

28 Informe de Evaluación

Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento



Diciembre 2010

Edición: diciembre 2010

Fotografías de portada y de interior: "Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (Redcrea)"

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
www.maec.es (Sección de Cooperación Internacional/Publicaciones)

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

NIPO: 502-10-071-4

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Beatriz de Bobadilla, 18, 3ª planta. 28040 Madrid.
Tel.: +34 91 379 9686
Fax: +34 91 394 8948
dgpolde@maec.es*

Índice

Listado de acrónimos	7
Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	9
Prólogo de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad	11
1. Introducción	13
1.1. Antecedentes y propósitos de la evaluación	14
1.2. Preguntas principales de evaluación	15
1.3. Descripción de los trabajos ejecutados	15
2. Condicionantes y límites del estudio realizado	21
2.1. Decisiones previas	22
2.2. Documentación e información sistematizada sobre CMD y los HC	22
3. Sistematización y análisis de la información recopilada	25
3.1. Concepto y definiciones de CMD y HC	26
3.2. Elementos de carácter normativo	28
3.3. Elementos de carácter institucional y estratégico	30
3.4. Elementos relacionados con los recursos y la gestión de la cooperación de las EELL	39
3.5. Ficha de resumen sistematización de otros datos con relación a los HC ...	48
3.6. Sistematización de los resultados de los estudios de caso	52
4. Resultados de la evaluación	59
4.1. Resultados de la evaluación a nivel de diseño de la política de cooperación municipal y del Instrumento del Hermanamiento	60
4.2. Resultados de la evaluación a nivel de proceso de gestión de la CMD y del HC	69
4.3. Resultados de la evaluación a nivel de resultados de los HC y sus acciones de desarrollo	87
5. Conclusiones	99
5.1. Conclusiones generales	100
5.2. Conclusiones de la evaluación a nivel de diseño de la política de cooperación municipal y del Instrumento del Hermanamiento	103

5.3. Conclusiones de la evaluación a nivel de proceso de gestión de la CMD y del HC	106
5.4. Conclusiones de la evaluación a nivel de resultados de los hemanamientos de cooperación y sus acciones de desarrollo	109
6. Recomendaciones	113
6.1. EELL con relación al contexto supramunicipal	114
6.2. EELL con relación al contexto municipal	116
6.3. EELL con relación al contexto de intervención en los municipios contrapartes de la AOD	118
7. Anexos	121
Anexo I. Términos de Referencia	122
Anexo II. Matriz de evaluación	136
Anexo III. Base documental consultada	145
Anexo IV. Relación de instituciones y actores consultados	157
Anexo V. Descripción básica de muestras, estudios de caso y descriptores ..	177
Anexo VI. Bases de datos consultadas	182
Anexo VII. Información básica de las encuestas desarrolladas	186
Anexo VIII. Índice de guías de trabajo de campo	189
Anexo IX. Índice del Informe de trabajo de campo	191
Anexo X. Ficha resumen de evaluación del CAD	192
Anexo XI. Equipo de evaluación	213

Índice de cuadros y gráficos

Gráficos

1. Esquema general de las fases de la Evaluación	16
2. Porcentaje de entidades locales que cuentan con un Plan Estratégico de Cooperación	30
3. Relación del HC con modalidades y procedimiento de concesión de la AOD	31
4. Porcentaje de EELL que informan que de cuentan con Consejo de Cooperación	36
5. Aporte de la AOD de las EELL al conjunto de la AOD de la Cooperación Española	39
6. AOD de ayuntamientos españoles (Informes FEMP)	40
7. Porcentaje sobre número total de compromisos (proyectos o actuaciones) - 2007	41
8. Gestión a través de ONGD y asociaciones diversas. Distribución porcentual	42
9. Porcentaje de EELL que informan de que