, analizar lo realizado y revisar y repensar cuáles son las orientaciones y mecanismos más apropiados para hacer efectivas en un nue-

vo contexto global, en forma de política pública, la solidaridad y la responsabilidad con los desafíos mundiales que han caracterizado siempre a la ciudadanía extremeña.

Todo ello en un contexto marcado por profundas crisis que se expresan de manera simultánea y que ha dado lugar, después de un amplio periodo de consultas y debates mundiales, a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, que concierne a toda la ciudadanía global así como a todos los gobiernos nacionales, regionales y locales.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como se planteó en el primer capítulo de este trabajo, constituye un amplio marco político que al tiempo que marca algunas de las grandes transformaciones a perseguir, trata de orientar la acción colectiva interpelando así a numerosos agentes y políticas, desde una lógica integral y multidimensional. La novedad es, por lo tanto, el reconocimiento de que la respuesta a los grandes problemas de nuestro tiempo exige una ampliación en el enfoque de las políticas públicas y también de la política de cooperación internacional para el desarrollo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye, por lo tanto, una llamada a asumir de manera integrada y coherente los desafíos locales y las responsabilidades globales ante la que la política de cooperación no puede permanecer inmutable.

Ante este contexto y en coherencia con el diagnóstico realizado en el marco de este trabajo, la cooperación extremeña debe iniciar un proceso de revisión y adopción de enfoques y lógicas, orientaciones y ámbitos estratégicos, modalidades e instrumentos de trabajo, agentes y capacidades, modelo de participación y colaboración interinstitucional, con el objetivo de transitar hacia una política renovada y fortalecida. Una transición, por lo tanto, hacia una nueva política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo que exprese los principios y valores con que la ciudadanía extremeña enfrenta los desafíos, así como el instrumental político más adecuado y coherente con el enfoque universal, integral y multidimensional del derecho al desarrollo sostenible.

Tres son los desafíos fundamentales que debieran guiar el marco estratégico de la cooperación extremeña en este proceso de transición. En primer lugar, la ampliación de la capacidad de actuación para el desarrollo de acciones estratégicas a favor de la protección de los derechos humanos, de la equidad de género, de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones y de las desigualdades, y a favor de la defensa de la sostenibilidad ambiental. Dicho en otras palabras, la creciente complejidad, gravedad e interdependencia de los problemas globales exige a la cooperación extremeña un aumento de su capacidad de respuesta y una articulación cada vez más estratégica del conjunto de sus acciones, sus recursos y sus capacidades.

En segundo lugar, es necesario avanzar hacia un marco estratégico y un modelo de cooperación que permita no solo una mejor respuesta ante los problemas que amenazan la sostenibilidad de la vida. Tan relevante como ello es lograr ampliar la capacidad de incidencia en las dinámicas y las estructuras que configuran un modelo de convivencia global insostenible. Todo ello para, desde una lógica de ampliación de la cooperación extremeña y de coherencia de políticas para el desarrollo, lograr contribuir, de manera creciente a una articulación multinivel para la construcción multilateral y multiactor de un modelo global de desarrollo humano y sostenible, basado en la equidad de género, orientado a superar las asimetrías globales, las desigualdades, el uso insostenible del ecosistema y a garantizar los derechos humanos.

Dar respuesta a estos desafíos de una manera estratégica no será posible, en tercer lugar, sin la necesaria revisión y fortalecimiento del sistema extremeño de cooperación. Un fortalecimiento que exige una actualización y ampliación de sus capacidades y agentes, un aumento de sus recursos, la revisión del marco normativo y jurídico, la revisión y fortalecimiento de su estructura institucional, la adecuación de su marco instrumental y, de manera muy significativa, de los mecanismos de diálogo entre actores para mejorar la gestión de sus competencias y abordar la coordinación con otras políticas en la aplicación del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.

Figura 5: Desafíos para una cooperación extremeña renovada y estratégica



Fuente: Elaboración propia.

Para responder a estos desafíos y superar, al tiempo, los elementos limitantes del actual modelo de la cooperación, la cooperación extremeña debe revisar su marco estratégico y avanzar hacia herramientas de planificación más abiertas y flexibles, con capacidad de adaptación a la complejidad del escenario al que se enfrenta, y de dar respuesta al marco de referencia planteado en este trabajo. Ello exige superar una manera más tradicional de abordar el diseño de la política, con la formulación ex ante de acciones y actividades para explorar una planificación estratégica más coherente con la necesidad de atender las interdependencias, posibilitar las acciones estratégicas de la política y situar en el centro de su programación el diálogo estratégico con el conjunto de actores, tanto los institucionales como los de la sociedad civil extremeña.

De esta manera, la apuesta por un cambio en la manera de concebir la planificación y su relación con los diferentes elementos de la política, pretende contribuir a superar la característica rigidez de modelos más tradicionales de planificación, para lograr una mejor articulación entre las prioridades es-

tratégicas y los medios disponibles, las capacidades, las modalidades y los instrumentos de financiación, algo que los marcos de planificación de la cooperación extremeña apenas han abordado dada su rigidez. Para ello, tal y como se mencionó en el capítulo 3, se propone la puesta en marcha de ámbitos estratégicos para el desarrollo de la política extremeña de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo<sup>67</sup>.

Con la puesta en marcha de grandes ámbitos estratégicos, se persigue situar a la cooperación extremeña en un estadio más avanzado respecto a un modelo de cooperación en el que, resultado de la inercia y la rigidez, apenas existe espacio para la reflexión, el análisis y la toma de decisiones sobre la diferenciación de las diversas modalidades, instrumentos o agentes en función de los diferentes objetivos o prioridades de la política de cooperación.

Así pues, los ámbitos estratégicos, como marco estratégico, ejercicio de planificación y marco para el análisis, el diálogo y la acción constituyen un potencial marco de trabajo que combina la definición precisada de prioridades con la visión estratégica, la flexibilidad y la capacidad de adaptación para la definición de la política.

### La naturaleza de los ámbitos estratégicos

La noción de ámbitos estratégicos hace referencia en el contexto de la cooperación extremeña a una doble dimensión. Por un lado, se trata de un constructo teórico y analítico que permite articular una acción estratégica en torno a un amplio espacio de la realidad compuesto por dinámicas locales y globales, por estructuras políticas, económicas, culturales, tecnológicas..., y por actores de diferente naturaleza que interactúan en torno a temáticas comunes. Por otro lado, se trata de una propuesta metodológica para articular la acción colectiva en torno a la transformación en el marco de dicho espacio de la realidad. A continuación se explora la naturaleza de los ámbitos estratégicos abordando en mayor profundidad cada una de sus dimensiones.

#### Los ámbitos estratégicos como constructos teóricos y analíticos

Los ámbitos estratégicos como constructos y espacios de realidad que permiten abarcar una mayor complejidad

Los ámbitos estratégicos son constructos teóricos y metodológicos que permiten abarcar un amplio espacio de la realidad para ser analizado y transformado. Ofrecen, por lo tanto, un adecuado marco de trabajo orientado a la transformación de la realidad a favor de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible.

Son tres los rasgos fundamentales que marcan esta naturaleza amplia y abarcadora de los ámbitos estratégicos (Martínez, 2017, p. 97):

l) Los ámbitos estratégicos representan espacios de la realidad “en los que se muestran las dinámicas internacionales y estructurales que reproducen las relaciones asimétricas y determinan la realidad. Lo hacen en la medida que reúnen las estructuras, las dinámicas, las instituciones, los agentes y las políticas que tienden a concentrar el poder en la toma de decisiones y la capacidad de influencia en las decisiones públicas, contribuyendo así a decantar una determinada realidad. Es decir, la idea de

---

<sup>67</sup> Para un análisis en mayor profundidad de la noción de ámbitos estratégicos véase (Martínez, 2017).

ámbitos estratégicos que se propone está estrechamente vinculada con espacios en los que se configuran y reproducen los problemas del desarrollo a los que pretende responder la cooperación”.

II) Son espacios de la realidad, en torno a los cuales "se producen y expresan diferentes sistemas de dominación y subordinaciones, y que por lo tanto constituyen una fuente de desequilibrios y desigualdades. Son campos en los que se muestran con bastante nitidez algunos de los aspectos de la inseguridad humana y ambiental que amenazan nuestro futuro común. Y, por ello, son esferas de actuación que pueden permitir orientar de manera estratégica los procesos de reflexión crítica y de respuesta ante las diferentes causas de las exclusiones”.

III) Son espacios de la realidad, asimismo, “fundamentales para la gobernanza global y, por lo tanto, sobre los que construir procesos e instituciones democráticos multinivel contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y de los agentes e instituciones que pueden contribuir al desarrollo humano y sostenible en una clave transnacional. Es decir, en ellos pueden articularse los procesos de respuesta y lucha ante las diferentes causas de las exclusiones. Es decir, que en ellos pueden articularse y compartirse alternativas que, desde lo local hasta lo global, puedan favorecer una nueva institucionalidad democrática capaz de hacer frente a los problemas globales”.

Así pues, por su naturaleza, encontramos en los ámbitos estratégicos espacios de la realidad en los que se encuentran buena parte de los elementos (estructuras y dinámicas) en los que se decanta y manifiesta el poder y las relaciones asimétricas que explican y reproducen un modelo de convivencia generador de problemas como el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales, las desigualdades, la negación de derechos, la pobreza, las violencias..., entre otros muchos problemas del desarrollo. Pero, al tiempo, en estos ámbitos se encuentran los actores y los potenciales mecanismos para dar respuesta a esos problemas y transformar dicho modelo de convivencia global (Martínez, 2017, pp. 97-98).

Pero no solo es su naturaleza amplia y comprehensiva en tanto que espacio de la realidad lo que define el potencial de los ámbitos estratégicos. Este reside, de igual manera, en su contribución a favorecer una lógica de trabajo flexible y en clave de proceso que permite abarcar la creciente complejidad que la realidad presenta, concebir la política de cooperación desde claves diferentes capaces de ampliar el marco de acción de la cooperación y de actuar de manera coherente a dicha concepción.

### *Una propuesta estratégica para pensar y actuar en otras claves, ampliadoras de la política de cooperación extremeña*

Los ámbitos estratégicos se constituyen así en “espacios de la realidad” que nos permiten tomar perspectiva y abordar una mirada que trate de comprender la complejidad e interdependencia de los fenómenos, superando así las excesivamente estrechas y simples relaciones de causalidad. Esta mirada abarcadora desde los ámbitos estratégicos persigue aprehender elementos relacionados con las estructuras y las dinámicas que configuran la realidad, algo que es fundamental para poder incidir en ellas como vía de transformación de la realidad. De esta manera, los ámbitos estratégicos, dada su naturaleza, constituyen marcos teóricos y metodológicos que permiten abordar nuevas claves en la concepción, diseño y puesta en marcha de la política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo.

Un elemento fundamental, en este sentido, es la vocación de ampliación del marco de acción para la asunción de los enfoques —enfoque basado en derechos humanos, enfoque de desarrollo sosteni-

ble, enfoque cosmopolita, enfoque basado en la equidad de género y la interseccionalidad y enfoque de la gobernanza participativa y global— y las lógicas —universal, integral y multinivel— planteadas en la propuesta de marco de referencia de la política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo. Más allá de expresar una aspiración respecto a los planteamientos teóricos inherentes en dichos enfoques y lógicas, es la amplitud, la caracterización y la propuesta metodológica (la estructura de trabajo) planteada en los ámbitos estratégicos la que permite trasladarlos a la práctica, superando de facto buena parte de las limitaciones impuestas por la rigidez de las lógicas temporal, instrumental, geográfica y sectorial que impiden, en el ejercicio de la política de cooperación, aprehender la complejidad de la realidad.

Al tiempo, los contenidos que definen a los ámbitos estratégicos abarcan diferentes sectores de intervención, pero una de sus contribuciones fundamentales es que permiten superar la idea de "sectores de intervención" estancos. Por el contrario, la propuesta de trabajo en ámbitos estratégicos pone en relación diferentes sectores desde una lógica transnacional que asume que todos ellos se articulan desde la interdependencia y desde el vínculo entre lo local y lo global.

En este sentido, dada su naturaleza transnacional, en la medida que abarcan una realidad —actores, dinámicas, estructuras, problemas...— anclada tanto en lo local como en lo global, los ámbitos estratégicos constituyen una apuesta para superar una mirada construida desde las clásicas relaciones norte - sur que tradicionalmente ha permeado tanto en la manera de analizar y concebir la realidad, como en el desarrollo de las políticas de cooperación. Frente a ello, desde el reconocimiento de la creciente interdependencia y transnacionalización de la de una realidad que cada vez responde menos a categorías ancladas en un determinado ámbito territorial, los ámbitos estratégicos tratan de abarcar el vínculo entre lo local y lo global. En consecuencia, y en tanto que constructo metodológico, estos ámbitos promueven la acción colectiva y multinivel en respuesta entre los agentes extremeños y otros agentes de la sociedad internacional en respuesta a los problemas globales.

Si, como se ha planteado, la potencialidad de los ámbitos estratégicos reside en su naturaleza amplia, compleja y comprehensiva, es también su carácter de metodología flexible y abierta el que hace de ellos un potencial factor de transformación y fortalecimiento de la política de cooperación. Como se abordará en el siguiente epígrafe, la metodología de trabajo propuesta en los ámbitos estratégicos — la estructura de trabajo— se basa en la articulación de procesos de análisis, de diálogo y de acción estratégica en los que se incorporan, de manera integrada, las decisiones relativas a los diferentes elementos que componen la política de cooperación: planificación, participación, definición de agentes, diseño del marco instrumental, definición del marco para la colaboración interinstitucional...

Así pues, se trata de una propuesta metodológica en la que la planificación, a diferencia del modelo de planificación más rígido y definido de manera ex ante analizado en este trabajo, se integra con los procesos de toma de decisiones relativo a cada uno de los ámbitos señalados. De esta manera, los ámbitos estratégicos albergan un mismo marco de diálogo” para reforzar la imbricación de los elementos de la política contribuyendo así a lograr la integralidad del modelo de la política de cooperación.

Es necesario destacar, para resaltar la importancia de la construcción de un mismo marco de diálogo para el conjunto de los elementos de la política, que a menudo las dificultades para hacer avanzar a la política están relacionadas con la ausencia de este marco de diálogo integral. Así, algunas de las limitaciones a la hora de hacer propuestas de revisión de la política se abordan en diferentes marcos

de diálogo, que responde a diferentes lógicas, miradas e intereses. Esto implica que estos elementos no estén suficientemente imbricados y caminen a menudo en direcciones no coincidentes e incluso opuestas.

Es necesario, por lo tanto, integrar en un mismo marco de diálogo los diferentes elementos de la política: el marco normativo, la planificación, el debate sobre los agentes y las capacidades, y el marco instrumental. La idea de los ámbitos estratégicos responde a la necesidad de avanzar en un diálogo que permita integrar, dada su interdependencia, los diferentes elementos de la política. Es por ello especialmente relevante su naturaleza de proceso, y su vocación abierta, flexible y dinámica, como marco para integrar los análisis, los debates y las decisiones sobre los diferentes elementos adaptadas a las necesidades y demandas de un Ámbito Estratégico concreto.

Es necesario apuntar, por último, que la propuesta de puesta en marcha de "constructos teóricos y metodológicos" de carácter estratégico, como son estos ámbitos, persigue la ampliación y la racionalización de la política extremeña de cooperación. El objetivo, con ello, es avanzar hacia la construcción de una fortalecida política de ciudadanía global y cooperación internacional, así como impulsar la necesaria coherencia de políticas para el desarrollo. La estructura de trabajo en los ámbitos estratégicos, como se aborda a continuación, propone una metodología de trabajo articulada a través de un diálogo estratégico con tres aspiraciones fundamentales: i) orientar los recursos y las capacidades de la cooperación extremeña de la manera más racional y estratégica posible, ii) ampliar los recursos, las modalidades e instrumentos de trabajo, y los agentes y capacidades de Extremadura para ponerlos al servicio del desarrollo humano y sostenible a través del desarrollo de los ámbitos estratégicos y iii) avanzar, en el marco de los ámbitos estratégicos, hacia una mayor coherencia de las políticas con los valores, los principios y los objetivos del desarrollo humano y sostenible.

### Los ámbitos estratégicos como propuesta metodológica: marcos para responder a los desafíos desde el análisis, el diálogo y la acción colectiva

Resultado de su naturaleza, los ámbitos estratégicos ofrecen, al mismo tiempo, un espacio de análisis y abordaje de la realidad, y una metodología para el trabajo desde la acción colectiva representada por un marco ampliado de agentes. Constituyen, asimismo, un mecanismo de diálogo y participación para la toma de decisiones, y al tiempo una mirada estratégica compartida sobre la complejidad e interdependencia de los fenómenos. Son herramientas útiles para superar las excesivamente estrechas y simples relaciones de causalidad. Esta mirada abarcadora desde los ámbitos es fundamental para poder transformar la realidad.

Los ámbitos estratégicos ofrecen, por todo ello, un adecuado marco de trabajo para el análisis y el diálogo entre los agentes de la cooperación extremeña orientado a la transformación de la realidad a favor de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible, y en cumplimiento con los enfoques y las lógicas planteadas en el marco de referencia de este trabajo. En este sentido, la estructura de trabajo de los ámbitos estratégicos<sup>68</sup> ofrece un marco de participación permanente con capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisión que van configurando a la política.

En definitiva, dada su naturaleza y sus particulares características, los ámbitos estratégicos permiten articular procesos de trabajo para contribuir a ampliar las posibilidades de Extremadura para alcanzar

---

<sup>68</sup> La estructura de trabajo de los ámbitos estratégicos se aborda en el epígrafe 4.B.II.

los tres desafíos fundamentales planteados anteriormente: i) la ampliación de la capacidad de actuación para el desarrollo de acciones estratégicas a favor de la protección de los Derechos Humanos, de la equidad de género, de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones y de las desigualdades, y a favor de la defensa de la sostenibilidad ambiental; ii) la ampliación de la capacidad de incidencia en las dinámicas y las estructuras que configuran un modelo de convivencia global insostenible y iii) el fortalecimiento del sistema extremeño de cooperación y el avance hacia una política integral de desarrollo.

Cuadro 8: Características y aportaciones de los ámbitos estratégicos

¿Qué son los ámbitos estratégicos?	¿Qué caracteriza a los ámbitos estratégicos?
Constructos teóricos y espacios de la realidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aspiran a abarcar y comprender la complejidad de la realidad</li> <li>▪ Permiten abordar enfoques transformadores:</li> <li>▪ Enfoque basado en derechos humanos</li> <li>▪ Enfoque de desarrollo sostenible</li> <li>▪ Enfoque cosmopolita</li> <li>▪ Enfoque basado en la equidad de género y la interseccionalidad</li> <li>▪ Enfoque de la gobernanza participativa y global</li> <li>▪ Permiten asumir lógicas ampliadoras:</li> <li>▪ Lógica universal</li> <li>▪ Lógica integral</li> <li>▪ Lógica multinivel</li> <li>▪ Permiten trabajar desde una lógica intersectorial en clave transnacional</li> <li>▪ Permiten abarcar el vínculo entre lo local y lo global</li> </ul>
Una metodología de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permiten concebir y pensar la política en clave de procesos</li> <li>▪ Integrar los diferentes elementos de la política en un mismo marco de diálogo</li> <li>▪ Favorecen la racionalización y la ampliación de la política</li> <li>▪ Permiten avanzar en materia de coherencia de políticas para el desarrollo</li> </ul>
¿A qué contribuyen los ámbitos estratégicos?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A ampliar la capacidad de desarrollar acciones estratégicas a favor de la protección de los Derechos Humanos, de la equidad de género, de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones y de las desigualdades, y a favor de la defensa de la sostenibilidad ambiental</li> <li>▪ A ampliar la capacidad de incidencia en las dinámicas y las estructuras que configuran un modelo de convivencia global insostenible</li> <li>▪ A fortalecer el sistema extremeño de cooperación y a avanzar hacia una política integral de desarrollo</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

### Los ámbitos estratégicos para la contribución de Extremadura al desarrollo humano y sostenible

Una vez presentada la naturaleza de los ámbitos estratégicos y sus potenciales contribuciones al fortalecimiento de la política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo de Extremadura, se desarrolla a continuación una propuesta de ámbitos estratégicos desde la que poder abordar un proceso de diálogo entre el conjunto de los agentes extremeños. Se trata, con ello, de orientar los resultados del presente trabajo de investigación hacia la definición de un primer marco para la discusión.

Esta propuesta se estructura en tres apartados. En primer lugar se explicitan los criterios tenidos en cuenta en la identificación de ámbitos estratégicos. Posteriormente se caracterizan y delimitan los tres ámbitos que componen la propuesta estratégica de este trabajo y, por último, se plantea la estructura de trabajo para la puesta en marcha y el desarrollo de los ámbitos estratégicos.

### **Criterios para la identificación de los ámbitos estratégicos**

Los ámbitos estratégicos que se plantean a continuación no tratan de ser una propuesta disruptiva con la trayectoria de trabajo de la cooperación extremeña. Más bien al contrario, representan una propuesta de ampliación y complementariedad de esta, ya que tratan de reforzar algunos elementos en los que se ha cimentado esta cooperación, así como de incorporar otros que emerjan con fuerza dentro del debate sobre el desarrollo en Extremadura.

La propuesta de ámbitos estratégicos es, en este sentido, un resultado del debate existente sobre el desarrollo sostenible en los últimos años en Extremadura, del análisis de las capacidades y visiones de sus agentes. Y es también una propuesta sensible a las potencialidades de la región extremeña y al análisis del contexto global en el que se inserta Extremadura. Tratando de recoger todos estos elementos, se plantean a continuación una serie de criterios fundamentales en la identificación de los ámbitos estratégicos para el desarrollo de la política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo de Extremadura.

En respuesta a todo ello, la propuesta de ámbitos estratégicos que se expone en este trabajo responde a una serie de criterios que permiten establecer el vínculo con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que se apoyan en las capacidades y potencialidades de la región extremeña, y que permiten ampliar el ámbito de actuación de la cooperación extremeña y sus agentes, así como fortalecer el compromiso con el desarrollo sostenible de otros agentes y políticas de la región.

### ***El vínculo con la Agenda 2030***

Los ámbitos estratégicos identificados se corresponden con cuestiones clave para responder al mandato de la Agenda 2030. De esta manera, la puesta en marcha y el desarrollo de los ámbitos estratégicos constituirá una contribución significativa a la implementación de la Agenda 2030 en Extremadura.

Es necesario señalar que los ámbitos estratégicos no se identifican desde una lógica de agrupación de ODS. Si bien es cierto que los ámbitos estratégicos se centran en un espacio determinado de la realidad, estos se abordan desde una lógica de integralidad en la que están presentes las diferentes dimensiones del desarrollo: la dimensión ambiental, la social, la económica y la política. Una realidad multidimensional en la que todos y cada uno de los ODS pretenden generar transformaciones, de ahí la necesidad de observar la interrelación de todos ellos de manera integral en los procesos de desarrollo.

### ***La existencia de problemas que amenazan al desarrollo humano y sostenible***

Los ámbitos estratégicos identificados se caracterizan por la existencia de relaciones asimétricas y la existencia de problemas de exclusión y/o amenazas a los límites biofísicos del planeta. Son por ello marcos para una acción estructural en la medida en que abarcan a las estructuras, las dinámicas y los agentes que generan los problemas, así como en los que residen sus potenciales soluciones. Se trata de una ampliación del criterio de pertinencia tradicional, según la cual, por ejemplo, la existencia de pobreza no es problema que afecte únicamente a los colectivos o personas que vivan bajo cualquier

umbral, sino resultado de un complejo entramado de dinámicas y actores que afecta al conjunto de la sociedad y, en último término, al conjunto de la humanidad.

#### *El vínculo entre "lo local" y "lo global"*

Los ámbitos estratégicos identificados son espacios de la realidad que responden a una naturaleza "glocal" que incorpora tanto la dimensión local como la global. La acción en estos ámbitos debe plantearse por lo tanto en una clave "interméstica" (que incorpora tanto a la acción internacional como a la doméstica), por lo que ninguno de los ámbitos estratégicos puede ser identificado ya desde una lógica "norte-sur".

#### *El vínculo entre políticas*

Los ámbitos estratégicos identificados presentan puntos de encuentro entre la política de cooperación y otras políticas de relevancia para el desarrollo, de manera que sirven para articular procesos estratégicos tanto en el marco de la política de cooperación como para el avance hacia la coherencia de las políticas para el desarrollo. Es decir, temáticamente no suponen una propuesta abrupta, sino que están fuertemente presentes en las preocupaciones y prioridades de la cooperación extremeña, pero, al tiempo, se enmarcan en ámbitos y competencias que exigen de la participación de otros agentes y políticas para alcanzar las transformaciones que puedan ser identificadas en cada uno de los ámbitos estratégicos.

#### *El vínculo entre agentes de la sociedad extremeña*

Los ámbitos estratégicos identificados son de interés para una amplia diversidad de colectivos y agentes extremeños, por lo que tienen el potencial de ampliar el mapa de agentes de la cooperación extremeña, así como de incorporar la mirada global del desarrollo humano y sostenible en espacios de la intervención social, política y económica en la que esta mirada no ha estado tradicionalmente presente. Con ello, los ámbitos estratégicos podrían contribuir, desde la cooperación extremeña, a ampliar y enriquecer la expresión solidaria del pueblo extremeño.

#### *Las capacidades y las potencialidades de la región extremeña*

Los ámbitos estratégicos identificados tienen en cuenta las capacidades y potencialidades de los agentes sociales, políticos y económicos, así como sus rasgos identitarios y culturales. Esta cuestión es de gran importancia porque promueve el desarrollo de un modelo propio de cooperación asentado en la búsqueda del valor diferencial de la cooperación extremeña.

#### **Tres ámbitos estratégicos para la contribución al desarrollo humano y sostenible en y desde Extremadura**

A partir de los criterios planteados en el apartado anterior se identifica una propuesta para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de Extremadura basada en tres ámbitos estratégicos: i) un ámbito estratégico que apueste por un modelo de desarrollo que garantice la sostenibilidad de la vida, ii) un ámbito estratégico para abordar las transformaciones desde la perspectiva del feminismo y las desigualdades y iii) un ámbito estratégico para abordar el fenómeno de la movilidad humana y las migraciones desde el enfoque de los derechos humanos.

A continuación se plantea con mayor detalle cada uno de ellos:

#### *Ámbito estratégico 1: Modelo de desarrollo que garantice la sostenibilidad de la vida*

El modelo de desarrollo predominante en la actualidad continúa identificando progreso con crecimiento económico y dejando en un plano secundario cuestiones fundamentales como los derechos sociales, la equidad, el medio ambiente, el cambio climático o la justicia social, entre muchos otros, que son vistos como resultado del propio crecimiento. Todo ello a pesar de que es constatable que este tipo de desarrollo está generando, por el contrario, graves problemas de desigualdad, pobreza, exclusión social, degradación medioambiental y gobernanza democrática.

La universalidad que defiende la Agenda 2030 supone un cuestionamiento de este modelo de desarrollo de corte economicista. De esta forma, la agenda exhorta a romper con esa visión lineal y reduccionista que considera el desarrollo como un estado alcanzado por unos países y al que otros deben llegar para asumir que todos los gobiernos, cualquier que sea su ámbito de actuación, tienen la responsabilidad de trabajar para transformar unos modelos de desarrollo claramente insostenibles.

En un contexto en el que no solo han aumentado y se han intensificado las interdependencias entre lo local y lo global, sino que la propia realidad local se ha transnacionalizado, todos los gobiernos, también los autonómicos, deben asumir las responsabilidades que su modelo productivo tiene no solo sobre su propia ciudadanía, sino también sobre otras personas y territorios y sobre el propio planeta. Es el caso de cuestiones como el manejo de la ganadería y de la tierra, los diferentes sistemas y formas de comercialización y organización de los productores o la apuesta por promover un modelo de desarrollo basado en la economía verde y circular, entre muchos otros. Asuntos que recaen dentro de las competencias subestatales y que tienen consecuencias importantes sobre el conjunto del planeta.

Extremadura cuenta con un importante patrimonio natural y el mundo rural ocupa un papel fundamental en la región. El propio Estatuto de Autonomía identifica la calidad del medio ambiente y el predominio del mundo rural como parte de los elementos diferenciales de la región que deben orientar la actuación de los poderes públicos. En la misma línea, el artículo 74 establece que a la hora de planificar la actividad económica regional se deberá prestar atención a las necesidades de desarrollo sostenible y del medio rural. Estas cuestiones también han ocupado un papel relevante en la cooperación extremeña, tal y como reflejan sus documentos de planificación donde el desarrollo rural, la protección del medio ambiente o la soberanía alimentaria constituyen áreas de trabajo clave (Ley Orgánica 1/2011).

Asimismo, la Junta de Extremadura está poniendo en marcha iniciativas como “Repensando Extremadura” y “Extremadura 2030” que tienen como objetivo construir propuestas para un nuevo modelo de desarrollo para la región extremeña y diseñar políticas públicas con un enfoque participativo.

Por todo ello, es pertinente impulsar desde Extremadura una acción estratégica a favor de un desarrollo sostenible cuya principal orientación sea garantizar la sostenibilidad de la vida. Es decir, un modelo de desarrollo que ponga en el centro la vida de todas las personas, tanto de las generaciones presentes como futuras, y el respeto y protección del entorno natural. Esto necesariamente implica a la política de cooperación y a sus agentes, y también al resto de políticas e iniciativas que de forma directa e indirecta inciden en el modelo productivo y al conjunto de la sociedad.

## *Ámbito estratégico 2: Feminismos y desigualdades*

Un mundo en el que las mujeres vivan libres de discriminaciones, gocen de una vida libre de violencias como un derecho propio y puedan desarrollar su autonomía ha de estar en la base de cualquier estrategia con la que dar respuesta a los desafíos del mundo en el que vivimos. Por ello, el ámbito estratégico de feminismos y desigualdades aborda las condiciones esenciales para la materialización del desarrollo humano y sostenible.

Al integrar la mirada feminista, las estrategias de desarrollo consideran uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos: la discriminación que atraviesan cotidianamente las vidas y los cuerpos de las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, al tiempo que intervienen activamente en la creación de sociedades equitativas.

La discriminación basada en el género, se entrecruza con otras formas de inequidad, así, sobre la diferencia en función de razones de edad, etnia, origen, opción sexual, clase social —entre otras— se consolida un sistema de desigualdades que multiplica las dificultades para el disfrute de los derechos humanos.

La experiencia acumulada en la evolución de las intervenciones de desarrollo ha mostrado cómo para combatir las causas estructurales de las desigualdades y para construir relaciones de género más equitativas, es necesario trabajar desde todos los ámbitos, en todos los niveles y en todas las fases. En otras palabras, es necesario articular acciones multiactor y multinivel que involucren a todos los actores del desarrollo o, dicho en el lenguaje de los feminismos, es necesario integrar el enfoque de género en el desarrollo (Enfoque GED) desde un enfoque dual.

Al integrar estos enfoques, la cooperación extremeña fortalecerá sólidamente su capacidad de incidir integral y estratégicamente sobre las causas estructurales del empobrecimiento, las inequidades y las prácticas biocidas que degradan el sistema ecológico, aportando a la teoría y a la práctica del desarrollo un alto poder de análisis y de transformación de la realidad.

La resolución de la Agenda 2030 lo recoge con claridad: La consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas. No es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades (United Nations, 2015, p. #7) y lo integra tanto como un objetivo específico (ODS 5) como dentro de los ejes transversales.

Por todo ello, Extremadura debe comprometerse con el desarrollo de una acción estratégica a favor de los feminismos y las desigualdades a través de su política de cooperación, involucrando a las demás políticas públicas y a todos los agentes que intervienen en el desarrollo.

No obstante, a la vista de cómo se interpreta y pone habitualmente en práctica la perspectiva de género y la mirada feminista en el desarrollo, es necesario clarificar lo que la cooperación extremeña entiende que es aplicar la perspectiva feminista, dónde es pertinente hacerlo y quien es responsable de ponerla en práctica:

Feminismos para promover la equidad. Integrar la mirada feminista significa promover la equidad desactivando los mecanismos que hacen posible que las discriminaciones prosperen y se multipliquen. Entender los feminismos y la perspectiva de género como la lucha por igualar a las mujeres con los hombres, es una interpretación reduccionista, así como una estrategia con la que neutralizar su

alto poder de transformación. Los feminismos plantean la pregunta de “¿iguales a quien, iguales a qué?” puesto que “las diferencias no son el problema, el problema es la jerarquía que se establece entre ellas. La jerarquía hace que las diferencias se vuelvan una fuente de discriminación, de devaluación y de subordinación” (Federici, 2004).

No hay acciones de desarrollo neutras al género. No existe ninguna actuación de desarrollo en la que no sea pertinente aplicar la perspectiva feminista, ya que todo lo que se hace en este ámbito tiene la vocación de repercutir en la vida de las personas. Por ello, la perspectiva feminista ha de ser aplicada por todos los actores en el sentido amplio del término, es decir, los que habitualmente son nombrados como tal, aquellos que, si bien son parte de este ámbito, hasta ahora habían sido excluidos de esta categoría y especialmente por la Administración Pública en su totalidad.

En todos los ámbitos, en todas las fases, en todos los niveles. El conjunto de los actores habrán de integrar esta mirada de manera efectiva en todas sus esferas de acción, desde las políticas públicas hasta las acciones más concretas.

### *Ámbito estratégico 3: Movilidad humana, migraciones y derechos humanos*

La movilidad humana, las migraciones y los derechos humanos presentan algunos de los principales desafíos de nuestro tiempo en la medida que en ellos confluyen, como en pocos fenómenos, la intersección de numerosos problemas y dinámicas de exclusión de naturaleza global y local. Es esta complejidad, así como la gravedad y la vulnerabilidad de los colectivos migrantes y desplazados, la que exige una acción política decidida y con un elevado grado de articulación multinivel.

Problemas como los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, la existencia de numerosas formas de violencia, los conflictos bélicos, la pobreza y la exclusión, la discriminación por razones de género, de identidad, de orientación sexual, religiosas, culturales... están en la base del fenómeno de la movilidad humana y las migraciones. La emergencia y agravamiento de estos problemas, así como la naturaleza crecientemente global de las dinámicas de movilidad humana, nos sitúan ante un claro desafío para la garantía de los derechos de ciudadanía global, derechos que deben incluir a las personas migrantes y desplazadas. Un desafío, por lo tanto, para una gobernanza global, democrática y multinivel. No en vano, la propia Resolución de la Agenda 2030 reconoce que "la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, que exige respuestas coherentes e integrales", por ello, plantea la Resolución "cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humano a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo" (United Nations, 2015, p. #29).

La gestión de la erróneamente denominada "crisis de los refugiados" es un ejemplo de mala gestión política y ausencia de un enfoque integral y basado en la garantía de los derechos humanos a través de la asunción de las responsabilidades políticas desde la acción multinivel. Un ejemplo que evidencia que la elusión de responsabilidades y la falta de respuestas integrales no puede continuar siendo opciones.

Por todo ello, Extremadura debe comprometerse con el desarrollo de una acción estratégica a favor de la movilidad humana y las migraciones cuya principal orientación sea el respeto a los derechos humanos de las personas que participan del hecho migratorio, dando así continuidad al trabajo im-

pulsado desde esta región en los últimos años. Lo hace a través de su política de cooperación y del impulso de sus agentes de cooperación, así como de las políticas implicadas, directa o indirectamente, en este fenómeno y del compromiso del conjunto de su sociedad. Se trata de un compromiso de puesta en marcha de una acción estratégica de carácter integral en la medida que reconoce la naturaleza multidimensional e intersectorial de la movilidad humana y las migraciones.

Figura 6: Ámbitos estratégicos de la cooperación extremeña



Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que los ámbitos estratégicos identificados representan cada uno de ellos un amplio y diferenciado "espacio de la realidad", lo cierto es que todos ellos son coherentes con el marco de referencia —los principios y las lógicas— planteado en este trabajo. En buena medida por ello, se trata de tres ámbitos que no pueden ser concebidos de manera independiente los unos de los otros. Más bien al contrario, se trata de marcos de análisis, de diálogo y de acción que son altamente inter-

dependientes y responden a una mirada complementaria sobre el desarrollo humano y sostenible, así como acerca del papel que Extremadura puede jugar en las transformaciones globales.

### La estructura de trabajo en los ámbitos estratégicos

Como ya se ha planteado anteriormente, junto a la posibilidad de articular una acción estratégica en torno a espacios amplios y abarcadores de la realidad, los ámbitos estratégicos constituyen una apuesta metodológica por el trabajo a partir de procesos de diálogo abiertos y participados. Procesos en los que la toma de decisiones esté acompañada con los resultados de análisis del contexto —tanto del internacional como del propio contexto extremeño— y permita integrar de manera racional y estratégica los diferentes elementos de la política.

Para ello, se plantea el desarrollo de los ámbitos estratégicos a partir de una estructura de trabajo concebida como proceso articulado de toma de decisiones que permita la incorporación de los debates y aprendizajes entre los agentes extremeños a los procesos de toma de decisiones. Se trata de una estructura de trabajo cuya naturaleza permeable al diálogo y al conocimiento, al tiempo que asume una lógica de proceso, persigue el fortalecimiento constante de la política de cooperación: de su modelo y de sus agentes.

Se trata, asimismo, de una estructura de trabajo válida para todos los ámbitos estratégicos, si bien es cierto que el desarrollo de esta estructura en cada uno de ellos, dadas sus diferentes características, derivará en itinerarios diferenciados. En la medida en que cada Ámbito Estratégico aborda una “espacio de la realidad” diferenciado (aunque con numerosas interconexiones) caracterizado por dinámicas, estructuras y problemas distintos, las decisiones en cada uno de ellos serán necesariamente diferentes. En este sentido, la propuesta de articulación de la política en el marco de los ámbitos estratégicos representa un salto adelante respecto al modelo actual, en el que no hay una diferenciación o reflexión en relación a la adecuación de las diferentes modalidades, instrumentos o agentes en función de los diferentes objetivos de la política, o en función de unas prioridades sectoriales o geográficas u otras. Más bien al contrario, en la actualidad las modalidades, los instrumentos y los agentes de cooperación actúan de manera indistinta sin tener en cuenta cuáles son los objetivos, los países o los sectores de intervención. De ahí que aunque se proponga una estructura de trabajo común, los itinerarios de trabajo deberán ser diferenciados.

Así pues, en la práctica, la estructura de trabajo que se propone para el desarrollo de los ámbitos estratégicos trata de dar respuesta a uno de los elementos identificados en este trabajo de investigación como una de las principales limitaciones del actual modelo de la cooperación extremeña: el desequilibrio entre las decisiones sobre aquello que se quiere hacer, sobre cómo hacerlo y sobre quién debe hacerlo. Como se abordó en el capítulo dedicado al diagnóstico, se ha ido consolidando un modelo “instrumentocéntrico” en el que las preguntas sobre el cómo y los quiénes han desplazado la reflexión sobre el qué a la hora de guiar las decisiones estratégicas.

Para avanzar hacia la construcción de una política de ciudadanía global y cooperación internacional más equilibrada, integral y coherente, se propone la siguiente estructura de trabajo para el desarrollo de los ámbitos estratégicos.

### *Caracterización y delimitación de los ámbitos estratégicos*

A partir de la identificación inicial reflejada en la identificación y propuesta inicial de los ámbitos estratégicos deberá llevarse a cabo una caracterización y delimitación más detallada y profunda de las estructuras, las dinámicas y los agentes que caracterizan a cada ámbito estratégico, así como de los principales problemas generados en cada uno de ellos frente a los que definir las líneas de acción de la cooperación extremeña.

Este primer paso de la estructura de trabajo en los ámbitos estratégicos ya implica afrontar algunas decisiones acerca del liderazgo y puesta en marcha de los procesos de trabajo en cada uno de ellos. Si bien es cierto que el impulso inicial, la dinamización y coordinación del trabajo en los ámbitos estratégicos le corresponde a la AEXCID, es fundamental contar con un grupo de trabajo impulsor, que necesariamente deberá ser ampliado a medida que se avancen pasos en la estructura de trabajo.

Una de las opciones más viables es que los grupos impulsores de cada Ámbito Estratégico sean grupos de trabajo vinculados con el Consejo Asesor, para lo que podría crearse un grupo específico de trabajo asociado a cada ámbito estratégico denominado. Las características y la potencial dimensión del trabajo en los ámbitos estratégicos aconseja, no obstante, transitar hacia la creación de grupos de trabajo ampliados que combinen el carácter representativo y reglado del Consejo Asesor, al tiempo que no limiten la flexibilidad, el dinamismo y la mayor amplitud y participación de agentes que exigirá este trabajo. Así pues, a los grupos de trabajo impulsores que puedan crearse en el Consejo Asesor para la puesta en marcha de los ámbitos estratégicos, deberían sumarse nuevos agentes al calor de las necesidades identificadas en ellos. De esta manera, como se aborda en otro de los pasos de la estructura de trabajo de estos ámbitos, se trata de una propuesta que persigue la tan anhelada ampliación del mapa de agentes de la cooperación en Extremadura.

### *Definición de los objetivos en cada ámbito estratégico*

Una vez caracterizado y delimitando un ámbito estratégico, el siguiente paso de la estructura de trabajo consistiría en la definición de los objetivos específicos a alcanzar en dicho ámbito. La definición de los objetivos en cada ámbito estratégico debería ser realizada en el marco del grupo de trabajo del ámbito estratégico, y atender a una serie de elementos fundamentales de los que dependerá el carácter transformador de la acción en cada ámbito, su adecuación y pertinencia en función de las capacidades de los agentes extremeños, así como su posible vinculación y complementariedad con otros procesos y estrategias en clave multinivel:

- Un análisis del contexto internacional y de los diferentes agentes a favor del desarrollo humano y sostenible en el marco del ámbito estratégico. Esta cuestión es importante porque parte del trabajo de los ámbitos estratégicos podría consistir en el apoyo y el establecimiento de alianzas con otros procesos, dinámicas, movimientos, etc., que comparten los mismos horizontes de transformación y objetivos. Es por lo tanto importante un adecuado trabajo de identificación de las potenciales alianzas y dinámicas de transformación, para vincularse a ellas, apoyarlas, reforzarlas y complementarlas desde la política de ciudadanía global y de cooperación internacional extremeña, para vincular el apoyo a los procesos locales de desarrollo con dinámicas y estrategias multinivel de transformación en el marco de los ámbitos estratégicos.

- Un análisis del contexto estatal para la identificación de otros agentes y procesos que, en el marco de la cooperación española, la cooperación descentralizada u otras esferas de acción, trabajen en el marco de los ámbitos estratégicos.
- Un análisis de las capacidades necesarias y las capacidades existentes en Extremadura para dar respuesta a las transformaciones pertinentes en los ámbitos estratégicos. A partir de este análisis se producirá una ampliación del grupo de trabajo en cada ámbito estratégico con nuevos agentes y nuevas capacidades.
- Un análisis de las modalidades e instrumentos necesarias y disponibles en la cooperación extremeña para dar respuesta a las transformaciones pertinentes en los ámbitos estratégicos.

Como resultado de este ejercicio de priorización de objetivos se contaría con un listado de objetivos específicos y con un mapa ampliado de agentes en cada ámbito estratégico.

El cambio respecto a la lógica más tradicional de planificación es sustancial en lo que a la identificación de los objetivos se refiere ya que, frente a una definición de objetivos de carácter general, los objetivos responderían en este caso a un ejercicio de diálogo y trataría de adecuarse a las capacidades y los instrumentos existentes no solo en la cooperación extremeña, sino del conjunto de agentes y políticas de Extremadura.

Los objetivos estarían, asimismo, muy relacionados con las pautas de comportamiento y el desarrollo de políticas en el propio territorio extremeño, y con la revisión del propio modelo de desarrollo en Extremadura. Es decir, los objetivos de los ámbitos estratégicos, por su propia naturaleza, deberían estar necesariamente muy orientados hacia la coherencia de políticas y la transformación de las pautas del modelo de desarrollo en Extremadura.

A partir del ejercicio de definición de los objetivos se desarrollarían, de manera simultánea, los siguientes pasos en la estructura de trabajo.

#### *Profundización en el análisis de capacidades y el papel de los agentes*

Una vez establecidos los objetivos de los ámbitos estratégicos es necesario abordar un análisis en mayor profundidad de las capacidades necesarias para el cumplimiento de los objetivos en los ámbitos estratégicos.

Este ejercicio, que debería ser realizado en el grupo de trabajo de cada ámbito estratégico, resultará en un mapa de capacidades que contemplará las capacidades tanto de los agentes extremeños de cooperación como de otros agentes de la sociedad extremeña.

Se trata este de un paso fundamental en la estructura de trabajo de los ámbitos estratégicos que pone en conexión un ejercicio de racionalización y ampliación de capacidades con uno de los grandes debates abiertos en la cooperación extremeña y analizado en la parte diagnóstica de este trabajo: el debate sobre la necesidad de ampliar el espacio de la cooperación desde una lógica integradora e intersectorial.

Este análisis y reflexión sobre las capacidades y agentes en los ámbitos estratégicos no puede por lo tanto desvincularse de la necesaria reflexión sobre el papel de los agentes en la cooperación extremeña desde una perspectiva general. Más bien al contrario, la proyección de este debate hacia un marco de trabajo estratégico que demanda una apertura de agentes y una ampliación de capacidades constituye una oportunidad para dar respuesta a los desafíos y retos que plantean el cambiante

contexto global y la nueva Agenda 2030, que demandan una política de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo capaz de abordar la complejidad desde un enfoque de gobernanza participativa y global.

La región extremeña y sus agentes, y una política de cooperación renovada y fortalecida enfrentan, en este sentido, un desafío dual:

- De un lado es necesario repensar, ampliar y fortalecer el actual mapa de agentes de la política de cooperación extremeña para transitar hacia una política de desarrollo sostenible de alcance interméstico, en la que las fronteras entre lo "internacional" y lo "doméstico" están cada vez más diluidas. Es decir, una política y un mapa de agentes que favorezca la construcción de vínculos entre las propuestas, las soluciones y la participación a escala global y local.
- Por otro, para poder dar respuesta eficaz a los desafíos planteados anteriormente para esta política —ampliar la capacidad de desarrollar acciones estratégicas a favor de la protección de los Derechos Humanos, de la equidad de género, de la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones y de las desigualdades, y a favor de la defensa de la sostenibilidad ambiental; ampliar la capacidad de incidencia en las dinámicas y las estructuras que configuran un modelo de convivencia global insostenible; fortalecer el sistema extremeño de cooperación y a avanzar hacia una política integral de desarrollo— se han de repensar también los roles de los diversos agentes (administración pública, agencia, organizaciones sociales, organismos locales y globales, universidad...). El alcance de los objetivos, y el tránsito hacia una nueva política de desarrollo sostenible no se conseguiría únicamente con una ampliación en el número de agentes, sino que demanda una reflexión y una propuesta sobre el papel estratégico diferenciado que deben jugar cada tipo de agente, teniendo en cuenta sus capacidades, potencialidades y características. En este sentido, los ámbitos estratégicos han de facilitar el desarrollo de un marco de participación que posibilite la articulación, y la acción coordinada y estratégica, de un amplio número de agentes.

Este desafío dual está estrechamente vinculado a la puesta en marcha y el desarrollo de los ámbitos estratégicos, ya que será en estos marcos donde se den las condiciones para concretar y hacer operativo este doble desafío de ampliación del mapa de actores y de redefinición estratégica de los roles de los diferentes agentes.

#### *Profundización en el análisis de modalidades e instrumentos*

De manera simultánea al análisis de agentes y capacidades, los grupos de trabajo de los ámbitos estratégicos estarían llamados a llevar a cabo un análisis en mayor profundidad de las modalidades e instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos en los ámbitos estratégicos.

Resultado de este análisis se llevará a cabo un proceso de orientación de modalidades e instrumentos hacia el cumplimiento de los objetivos de los ámbitos estratégicos que implica i) la racionalización de las modalidades e instrumentos existentes (orientación de las modalidades e instrumentos a los diferentes objetivos a partir del criterio de pertinencia), ii) análisis de los instrumentos existentes para su revisión y mejor funcionamiento y iii) identificación y diseño de nuevos instrumentos para el cumplimiento de los objetivos en los ámbitos estratégicos.

Nuevamente, la propuesta de trabajo en el marco de los ámbitos estratégicos permitiría abordar una necesaria reflexión de carácter general sobre la pertinencia y adecuación de las vías de trabajo, las modalidades y los instrumentos a las decisiones estratégicas de la política.

Como se ha planteado en el capítulo diagnóstico de este trabajo, el actual marco de definición de modalidades e instrumentos plantea ciertos límites para una orientación estratégica y eficaz de la política de cooperación para el desarrollo y para una transición hacia una política expandida de desarrollo sostenible en Extremadura. Límites que se han expresado tradicionalmente en la ausencia de reflexión sobre la contribución y adecuación de las modalidades e instrumentos a determinados objetivos que exige un proceso de análisis y orientación de estos a los diferentes objetivos planteados en la política. Y límites que comienzan en la propia naturaleza asignada a las modalidades y los instrumentos hasta ahora, y que por lo tanto ha de ampliarse para dar cabida a nuevas formas de trabajo definidas en función al ámbito estratégico, a la tipología, al tipo de recurso, al tipo de agente o al tipo de objetivo que se quiere alcanzar.

Por ello, para una orientación estratégica y más eficaz de la política de cooperación en Extremadura es necesario repensar de forma sincrónica tanto las actuales modalidades (el “cómo” se ejecuta la política), como el marco de instrumentos (el “con qué”).

Con ello se persigue tanto una orientación más racional y estratégica de las modalidades e instrumentos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, como la puesta en marcha de nuevas modalidades de actuación e instrumentos de intervención para el cumplimiento de los objetivos de la cooperación extremeña.

Así mismo, fruto del trabajo de análisis y diálogo entre agentes en el marco de los ámbitos estratégicos, debería explorarse la pertinencia de las modalidades y los instrumentos existentes y, así como la puesta en práctica de nuevas modalidades y formas de trabajo como la cooperación triangular, la cooperación multilateral, la cooperación transfronteriza, la investigación para el desarrollo o la coherencia de políticas para el desarrollo, entre otras formas de actuación, o un marco de instrumentos ampliado. Será, por lo tanto, el trabajo de análisis y diálogo en los ámbitos estratégicos el que marcará la pertinencia de la priorización de modalidades de actuación, así como la identificación de nuevas formas de trabajo.

Este análisis sobre la revisión y asunción de nuevas modalidades y vías de trabajo requiere un nuevo marco de diálogo institucional que facilite el intercambio de información y el debate entre diferentes ámbitos gubernamentales con competencias en materia de desarrollo sostenible. La transversalización de las políticas de desarrollo requiere tanto el reconocimiento de nuevas modalidades como avanzar en materia de coherencia de políticas de desarrollo. Son numerosas las potencialidades detectadas para el fortalecimiento de la política del conjunto del gobierno, en forma de sinergias, intersecciones de acciones políticas en diversos departamentos y elementos de fortalecimiento mutuo. Potencialidades que se verán realizadas con un adecuado marco institucional para la transversalización de las políticas de desarrollo.

#### *Impulso de una línea de trabajo para la coherencia de políticas para el desarrollo*

Los objetivos identificados en cada ámbito estratégico, dado su carácter ambicioso y transformativo, excederán, con seguridad, a las capacidades, las herramientas y los recursos al alcance de la política de cooperación. Por ello, de los objetivos de cada ámbito debería desprenderse una línea de trabajo estratégica para el avance en materia de coherencia de políticas. El conjunto de los objetivos que

cada ámbito establezca en materia de fortalecimiento de mecanismos y capacidades para aplicar el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo contribuirá al fortalecimiento no solo de la política de ciudadanía global y cooperación, sino de la capacidad para avanzar hacia una política integral de desarrollo. El horizonte podría ser, en este sentido, el avance en la implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplados en la Agenda 2030 con el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Ello constituiría, en conjunto, un itinerario para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los agentes, tal y como se desarrolla en el siguiente epígrafe.

### *Puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y gestión del conocimiento*

La metodología y estructura de trabajo planteada para el desarrollo de los ámbitos estratégicos aconseja la puesta en marcha, de manera transversal, de mecanismos que garanticen la generación de conocimiento y su incorporación a los procesos de diálogo y decisión en todo el ciclo de la política. De esta manera, el conocimiento generado podrá constituir un insumo importante para la toma de decisiones relativa a la definición de objetivos, análisis de capacidades, modalidades y agentes. Al mismo tiempo, se trataría de un conocimiento orientado a la difusión de conocimiento sobre los problemas globales del desarrollo y sus soluciones, así como a la transparencia y la rendición de cuentas respecto a la gestión de la política.

Esta necesidad asociada a la puesta en marcha y desarrollo de ámbitos estratégicos implica la necesaria apuesta por impulsar recursos destinados al fortalecimiento de capacidades para el análisis y la investigación —para su generación, su sistematización y su difusión—, así como a la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento.

En este sentido, conviene llamar la atención acerca del relevante papel que la Universidad de Extremadura (UEX), tanto a través de su Oficina de Cooperación Universitaria, como de sus investigadores e investigadoras, está llamada a jugar en el desarrollo de los Ámbitos Estratégicos. Así pues, el necesario fortalecimiento de capacidades en materia de análisis e investigación constituye un elemento complementario al insustituible papel que la UEX podría desempeñar en el desarrollo de los Ámbitos Estratégico y el fortalecimiento —a través de su potencial aportación desde la formación y la investigación— de la política de cooperación en Extremadura.



Figura 7: Estructura de trabajo de los ámbitos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

## C. Hacia un marco institucional para transitar hacia una política integral de desarrollo global

Vistas las propuestas de desarrollo doctrinal, legal y del marco de planificación de la política, en este epígrafe se desarrollan los principales elementos del marco institucional que a la luz del trabajo de investigación podrán servir de soporte al proceso de cambios señalados, es decir, el marco institucional del que se podría dotar la Junta de Extremadura para guiar la transición progresiva hacia una política integral de desarrollo. Se trata, por lo tanto, de un marco institucional diseñado para seguir soportando la ejecución de la política, pero en una perspectiva dinámica, puesto que además permitiría ir orientando y precisando los cambios necesarios en todos los órdenes de la política pública.

## i. Desafíos complejos con capacidades institucionales limitadas

No es preciso insistir aquí en los principales hallazgos resultado del diagnóstico, tanto en el análisis de los contextos internacional, estatal y local, como producto del trabajo de campo realizado. Las necesidades detectadas para hacer frente a los desafíos requieren de un proceso de revisión gradual pero decidido, al tiempo que las capacidades y los recursos se reconocen limitados para un abordaje definitivo.

De un lado, la necesidad de modificar las lógicas dominantes tradicionales en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional, como la lógica norte-sur y su derivada la lógica Donante-Receptor; la lógica de especialización sectorial y la lógica competencial como límites para la responsabilidad política; y la mirada del nacionalismo metodológico por la cual una política sólo tiene responsabilidades y obligaciones respecto de sus electores, constituyen un conjunto de inercias y anclajes limitantes para la realización de nuevas políticas públicas capaces de hacer frente a los desafíos marcados por las interdependencias e interconexiones, así como por la consideración de los procesos de desarrollo como multidimensionales, es decir, por la necesidad de una mirada cosmopolita. De otro lado, una administración de la política marcada por la lógica instrumental y sectorial con dificultades para invertir recursos en la investigación aplicada, la generación de conocimiento y el abordaje de acciones multidimensionales.

Ambas lógicas, las tradicionales de la cooperación y la lógica instrumental de la administración de la política se refuerzan y retroalimentan, que se han consolidado como estructurales, pareciendo así que conforman la única forma posible de entender y de realizar la política de cooperación. Este carácter estructural limitante justifica la transición hacia un modelo más integral asentado en un marco institucional con mayor capacidad de abordar los desafíos globales.

Es reconocido por parte del conjunto de actores consultados que actualmente se aprecian limitaciones y debilidades notables en todos ellos para afrontar el abordaje de un nuevo modelo de política pública caracterizado por la participación activa en el diálogo político, por la generación de conocimiento aplicado a los procesos de desarrollo y por la ejecución de acciones coordinadas y coherentes teniendo en cuenta sus impactos multidimensionales y en territorios y espacios interdependientes.

Además, asistimos a la paradoja de que tradicionalmente la política de cooperación internacional para el desarrollo ha contado con escaso peso e influencia en los discursos y en las prácticas políticas, centrando el grueso de su actividad en las transferencias al exterior y, en consecuencia, proporcionando escasos resultados en la transmisión de valores, consideraciones y evidencias sobre los principios del desarrollo sostenible así como de las propuestas y prácticas políticas con mejores resultados. De esta forma, la generación de conocimiento producto de la investigación y el debate que se da en el ámbito de las instituciones y organismos internacionales de desarrollo, del que las agencias y el resto de actores de la cooperación son testigos privilegiados, no suelen permear en los niveles locales de generación de discursos y de tomas de decisiones políticas. Así se ha contribuido a generar una brecha marcada por las contradicciones y las incoherencias entre las políticas públicas orientadas a la promoción de un modelo de desarrollo para el progreso –generalmente de los propios electores– habitualmente consideradas como políticas “duras”, por su carácter prioritario respecto del resto, y las políticas de solidaridad internacional generalmente desconectadas de los discursos y preferencias anteriores.

El principal desafío para avanzar hacia una política integral de desarrollo con perspectiva global y cosmopolita no es invertir las prioridades, convirtiendo la actual política de cooperación internacional en una política “dura”. Al menos no es solamente ese. Más bien se trata de lograr que las principales prioridades políticas sean compatibles con el nuevo marco de interdependencias que muestran los problemas del desarrollo, con la urgente necesidad de configurar tránsitos hacia nuevos modelos de desarrollo marcados por la sostenibilidad y los derechos humanos, y con la apuesta universal por toda la humanidad y su soporte biofísico. Por este motivo, la transición que podrá orientar el nuevo marco institucional debe considerar la coherencia de políticas para el desarrollo como una prioridad constitutiva del nuevo modelo, y no como un epígrafe más entre otras estrategias de la política sectorial de cooperación. Dicho de otra forma, el nuevo marco institucional para una política integral de desarrollo global atendería de manera simultánea y complementaria a dos desafíos analíticamente separables: consolidar una política pública de cooperación más eficiente y mejor enraizada en la expresión solidaria del pueblo extremeño, al tiempo que integra progresivamente los principios de la sostenibilidad, los derechos humanos y la ciudadanía global en el conjunto de políticas públicas extremeñas. Se trata de hacer transversales las políticas integrales de desarrollo basadas en la equidad, la solidaridad, la sostenibilidad en el conjunto de la acción de gobierno, reforzando al unísono la política de cooperación internacional para el desarrollo como una expresión genuina más de las aspiraciones del pueblo extremeño.

## ii. Experiencias y aprendizajes en materia de “transversalización”

Los intentos y los procesos de transversalización de políticas públicas son reconocidos como los aspectos más difíciles y complicados de la gestión política. Se pueden consignar numerosos ejemplos de intentos de transversalización explícitos en discursos y en declaraciones de intenciones políticas que, sin embargo, no han logrado sus propósitos, consiguiendo en muchas ocasiones el efecto contrario al deseado. El itinerario más común que siguen estas propuestas es: reconocimiento de la necesidad de transversalizar una política; en consecuencia ésta no se adscribe a un departamento en particular cuya función sería impulsarla sino que el conjunto “se encarga” de la misma; por ello se establecen algunos mecanismos para compartir información y establecer responsabilidades intermedias en el ámbito de las competencias de cada departamento; en consecuencia y en síntesis, cada política sectorial incorporó algo o nada de lo propuesto sin establecer un mapa claro de los cambios que la transversalización suponía para la gestión de la política. Este proceso o alguno similar lo han sufrido por ejemplo, la educación en valores o para la ciudadanía, y también ha sido común en muchas experiencias relativas a la transversalización de género en diferentes administraciones. Es importante tener en cuenta que en nuestro país se encuentra muy extendida la cultura de la administración compartimentada, lo que a todas luces es el principal obstáculo de cualquier proceso de transversalización como el que se pretende en materia de coherencia de políticas para el desarrollo. También es habitual un obstáculo derivado de diferentes visiones respecto de asuntos nucleares de la estrategia o el modelo de desarrollo entre actores dentro del mismo gobierno. En el caso extremeño no parece relevante esta segunda dificultad a juzgar por las numerosas entrevistas realizadas en el trabajo de campo, en las que no han aparecido visiones en disputa, sino más bien un amplio consenso sobre el hilo discursivo en torno a la economía verde y circular.

Sin embargo, de la misma manera, la Junta de Extremadura muestra algunas experiencias de transversalización de algunas políticas consideradas más exitosas que deben proporcionar elementos a tener en cuenta. Concretamente en los ámbitos de las políticas de Juventud y Deporte en la legislatu-

ra 2007-2011 y más recientemente el trabajo liderado por el Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX). En el primero de los casos se considera clave la decisión política de crear una Consejería de Juventud y Deportes –en aquellos momentos la única en todos los países de la Unión Europea– que proporcionó acceso directo a los ámbitos de toma de decisión más altos de la Junta de Extremadura, pudiendo de esa manera influir decisivamente en los debates, tomas de decisiones y principios orientadores de la acción del conjunto del Gobierno. En el segundo de los casos, la instauración de mecanismos específicos de coordinación y de seguimiento de la incorporación del enfoque de género en el resto de políticas, como la presentación de informes frecuentes y sistemáticos y los indicadores de género en la elaboración de los presupuestos, fueron elementos claves para lograr la comprensión y el apoyo ciudadano y el compromiso activo por parte de todos los responsables políticos.

Cabe señalar, en este sentido, que la Junta de Extremadura ha mostrado su voluntad de dar respuesta a los desafíos globales en numerosas declaraciones públicas en relación al diagnóstico del mundo y a la preocupación por asumir crecientes cuotas de responsabilidad y coherencia respecto a dichos desafíos.

### **iii. El nuevo marco institucional en tres ámbitos: gestión, diálogo y legitimidad para una política integral de desarrollo global**

Se propone un marco institucional novedoso para articular las acciones que permitan transitar hacia una política integral de desarrollo global de manera progresiva y constante. Es preciso avanzar simultáneamente en los ámbitos de la gestión de la política, del diálogo político con diversos actores y de la legitimidad política sostenida en el largo plazo.

En primer lugar, en el ámbito de la gestión de la política, esta investigación propone iniciar el proceso para que la nueva política de cooperación y coherencia para el desarrollo sea considerada una política transversal, utilizando al efecto el procedimiento regulado por la Circular 1/2016, de 2 de noviembre, de la Presidencia de la Junta de Extremadura relativa a la coordinación de Órganos y Proyectos Políticos transversales a través del Gabinete de la Presidencia. En adelante nos referiremos a este procedimiento como la Comisión de Políticas Transversales.

Para ello, la AEXCID, como responsable de la iniciativa estaría llamada a elaborar, a partir del diagnóstico realizado, una propuesta con la información inicial solicitada en la mencionada Circular, tal como denominación de la nueva política transversal y sus referencias de programación política; el marco legal de referencia aplicable; las Consejerías, Organismos y entidades públicas y privadas participantes e implicadas en el desarrollo de la política transversal; la indicación de las actuaciones contempladas y su contenido económico si es el caso; y la calendarización de las medidas propuestas. Es recomendación de esta investigación que el contenido de este procedimiento recogiera con detalle las propuestas que se indican a continuación.

En segundo lugar, en el ámbito del diálogo político con múltiples y diversos actores, se propone la creación de un mecanismo institucional específico para la Coherencia de Políticas y la articulación territorial de la Agenda 2030, que se constituiría por lo tanto como Órgano Consultivo de Junta de Extremadura en materia de políticas integrales de desarrollo global, coherencia de políticas para el desarrollo e implementación de la Agenda 2030. Sería de gran importancia, para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, que este mecanismo estuviera dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscri-

to a la AEXCID. En el ámbito de sus competencias sería necesario que dicho mecanismo dispusiera de una Secretaría para la Implementación de la nueva política de cooperación y coherencia de políticas para el desarrollo y la implementación de la Agenda 2030, que pudiera contar con capacidades técnicas de varios departamentos gubernamentales derivadas de los acuerdos alcanzados en la Comisión de Políticas Transversales.

La Secretaría para la Implementación estaría llamada a jugar un rol principal en los inicios de la transición a partir, inicialmente, de la realización de cuatro trabajos fundamentales para elaborar los principales mecanismos que se proponen para la transición y la transversalización:

- Propuesta de programación de políticas para la coordinación entre las distintas consejerías y áreas de gobierno: con el propósito de agilizar el intercambio de información, la coordinación de acciones y la integración progresiva de los principios del desarrollo en todas las políticas y por ende en la acción conjunta de gobierno.
- Diseño y elaboración de un Informe Periódico de Impactos en Desarrollo con un marco de indicadores para el seguimiento: con el doble propósito de, por un lado, servir de evaluación del proceso de transición e integración de las políticas públicas en una misma lógica de desarrollo; y, por otro lado, servir de comunicación pública y concienciación ciudadana sobre los desafíos pendientes y sobre los avances alcanzados en materia de sostenibilidad, derechos humanos y responsabilidades compartidas en materia de desarrollo global.
- Diseño de una metodología para la incorporación de la transversalización de los principios de desarrollo global en la elaboración y el seguimiento del presupuesto general de la Junta de Extremadura.
- Diseño e implementación de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades dirigido tanto al personal técnico de la administración pública, en la Junta de Extremadura y en colaboración con las Mancomunidades y Entidades Locales —municipios y diputaciones—, como al resto de actores privados de las organizaciones sociales, económicas y de consumidores.

En tercer lugar, en el ámbito de la legitimidad política a largo plazo, tras un análisis del funcionamiento y los mecanismos existentes en la Asamblea de Extremadura, se observa la creación de una Comisión de Estudio Ad-Hoc para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Implementación de la Agenda 2030 en como uno de los mecanismos más adecuados que podría ser propuesto por los grupos parlamentarios para impulsar el diálogo político en torno al desarrollo sostenible. Ante la necesidad de articular de manera sistemática acciones políticas de diversas Consejerías y por lo tanto de diferentes comisiones parlamentarias, se considera que dicha Comisión de Estudio permitiría realizar los trabajos de la Asamblea en condiciones adecuadas. Se trataría, para ello, de una Comisión de Estudio que bien podría contar con las comparecencias pactadas y necesarias de expertos y expertas en políticas integrales de desarrollo global, en coherencia de políticas para el desarrollo y en la implementación de la Agenda 2030, y cuya principal finalidad sería alcanzar una resolución que permita proporcionar legitimidad política en el largo plazo a los procesos de transformación del modelo de desarrollo y de las políticas para promoverlo que sugieren las agendas internacionales, particularmente la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Transformando nuestro mundo*, aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015.



Figura 8. Hacia un nuevo marco institucional



Fuente: Elaboración propia.

## D. Hacia un nuevo marco normativo

La renovación de la política de cooperación extremeña debe ir acompañada de un nuevo marco normativo que sienta las bases legales para su correcto desarrollo y funcionamiento y recoja los principales elementos que a lo largo de la investigación se han propuesto en relación con su marco doctrinal, instrumental, de participación e institucional desde una lógica integral.

En línea con el planteamiento de la investigación, será necesario dotar a la nueva política de un marco legal equilibrado, que combine una sólida visión del desarrollo y aporte, a la vez, flexibilidad en el desarrollo de la política.

De esta forma, el marco legal deberá, por una parte, subsanar las limitaciones de la anterior ley, sean estas de carácter discursivo, institucional o instrumental y resultado, ya sea porque la práctica ha evidenciado inadecuados, o sencillamente debido a su inevitable desactualización. Al mismo tiempo, será necesario que amplíe el marco con el fin de hacer posible el desarrollo de la nueva política. Es decir, se hace necesario un marco normativo que actualice la doctrina de la cooperación extremeña y dibuje el tránsito institucional e instrumental hacia el nuevo modelo.

Para ello, el marco normativo deberá revisar y contemplar, al menos, los elementos: relacionados con el marco discursivo, el objeto y ámbito de aplicación, la orientación y planificación estratégica y el sistema de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y gestión del conocimiento que se describen a continuación.

## **i. El marco discursivo sobre el desarrollo y la cooperación**

El marco normativo deberá recoger el cambio discursivo que, como se ha explicitado a lo largo de la investigación, demandan los nuevos tiempos y, por tanto, la nueva política de cooperación.

El renovado marco normativo debe apostar, así, por un discurso basado en la lógica de la responsabilidad y la acción colectiva multinivel que complemente y amplíe las lógicas discursivas anteriores y permita la refundación de la política de cooperación. Todo ello con el fin de dar respuesta a unos desafíos globales que, como se ha señalado, trascienden, al tiempo que integran, los propósitos tradicionales de las políticas de cooperación.

Con este objetivo, se proponen cinco enfoques y tres lógicas, que se interrelacionan y refuerzan entre sí, sobre los que construir este nuevo marco discursivo. De un lado, el enfoque de derechos humanos, el enfoque de desarrollo sostenible, el enfoque cosmopolita, el enfoque basado en la equidad de género y la interseccionalidad y el enfoque de la gobernanza participativa y global. Al mismo tiempo, deberán guiar la nueva política una lógica universal, una lógica integral y una lógica multinivel.

Además, el marco normativo establecerá que la aplicación de estos enfoques y lógicas no se limitan a la política de cooperación, sino que serán extensibles al conjunto de políticas de la Junta de Extremadura, de acuerdo con la apuesta por la coherencia de políticas para el desarrollo de la nueva política.

## **ii. El objeto y ámbito de aplicación**

El nuevo marco normativo debe ampliar el objeto del marco legal de tal forma que recoja los dos objetivos principales a los que la nueva política de cooperación debiera dar respuesta:

En primer lugar, promover un modelo global de desarrollo humano y sostenible, basado en la equidad de género, orientado a superar las asimetrías globales, las desigualdades, el uso insostenible del ecosistema y a garantizar los Derechos Humanos a través de la articulación multinivel, de la acción colectiva y de la aplicación del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.

En segundo lugar, fortalecer el sistema de la cooperación extremeña con el fin de mejorar sus competencias y abordar la coordinación con otras políticas en la aplicación del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.

## **iii. La orientación y planificación estratégica de la cooperación extremeña**

Del mismo modo, el marco normativo a desarrollar deberá incorporar el cambio que la investigación propone en el modelo de pensar, construir y planificar la política. A este respecto, a continuación se sintetizan las principales implicaciones en relación con los elementos clave de la orientación y planificación estratégica de la política:

### **Los ámbitos estratégicos**

El marco normativo debería establecer que el nuevo modelo de planificación de la política estará basado en ámbitos estratégicos amplios a través de los que se articulará el proceso de diálogo entre agentes y las intervenciones de desarrollo en sus diferentes modalidades e instrumentos.

Asimismo, debería hacer mención expresa de los principales rasgos que explican la naturaleza de los ámbitos estratégicos, entre los que destacan que:

- Los ámbitos estratégicos son una metodología para el trabajo de todos los actores y, al mismo tiempo, un “espacio de realidad” amplio que permite aprehender elementos más complejos y dinámicos de esta.
- Son un marco de participación permanente con capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisión que van configurando la política de cooperación y el resto de políticas públicas.
- Superan la idea de “sectores de intervención” estancos, poniendo en relación diferentes sectores desde una lógica transnacional que asume que todos ellos se articulan desde la interdependencia y desde el vínculo entre lo local y lo global.

Finalmente, el marco normativo recogerá los seis criterios que guiarán la identificación de los ámbitos estratégicos, dejando abierta la posibilidad de ampliación o modificación de alguno de ellos si así se decide en el proceso de diálogo entre agentes que se produce en el propio marco de los ámbitos estratégicos:

1. El vínculo con la Agenda 2030
2. La existencia de problemas que amenazan al desarrollo humano y sostenible
3. El vínculo entre “lo local” y “lo global”
4. El vínculo entre políticas de la Junta de Extremadura, tanto entre aquellas con una dimensión internacional como con el resto más orientadas al territorio extremeño pero con impacto en las dinámicas del desarrollo global.
5. El vínculo entre agentes de la sociedad extremeña
6. Las capacidades y las potencialidades de la región extremeña y sus agentes sociales, políticos, económicos y culturales.

### **El marco institucional**

Tal y como se recoge en clave propositiva el apartado 4c, la nueva política de cooperación exige una revisión del diseño institucional que deberá quedar reflejada en el marco normativo.

De esta forma, el marco normativo deberá establecer cuáles son los elementos clave del nuevo marco institucional que guiará la transición progresiva hacia una política integral de desarrollo y permita avanzar simultáneamente en los ámbitos de la gestión de la política, del diálogo político con diversos actores y de la legitimidad política sostenida en el largo plazo.

El nuevo marco normativo deberá contemplar también la posible creación de nuevos mecanismos institucionales a través de los reglamentos o mecanismos que se consideren pertinentes.

## Las modalidades y los instrumentos

Como se ha analizado en los apartados correspondientes, el actual marco de definición de modalidades e instrumentos, si bien no lo limita, no ha favorecido una orientación estratégica y eficaz de la política de cooperación para el desarrollo ni la transición hacia una política expandida de desarrollo sostenible en Extremadura. Con el objetivo de dar respuesta a esta situación, la investigación propone repensar estratégicamente las actuales modalidades y el marco de instrumentos a partir del análisis y del diálogo entre agentes en el marco de los ámbitos estratégicos.

De esta forma, el nuevo marco normativo debería recoger las líneas generales que establezcan las bases del marco instrumental de acuerdo con los instrumentos y modalidades disponibles en la actualidad contemplando, al mismo tiempo, la puesta en marcha, entre otras opciones, de nuevos instrumentos para la formación, la investigación, la gestión del conocimiento, y el fortalecimiento de capacidades de los agentes de la cooperación extremeña. Asimismo, es necesario que el marco normativo contribuya a abrir el espacio para el desarrollo y puesta en marcha de nuevas modalidades e instrumentos según avance el proceso de diálogo en el marco de los ámbitos estratégicos.

## Los agentes

En la misma línea, los desafíos y retos que plantean el contexto global y la nueva agenda 2030, demandan, como se ha analizado, un abordaje de todas las políticas, en general, y de la política de cooperación, en particular, desde un enfoque de gobernanza participativa y global, lo que implica una revisión de los agentes llamados a participar en la política, así como una reflexión acerca de sus roles específicos con el objetivo de profundizar en una participación más estratégica de cada uno de ellos.

El marco normativo debería por lo tanto recoger esta nueva aproximación a la participación y sentar las bases para la ampliación del mapa de actores y la redefinición estratégica de sus roles. De esta forma, la construcción de un nuevo marco normativo contribuiría a la ampliación del espacio de la cooperación a otros agentes que desde diferentes ámbitos ya están trabajando por el desarrollo sostenible y los derechos humanos y que desde otras áreas de actuación inciden en los procesos que configuran la realidad y que hasta ahora no han tenido tanto protagonismo en el ámbito de la cooperación (movimientos sociales, ecologistas, feministas, asociaciones de vecinos, universidades, centros de investigación, medios de comunicación, plataformas culturales, asociaciones campesinas o ganaderas u organizaciones de la economía social y solidaria, entre otros, y vinculados a la región extremeña pero también de carácter transnacional). También, de conformidad con el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo, a las diferentes áreas de la Junta de Extremadura, más allá de las que tienen competencias específicas en materia de cooperación.

Asimismo, es de gran relevancia la incorporación de los mecanismos y procesos que, bajo el liderazgo de la AEXCID, necesita impulsar la nueva política para que la transición hacia el nuevo modelo de participación sea efectiva, entre los que destacan: el establecimiento de procesos de diálogo en torno a los ámbitos estratégicos, la creación de una comunidad epistémica sobre política de desarrollo, el fortalecimiento de capacidades, el establecimiento de mecanismos que favorezcan el intercambio y participación transnacional, y un nuevo marco de participación con cauces que faciliten la inclusión de nuevos agentes y permita la construcción colectiva de la política. Todo ello, sin menoscabo de la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos que pudieran contribuir a la transición hacia una política reforzada y con mayor capacidad transformadora.

## Los recursos

El marco presupuestario ha de ser entendido como una de las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de la nueva política. Por ello, el nuevo marco normativo debería recoger la apuesta por una estabilidad presupuestaria con recursos económicos de más calidad, una mayor transparencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Asimismo deberá reflejar el compromiso de aumentar progresivamente las aportaciones destinadas a la política de cooperación de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma en cada ejercicio presupuestario.

Además, sería de gran importancia que el marco normativo estableciera que la previsión presupuestaria, las acciones positivas y los límites al marco presupuestario, serán el resultado del diálogo con los agentes a través de los ámbitos estratégicos.

El marco normativo debería reflejar, asimismo, los mecanismos de participación y de fortalecimiento de las capacidades de los actores que participan en la política, con especial atención al fomento de culturas organizativas sensibles al género<sup>69</sup> y a la sostenibilidad ambiental.

El objetivo último debiera ser dotar a todos los actores del sistema de cooperación extremeña, de los recursos y capacidades necesarios para liderar las transformaciones necesarias para el logro de los desafíos de la nueva política.

## iv. El sistema de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y gestión del conocimiento

El diseño y establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado y adaptado a las necesidades y propósitos de la nueva política será clave para su correcto desarrollo. Por este motivo, la ley está llamada a sentar las bases para un sistema de seguimiento que responda, al menos, a los siguientes objetivos:

**Seguimiento y evaluación.** El desarrollo de un sistema de seguimiento orientado a valorar y evaluar en qué medida la nueva política de cooperación extremeña avanza en línea con los objetivos previstos, respondiendo no solo a una lógica de resultados, sino también de proceso.

**Transparencia y rendición de cuentas.** Un sistema de seguimiento y evaluación que garantice la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Para ello es imprescindible la existencia de instrumentos y mecanismos que permitan que la información relevante sea publicada periódicamente, en condiciones de fácil acceso, y en formato y lenguaje asequible y fácilmente comprensible.

**Gestión del conocimiento.** Un sistema de seguimiento y evaluación dirigido a mejorar prácticas y políticas. Para ello es necesario garantizar que se incorporan mecanismos y estrategias que permitan una adecuada gestión del conocimiento y de los aprendizajes.

Aunque, en línea con el planteamiento de la investigación, el sistema de seguimiento y evaluación definitivo debería ser diseñado en el marco de los ámbitos estratégicos, el marco normativo debería

---

<sup>69</sup> Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, de la Ley estatal de Igualdad, Plan de Acción de Género de la Unión Europea (GAP II) y Plataforma de Acción de Beijing.

establecer los elementos fundamentales para el desarrollo y la estructuración de este sistema, entre los que deben figurar al menos los siguientes:

- Un sistema de indicadores, de carácter cualitativo y cuantitativo, que servirían de referencia para evaluar los avances en cada uno de los ámbitos estratégicos y de la propia implementación del plan general.
- Los documentos, informes o productos de seguimiento que se elaborarían durante el periodo de vigencia del plan general y su periodicidad, que debería ser como mínimo anual.
- Las responsabilidades de los diferentes actores en materia de seguimiento y evaluación.
- Una hoja de ruta o calendario en el que se señalen los hitos relevantes en materia de seguimiento y evaluación y de publicación y comunicación de resultados del proceso.

Dado que una de las apuestas fundamentales de la nueva política es la coherencia de políticas para el desarrollo, el sistema de seguimiento y evaluación debería incorporar asimismo mecanismos y productos que garanticen que los resultados del proceso informen al conjunto de las políticas públicas de la Junta de Extremadura. En este sentido, el marco normativo tendría que hacer referencia al seguimiento de la implementación de los ODS a través de la elaboración de un informe que muestre los avances en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y en las transformaciones hacia el desarrollo sostenible de la región, tal y como apunta la Agenda 2030, y evalúe el grado de conocimiento y de compromiso con el desarrollo sostenible entre la ciudadanía extremeña.

# Bibliografía

- Alonso, J. A. (2005). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 17-39.
- Alonso, J. A. (2012a). *From aid to global development policy* (UN/DESA Working paper No. 121). UN/DESA.
- Alonso, J. A. (2012b). From aid to global development policy. *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*.
- Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo xxi Madrid. Recuperado a partir de <http://www.colson.edu.mx:8080/portales/portales200/Seminario.doc>
- Bissio, R., & Martínez Osés, P. J. (2015). La Cumbre no fue sobre finanzas para el desarrollo sino sobre desarrollo para las finanzas | Global Policy Watch. Recuperado 14 de febrero de 2016, a partir de <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=248>
- Brundtland, G. H. (1990). *Our common future*. Oxford University Press.
- Bustelo, P. (2007). Progreso y alcance de la globalización financiera: Un análisis empírico del periodo 1986-2004.
- Castells, M. (1998a). Hacia el estado red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. (pp. 26-28). Presentado en Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil., Sao Paulo, Brasil. Recuperado a partir de [https://uvirtual.udem.edu.co/file.php/2131/Documentos/Bibliografia/Basica/Tema3/Castell\\_Estado%20Red.pdf](https://uvirtual.udem.edu.co/file.php/2131/Documentos/Bibliografia/Basica/Tema3/Castell_Estado%20Red.pdf)
- Castells, M. (1998b). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio. Madrid, Alianza.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial Madrid. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/signo/v29n57/v29n57a39.pdf>
- Cox, R. W. (1992). *Globalization, multilateralism and democracy*. Academic Council on the United Nations System. Recuperado a partir de <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/17702/1/Globalization%20Multilateralism%20and%20Democracy.pdf>
- Cox, R. W. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge University Press.
- Cox, R. W. (1997). *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. United Nations University Press Tokyo.

- de la Fuente, R. (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*. Los Libros de la Catarata.
- de la Macorra y Cano, L. F. (Ed.). (2014). Treinta años de Economía y Sociedad Extremeña 1983-2013. Recuperado a partir de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38975162/30\\_ANOS.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1509299145&Signature=%2FZqKKjXbP4u3yYJJ2JM2KpTvE%2Bc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTreinta\\_Anos\\_de\\_Economia\\_y\\_sociedad\\_Extra.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38975162/30_ANOS.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1509299145&Signature=%2FZqKKjXbP4u3yYJJ2JM2KpTvE%2Bc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTreinta_Anos_de_Economia_y_sociedad_Extra.pdf)
- del Huerto, M. (2005). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. En *Anuario de la cooperación descentralizada 2005* (pp. 44-63). Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.
- Doménech Pascual, G. (2015). La regulación de la economía colaborativa. El caso Uber contra el taxi. Doménech Pascual, Gabriel 2015 *La regulación de la economía colaborativa. El caso Uber contra el taxi Ceflegal*. *Revista práctica de Derecho*. 175-176 61 104. Recuperado a partir de <http://roderic.uv.es/handle/10550/54302>
- Durán, R. F., & Reyes, L. G. (2014). *En la espiral de la energía*. Libros en acción. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5173329.pdf>
- D.V. (2015, septiembre 29). Del Foro One al proyecto Repensando Extremadura. *Expansión*. Recuperado a partir de <http://www.expansion.com/extremadura/2015/09/25/56055040e2704eae688b45ad.html>
- Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Editorial Norma.
- EURODAD. (2013). A dangerous blend? The EU's agenda to "blend" public development finance with private finance. EURODAD.
- EURODAD. (2014). Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial al desarrollo. En *Hacia el 2015. Visiones de desarrollo en disputa* (p. 54 a 59). Madrid: Editorial 2015 y más. Recuperado a partir de <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1574/#.Vr-hs8fLP4o>
- Europa Press. (2017a, de abril de). La Estrategia de Economía Verde y Circular extremeña se nutrirá de casi 350 medidas aportadas por los grupos. Recuperado a partir de <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-estrategia-economia-verde-circular-extremena-nutrira-casi-350-medidas-aportadas-grupos-20170406200810.html>
- Europa Press. (2017b, marzo 6). Telefónica se incorpora como socio al proyecto «Repensar Extremadura» sobre presente y futuro de la comunidad. Recuperado a partir de <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-telefonica-incorpora-socio-proyecto-repensar-extremadura-presente-futuro-comunidad-20170306135152.html>
- Federici, S. (2004). *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

- Fernández Durán, R. (2011). *El Antropoceno: La expansión del capitalismo global choca con la biosfera*. Barcelona: Virus, 2011. Recuperado a partir de <http://libros.metabiblioteca.org/handle/001/490>
- Fernández Durán, R. F., & Reyes, L. G. (2014). *En la espiral de la energía*. Libros en acción. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5173329.pdf>
- Fernández, G. (2015). *Cooperación vasca y movimientos sociales*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.
- Foessa, F. (2014). VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en Andalucía y España. *Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española*.
- Freres, C., & Martínez, I. (2014). Spanihs Development NGO's and the State: A Continously Evolving Relationship. En P. Hoebink & L. Schulpen (Eds.), *Private Development Ain in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Freres, C., & Sanz, A. (2002). *Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*. Síntesis.
- García Sánchez, E. (2008). Un concepto de actor para la ciencia política. *Documentos de trabajo de política y gestión (UC3M)*, (7).
- Gómez Gil, C. (2013). La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD. *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, 23-24, 70-79.
- Gutierrez, J., Villena, U., & Malagón, E. (2012). ¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco. *Revista de economía crítica*, (14), 37-62.
- Hombrado, A. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Fundación Alternativas.
- Iborra, J., Martínez, P., & Martínez, I. (2013). Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos. En *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015* (pp. 19-46). Barcelona: Cidob - Art PNUD - Campaña del Milenio.
- Iborra, J., & Santander, J. (2012). *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- ICG, *Evaluación de la estrategia de educación para el desarrollo de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2009-2011*, 2011.
- Illán, J. C. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Madrid: FIIAPP - IUDC.
- José L. Aroca. (2017, de abril de). La economía verde y circular 'es sobre todo un Plan de Empleo'. *eldiario.es*. Recuperado a partir de [http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/Vara-compromiso-Extremadura-referente-internacional\\_0\\_630287164.html](http://www.eldiario.es/eldiarioex/politica/Vara-compromiso-Extremadura-referente-internacional_0_630287164.html)
- Junta de Extremadura. (2003). Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. *Diario Oficial de Extremadura*, (33), 4163-4172.

- Junta de Extremadura. (2004). Plan general de cooperación extremeña al desarrollo 2004-2007. Recuperado a partir de [http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/BOAE\\_Plan\\_General\\_2004-07.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/BOAE_Plan_General_2004-07.pdf)
- Junta de Extremadura. (2008). Plan general de la cooperación extremeña 2008-2011. Recuperado a partir de [http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/plan\\_general\\_2008-2011.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/plan_general_2008-2011.pdf)
- Junta de Extremadura. (2009). *Plan General de la Cooperación extremeña 2010-2013*.
- Junta de Extremadura. (2011). *Mapa de impactos del Cambio Climático en Extremadura*. Recuperado a partir de [http://extremambiente.gobex.es/files/biblioteca\\_digital/Mapa%20de%20Impactos%20del%20Cambio%20Climatico%20en%20Extremadura%20web.pdf](http://extremambiente.gobex.es/files/biblioteca_digital/Mapa%20de%20Impactos%20del%20Cambio%20Climatico%20en%20Extremadura%20web.pdf)
- Junta de Extremadura. (2012). Plan anual de la cooperación extremeña para el año 2012.
- Junta de Extremadura. (2013a). Plan anual de la cooperación extremeña para el año 2013. Recuperado a partir de <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2013/1100o/13060919.pdf>
- Junta de Extremadura. (2013b). *Plan General de la Cooperación extremeña 2014-2017*.
- Junta de Extremadura. (2013c). Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017. Recuperado a partir de [http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/Plan\\_General\\_2014\\_2017.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/Plan_General_2014_2017.pdf)
- Junta de Extremadura. (2013d, febrero 18). Foro One recabará propuestas de la sociedad civil extremeña sobre el potencial de excelencia y las ventajas competitivas de la región. Recuperado a partir de <http://www.juntaex.es/comunicacion/noticia?idPub=7398#.WfxhbGjWzIW>
- Junta de Extremadura. (2014). *Plan Anual de la Cooperación extremeña 2014*.
- Junta de Extremadura. (2016). *Plan Anual de la Cooperación extremeña 2016*.
- Junta de Extremadura. (2017). *Plan Anual de la Cooperación extremeña 2017*.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Krugman, P. (2009). *The Conscience of a Liberal*. W. W. Norton & Company.
- Krugman, P., & Venables, A. J. (1995). Globalization and the Inequality of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 857-880. <https://doi.org/10.2307/2946642>
- Laiglesia, Juan. (2011). Perspectives on Global Development 2012. Social Cohesion in a Shifting World? OCDE. Recuperado a partir de <http://www.msm.nl/resources/uploads/2014/02/MSM-WP2012-26.pdf>
- Larrú, J. M. (2013). La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad. *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, 23-24, 60-69.

- López, I., & Rodríguez, E. (2010). *Fin de Ciclo. Patrimonialización, financiarización y territorio en la onda larga del capitalismo hispano*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Malik, K. (2013). El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. *Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York*.
- Martínez González-Tablas, Á. (2007). Economía Política Mundial. I Las fuerzas estructurantes. *Ariel, Barcelona*.
- Martínez González-Tablas, A. (2007). Economía política mundial. II. Pugna e incertidumbre en la economía mundial. *Ariel, Barcelona*.
- Martínez, I. (2012). Armonización y complementariedad de la cooperación de las comunidades autónomas. Una aproximación desde la planificación. En Martínez & J. A. Sanahuja (Eds.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 69-105). CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.
- Martínez, I. (2017). *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional de desarrollo: análisis y propuestas en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo / Universidad del País Vasco. Recuperado a partir de [http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_memorias/eu\\_publicmem/adjuntos/Lankidetza\\_Doc\\_05IND.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/eu_publicmem/adjuntos/Lankidetza_Doc_05IND.pdf)
- Martínez, I., & Martínez Osés, P. J. (2014). Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española. Recuperado 4 de noviembre de 2017, a partir de [https://www.academia.edu/7202802/Ruptura\\_del\\_consenso\\_y\\_desmantelamiento\\_un\\_an%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_cooperaci%C3%B3n\\_espa%C3%B1ola](https://www.academia.edu/7202802/Ruptura_del_consenso_y_desmantelamiento_un_an%C3%A1lisis_de_la_cooperaci%C3%B3n_espa%C3%B1ola)
- Martínez, I., & Martínez Osés, P. J. (2016). La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del Poder? *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (33), 73–102.
- Martínez, I., Medina, J., & Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- Martínez, I., & Sanahuja, J. A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (38), 185.
- Martínez, I., & Sanahuja, J. A. (Eds.). (2012a). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.
- Martínez, I., & Sanahuja, J. A. (2012b). La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. En *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 11-34). Madrid: Ceipaz-ICEI.
- Martínez Osés, P. J. (2012). La reforma legal del FAD: dos visiones, dos fondos, se aleja la coherencia. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (29), 39-62.
- Martínez Osés, P. J. (2014). El auge de la cooperación financiera reembolsable: ¿para el desarrollo o para el sector privado? *Boletín del Centro de Documentación HEGOA*, 39.

- Martínez Osés, P. J. (2016). La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias. *Boletín del Centro de Documentación HEGOA*. Recuperado a partir de [https://www.academia.edu/30931994/La\\_Agenda\\_2030\\_Contradicciones\\_transformaciones\\_y\\_resistencias](https://www.academia.edu/30931994/La_Agenda_2030_Contradicciones_transformaciones_y_resistencias)
- Martínez Osés, P. J. (2017a). El poder y la nueva agenda de desarrollo: oportunidades para un cambio del paradigma | *ctxt.es*. *ctxt.es*. Recuperado a partir de <http://ctxt.es/es/20170906/Firmas/14826/desarrollo-agenda-paradigma-cambio-economia-global.htm>
- Martínez Osés, P. J. (2017b). *Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento*. Bilbao: UNESCO ETXEA. Recuperado a partir de [https://www.academia.edu/31071401/Hacer\\_realidad\\_la\\_Agenda\\_medios\\_de\\_implementaci%C3%B3n\\_revisi%C3%B3n\\_y\\_seguimiento](https://www.academia.edu/31071401/Hacer_realidad_la_Agenda_medios_de_implementaci%C3%B3n_revisi%C3%B3n_y_seguimiento)
- Martínez Osés, Pablo, Stronkaze, Janina, Sogge, David, Alcalde, Ana R., Martínez, Ignacio, Laybourn, Christina, & Plataforma 2015 y más. (2011). *Renovando el papel de las ONGD*. Madrid: Plataforma 2015 y más. Recuperado a partir de [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf)
- Martínez, P. J., & Martínez, I. (2012). Cooperación española de los límites estructurales a la irrelevancia política. Editorial 2015 y más.
- Martínez-Osés, P., & Martínez, I. (2016). La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, (33), 73-102.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1973). *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Medialdea García, B., & Sanabria Martín, A. (2013). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. *Revista de Economía Mundial*, (33). Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=86626373009>
- Milanovic, B. (2011). *Worlds apart: Measuring international and global inequality*. Princeton University Press. Recuperado a partir de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=3GMsOhe-xGIC&oi=fnd&pg=PP2&dq=branko+milanovic&ots=iWUUYeQLLL&sig=\\_aQv603g8VxPGZvJONEsgCDNcCk](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=3GMsOhe-xGIC&oi=fnd&pg=PP2&dq=branko+milanovic&ots=iWUUYeQLLL&sig=_aQv603g8VxPGZvJONEsgCDNcCk)
- Milanovic, B. (2012). *Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global*. Alianza Editorial.
- Millán, N. (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, (220), 139-161.
- Millán, N. (2013). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*. Universidad Complutense de Madrid.
- Millán, N. (2014). Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas: nuevos desafíos para la agenda post 2015. *Investigación & Desarrollo*, 22(1).
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P., & Garrido, A. (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos actores y procesos*. Madrid: Editorial 2015 y más.

- Muntané i Puig, J. (2015). *La Diosa Desnuda. De cómo las empresas acaparadoras de tierras son rescatadas.* | Artículos | Otras Publicaciones. Mundubat, Soberanía Alimentaria, GRAIN, Plataforma 2015 y más. Recuperado a partir de <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1598/la-diosa-desnuda-de-como-las-empresas-acaparadoras-de-tierras-son-rescatadas-por-fondos-publicos-de-cooperacion-al-desarrollo/#.Wfysq60e4UE>
- OCDE-CAD. (2011). *OCDE-CAD Examen de pares: España 2011*. París.
- OECD. (2005). *Aid Extended by Local and State Governments*. París: OECD.
- OECD. (2012). *Aid Effectiveness 2011*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado a partir de <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264125780-en>
- Palazuelos, E. (1998). *La globalización financiera*. Síntesis.
- Piketty, T. (2017). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Beacon Press.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S. I., Lambin, E., ... Foley, J. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2). <https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>
- Rodrik, D. (2000). How far will international economic integration go? *The Journal of Economic Perspectives*, 177–186.
- Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la Sociedad Internacional contemporánea. En *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gazteiz, 2007: Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko harremanen ikastaroak, 2007* (pp. 297–384). Recuperado a partir de [http://www.cedehapro.com/app/descargas/baf\\_02\\_Sanahuja\\_poder\\_\(1\).pdf](http://www.cedehapro.com/app/descargas/baf_02_Sanahuja_poder_(1).pdf)
- Sanahuja, J. A. (2013a). Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015. En *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14* (pp. 61–100). CEIPAZ. Recuperado a partir de <http://eprints.sim.ucm.es/37361/1/Anuario%202013%20Sanahuja.pdf>
- Sanahuja, J. A. Transcripción de la comparecencia en el Senado. Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación, § Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2013). Madrid.
- Santander, G. (2010). La cooperación para el desarrollo del ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo. En R. de la Fuente (Ed.), *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. IUDC, Universidad Complutense de Madrid. *Libros de la Catarata* (pp. 141-150). Madrid: Los Libros de la Catarata.

- Santillán, L., A. Á., & Marín Guardado, G. (2010). Turismo, capitalismo y producción de lo exótico: una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 31(123), 219-260.
- Serrano, I., & Gerbeau, Y. M. (2017). [2017] Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzadas y dinámicas del capitalismo global. *Relaciones Internacionales*. Recuperado a partir de [https://www.academia.edu/35009679/\\_2017\\_Migraciones\\_en\\_el\\_sistema\\_internacional\\_actual\\_migraciones\\_forzadas\\_y\\_din%C3%A1micas\\_del\\_capitalismo\\_global](https://www.academia.edu/35009679/_2017_Migraciones_en_el_sistema_internacional_actual_migraciones_forzadas_y_din%C3%A1micas_del_capitalismo_global)
- Severino, J.-M. (2010). The end of ODA (II): the birth of hypercollective action.
- Severino, J.-M., & Ray, O. (2009). *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy* (Working paper No. 167). Washington: Centre for Global Development.
- Sogge, D. (2004). *Dar y tomar. ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- Steffen, W., Persson, A., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., ... Gordon, L. (2011). The Anthropocene: From global change to planetary stewardship. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 40(7), 739–761.
- Strange, S. (1971). The Politics of International Currencies. *World Politics*, 23(02), 215-231. <https://doi.org/10.2307/2009676>
- Strange, S. (1982). The theory and structure of international political economy. *Journal of International Economics*, 12(1-2), 194-196. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(82\)90087-3](https://doi.org/10.1016/0022-1996(82)90087-3)
- Strange, S. (1994). *States and markets*. A&C Black. Recuperado a partir de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YkjtEOM5LbkC&oi=fnd&pg=PP11&dq=susan+strange&ots=W386GEaLs-&sig=fZTmz91suVHUX1T\\_4oq8G2R\\_Tn0](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YkjtEOM5LbkC&oi=fnd&pg=PP11&dq=susan+strange&ots=W386GEaLs-&sig=fZTmz91suVHUX1T_4oq8G2R_Tn0)
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy* (Vol. 49). Cambridge university press. Recuperado a partir de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Th5AeKtDGQQC&oi=fnd&pg=PR9&dq=susan+strange&ots=BLqelTfsRr&sig=O0Z2yPIWjWkKGI\\_oXbRqLoWbgdg](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Th5AeKtDGQQC&oi=fnd&pg=PR9&dq=susan+strange&ots=BLqelTfsRr&sig=O0Z2yPIWjWkKGI_oXbRqLoWbgdg)
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Intermón Oxfam Editorial.
- Subirats, J. (2008). La implementación de las políticas públicas. En J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue, & F. Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2014). La democracia de lo común. Cambio de época y formas de gobierno. En B. Román & G. de Castro (Eds.), *La era de la política más allá de los límites nacionales. Cambio social y cooperación en el siglo XX* (Vol. 3). Barcelona: Icaria-Universitat de Barcelona-Educo.
- Sumner, A. (2012a). The Buoyant Billions: How 'Middle Class' are the New Middle Classes in Developing Countries?(And Why Does it Matter?).
- Sumner, A. (2012b). Where will the world's poor live? An update on global poverty and the new bottom billion.

- Tricarico, A. (2010). Privatización de las finanzas europeas para el desarrollo: el rol del Banco ... | Artículos | Otras Publicaciones. Recuperado 4 de noviembre de 2017, a partir de <http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1442/privatizacion-de-las-finanzas-europeas-para-el-desarrollo-el-rol-del-banco-europeo-de-inversiones/#.Wf0Jha0e4UF>
- Unceta, K. (2009). *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. CLAES.
- Unceta, K. (2013). Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (47), 15-29.
- Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., ... Zabala, I. (2012). *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.
- Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Sabalza, M., ... Zabala, M. I. (2013). *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.
- Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., Sabalza, M., ... Zabala, I. (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Universidad del País Vasco.
- Unceta, K. J., Millán, N., Álvarez, Y., Amiano Bonachea, M. I., Gutiérrez Goiria, J., Labaien Eiguren, I., ... Zabala Errazti, M. I. (2015). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas.
- United Nations. (2015, octubre 21). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado a partir de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- United Nations. (2016). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo* (Informe del Secretario General No. E/2016/65). Recuperado a partir de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/132/08/PDF/N1613208.pdf?OpenElement>
- Vanderstichel, S. (2016). Procesos sociales de trabajo en el posfordismo: problema histórico y desafío sociológico. Presentado en IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 2016). Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/10915/61802>
- Verschaeve, J., Delputte, S., & Orbie, J. (2016). The rise of policy coherence for development: a multi-causal approach. *The European Journal of Development Research*, 28(1), 44-61.
- VV.AA. (2013). *La cooperación descentralizada a debate*. Barcelona: Cidob - Art PNUD - Campaña del Milenio.

## Documentación oficial consultada

Generalitat de Catalunya (2001). Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo.

Gobierno de la Comunidad de Madrid (1999). Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Gobierno del Principado de Asturias (2006). Ley del Principado de Asturias 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo

Junta de Extremadura. (2004). Plan general de cooperación extremeña al desarrollo 2004-2007. Recuperado a partir de

[http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/BOAE\\_Plan\\_General\\_2004-07.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/BOAE_Plan_General_2004-07.pdf)

Junta de Extremadura. (2005). DECRETO 36/2005, de 9 de febrero, por el que se regula el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Junta de Extremadura. (2008). DECRETO 160/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Junta de Extremadura. (2008). Plan general de la cooperación extremeña 2008-2011. Recuperado a partir de [http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/plan\\_general\\_2008-2011.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/plan_general_2008-2011.pdf)

Junta de Extremadura. (2009). DECRETO 196/2009, de 28 de agosto, por el que se regula el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo

Junta de Extremadura. (2009). Plan general de la cooperación extremeña 2010-2013.

Junta de Extremadura. (2012). Plan anual de la cooperación extremeña para el año 2012.

Junta de Extremadura. (2013). Plan anual de la cooperación extremeña para el año 2013. Recuperado a partir de <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2013/1100o/13060919.pdf>

Junta de Extremadura. (2013). Plan general de la cooperación extremeña 2014-2017. Recuperado a partir de [http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded\\_files/Plan\\_General\\_2014\\_2017.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/Plan_General_2014_2017.pdf)

Junta de Extremadura. (2014). Plan anual de la cooperación extremeña 2014.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO 59/2016, de 10 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO del Presidente 13/2016, de 17 de mayo, por el se convocan subvenciones a proyectos de educación para el desarrollo tramitadas por el procedimiento de concurrencia competitiva para el año 2016.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO del Presidente 14/2016, de 17 de mayo, por el que se convocan subvenciones para proyectos para acciones humanitarias tramitadas por el procedimiento de concesión directa para el año 2016.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO del Presidente 21/2016, de 21 de junio, por el que se convocan subvenciones a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo tramitadas por el procedimiento de concesión directa a través de convocatoria abierta para el año 2016.

Junta de Extremadura. (2016). Plan anual de la cooperación extremeña 2016.

Junta de Extremadura. (2017). Plan anual de la cooperación extremeña 2017.

Gobierno de Aragón (2000). Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo.

Gobierno de Navarra (2001). Ley foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra.

Junta de Extremadura. (2002). LEY 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Gobierno de La Rioja (2002). Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo.

Junta de Extremadura. (2003). Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. *Diario Oficial de Extremadura*, (33), 4163-4172.

Junta de Extremadura. (2003). Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.

Junta de Castilla-La Mancha. (2003) Ley 3/2003, de 13-02-2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Xunta de Galicia: Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo.

Gobierno de las Islas Baleares (2005). Ley 9/2005 de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo.

Junta de Castilla y León. (2006) Ley 9/2006, de 10 octubre 2006.

Gobierno Vasco (2007). Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo

Gobierno de Cantabria (2007). Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Generalitat Valenciana (2007). Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana.

Gobierno de la Región de Murcia (2007). Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Junta de Extremadura. (2008). Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura.

Gobierno de Canarias (2009). Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Junta de Extremadura. (2001). Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO del Presidente 8/2016, de 11 de mayo, por el que se convocan subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de cooperación internacional para el desarrollo destinadas a proyectos de formación práctica de jóvenes cooperantes mediante estancias formativas para el año 2016.

Junta de Extremadura. (2016). DECRETO del Presidente 12/2016, de 17 de mayo, por el se convocan subvenciones a Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo por el procedimiento de concurrencia competitiva para el año 2016.

# Listado de acrónimos

- AECI. Agencia Española de Cooperación Internacional.
- AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AEXCID. Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo.
- AUPEX. Asociación de Universidades Populares de Extremadura.
- CAD-OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo.
- CCAA. Comunidades Autónomas.
- CEXECI. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.
- CONGDE. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España.
- CONGDEX. Coordinadora Extremeña de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.
- CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo.
- CPD. Coherencia de Políticas para el Desarrollo.
- CREEX. Confederación Regional Empresarial Extremeña
- EECTI. Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación.
- EELL. Entidades Locales.
- EpD. Educación para el Desarrollo.
- FCD-ECOSOC. Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
- FELCODE. Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo.
- FEMPEX. Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- FMI. Fondo Monetario Internacional.
- FUNDECYT. Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en Extremadura.
- IEEX. Instituto de Estadística de Extremadura
- IMEX. Instituto de la Mujer de Extremadura
- INE. Instituto Nacional de Estadística.
- MAP. Marcos de Asociación País
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ODM. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ONGD. Organización No Gubernamentales para el Desarrollo.
- PACI. Plan anual de la cooperación internacional española.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PBI. Producto Interior Bruto.

RNB. Renta Nacional Bruta.

SGCID. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

UE. Unión Europea.

# Listado de gráficos, cuadros y figuras

## Gráficos

Grafico 1: Evolución de la tasa de desempleo y tasa de crecimiento del PIB en España (2007-2016)

Grafico 2: Evolución de la tasa de desempleo y tasa de crecimiento del PIB en Extremadura (2007-2016)

Grafico 3: Evolución del Índice AROPE en España y Extremadura (2008-2016)

Grafico 4: Evolución de la tasa de desempleo masculino y femenino en Extremadura (2008-2016)

Gráfico 5: Evolución de la AOD española 2003-2015 (total desembolsada y % sobre RNB)

Gráfico 6: Evolución de la AOD descentralizada española 2002-2015 (total y % sobre AOD española)

## Cuadros

Cuadro 1: Evolución de la AOD (% sobre RNB) de los países del CAD 2008-2016

Cuadro 2: Ciclos de planificación de las políticas de cooperación de las Comunidades Autónomas.

Cuadro 3: Evolución de los elementos de la política extremeña de cooperación en el ciclo de planificación 2014-2017

Cuadro 4. Modalidades e instrumentos en los planes generales (I).

Cuadro 5. Modalidades e instrumentos en los planes generales (II)

Cuadro 6: Resultados e indicadores relativos al modelo de planificación en los planes anuales de 2014 a 2017.

Cuadro 7: Composición del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo de Extremadura

Cuadro 8: Características y aportaciones de los ámbitos estratégicos

## Figuras

Figura 1: Desafíos para la cooperación internacional en un contexto global de transformaciones profundas.

Figuras 2a y 2b: La lógica instrumental en los procesos de planificación

Figura 3: Hacia una lógica integral y procesual en la planificación

Figura 4. Mapa de agentes según el Plan general de la cooperación extremeña 2012-2017

Figura 5: Desafíos para una cooperación extremeña renovada y estratégica

Figura 6: Ámbitos estratégicos de la cooperación extremeña

Figura 7: Estructura de trabajo de los ámbitos estratégicos

Figura 8: Hacia un nuevo marco institucional



# ANEXOS

## Anexo 1. Sesión de trabajo con la AEXCID, 6 de marzo de 2017

**La sesión de trabajo con la AEXCID se celebró el 6 de marzo de 2017 y en ella participaron 14 personas, cuyos datos personales no pueden ser facilitados según lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (artículos 3, 4, 5, 6 y 11).**

## Anexo 2. Personas entrevistadas

**Durante el periodo de investigación fueron entrevistadas un total de 64 personas: 26 de administraciones autonómicas, 2 de administraciones locales, 30 de organizaciones sociales y fundaciones, 5 de grupos parlamentarios y 1 de la universidad. Sus datos personales no pueden ser facilitados según lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (artículos 3, 4, 5, 6 y 11).**

## Anexo 3. Taller de contraste, 29 de junio 2017, Escuela de Administración Pública de Mérida

**El 29 de junio de 2017 se realizó un taller de contraste en el que participaron un total de 60 personas: 14 de administraciones autonómicas, 1 de administraciones locales, 38 de organizaciones sociales y fundaciones, 5 de grupos parlamentarios y 2 de la universidad. Sus datos personales no pueden ser facilitados según lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (artículos 3, 4, 5, 6 y 11).**

## Anexo 4. El equipo de investigación

Esta investigación, que pretende elaborar un diagnóstico y unas propuestas en las que sentar las bases para construir colectivamente una nueva política de cooperación para el desarrollo en Extremadura, ha sido impulsada por dos organizaciones cuyos equipos tienen una dilatada experiencia en investigación, comunicación y formación en temas de desarrollo y cooperación internacional. Estas organizaciones son AIETI (Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos) y La Mundial. Colectivo de creación política.

**AIETI** es una organización dedicada, desde hace más de 30 años, a temas de cooperación y de investigación para el desarrollo. De esta organización participan activamente en este proceso de investigación su presidenta, Mercedes Ruiz Giménez, Raffaella Galante.

[www.aeiti.es](http://www.aeiti.es)

**La Mundial** es un colectivo dedicado a la investigación, la comunicación, la formación y la planificación estratégica en temas de desarrollo y justicia global. Sus miembros tienen una extensa experiencia en investigación, docencia y formación en políticas internacionales y locales de desarrollo. En la actualidad La Mundial también está acompañando otros procesos de planificación estratégica de las políticas de cooperación en otras regiones y localidades del Estado. Nacho Martínez, Pablo Martínez Osés, Silvia M. Pérez, María Luisa Gil Payno, Mar Correa y José Medina completan el equipo de investigación.

[www.lamundial.org](http://www.lamundial.org)

### Las personas

#### Mar Correa García

Licenciada en Derecho, Máster en Género y Desarrollo, y Experta en Visiones Alternativas del Desarrollo. Ha trabajado en desarrollo local e internacional desde varios ámbitos en docencia, planificación y gestión para el desarrollo, en incidencia política y en gestión de conocimiento; en España, América Latina y Asia; con ONGD, universidades, organismos multilaterales y con la administración pública. Es miembro del equipo de La Mundial.

#### Raffaella Galante

Licenciada en Ciencias Políticas. Es miembro de la dirección colegiada de AIETI y responsable de la línea de gobernabilidad, redes e investigación de esta organización. Lleva dedicada más de 15 años a temas de cooperación internacional. Es una apasionada de los diagnósticos participativos.

#### M<sup>a</sup> Luisa Gil Payno

Licenciada en Economía (Universidad de Cantabria), Diploma de Estudios Avanzados del programa de doctorado Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible de la UNED y Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por la UCM. Además de ser socia y trabajar como investigadora y responsable de proyectos en La Mundial, desde hace más de diez años trabaja en Economistas sin Fronteras. Ha sido investigadora en la Plataforma 2015 y más, donde entre otros proyectos, desarrolló el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, que ahora coordina en la Coordinadora de ONGD de España. Es profesora de Economía en la Universidad de Comillas.

### **Nacho Martínez Martínez**

Licenciado en Sociología y Máster en Política Internacional. Es investigador y posee multitud de publicaciones e varias investigaciones en el que analiza el papel de las organizaciones sociales y la sociedad internacional en los procesos de desarrollo y de cambio social. Además ha dirigido varios procesos de investigación sobre cooperación descentralizada. Ha sido investigador en el ICEI-UCM, en Hegoa-UPV/EHU y ha sido responsable de estudios temáticas de desarrollo en la Plataforma 2015 y más, y es miembro del equipo de La Mundial.

Publicaciones: <https://scholar.google.es/citations?user=vf8uaOpaNkgC&hl=es>

### **Pablo J. Martínez Osés**

Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Máster en Estudios Contemporáneos Latinoamericanos (UCM). Ha estado vinculado durante más de 20 años a la incidencia política, a la investigación y la educación en temas de desarrollo y cooperación internacional. Ha sido secretario ejecutivo de la Plataforma 2015 y más, Gerente del Consejo de la Juventud de España, Responsable de la Campaña Pobreza Cero de la Coordinadora Española de ONGD, miembro del departamento de Análisis Social y Desarrollo en Cáritas España. Ha trabajado en cooperación internacional en varios países centroamericanos. Es autor de muchas publicaciones sobre esta temática. Es miembro del colectivo La Mundial.

Publicaciones: <http://independent.academia.edu/PabloMart%C3%ADnezOs%C3%A9s>

### **José Medina Mateos**

Politólogo e investigador en relaciones internacionales y ciencias sociales. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la UAM. Ha participado en distintos proyectos de intervención política y de divulgación. Ha trabajado como investigador en políticas de desarrollo en la Plataforma 2015 y más, en la Alianza Española contra la Pobreza. Actualmente, además de formar parte del equipo de La Mundial, es asesor en política internacional. Es autor de múltiples publicaciones sobre política y desarrollo internacional.

### **Silvia M. Pérez**

Licenciada en Filología Inglesa y en Periodismo. Experta en Información Internacional y Países del sur. Es parte del colectivo de La Mundial. Ha sido responsable del área de comunicación en la Plataforma 2015 y más, coordinadora de comunicación en el Centro de Formación de la AECID en Bolivia, y ha trabajado en formación, investigación y comunicación en diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a temas de desarrollo y derechos humanos.

### **Mercedes Ruiz Giménez**

Licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense de Madrid, con postgrados en Sociología (Universidad de Lovaina) y Periodismo y Comunicación (ALER), Master en Cooperación Internacional y Experta en Género (Madrid). Es la presidenta de AIETI. Ha sido la Presidenta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (CONGDE), cargo al que accedió tras la última asamblea celebrada en marzo de 2012. Tiene una dilatada experiencia en desarrollo, durante más de dos décadas ha trabajado esta temática en diferentes países en América y África.



UNA INVESTIGACIÓN DE AIETI Y LA MUNDIAL  
CON EL APOYO DE LA AGENCIA EXTREMEÑA DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO  
(AEXCID)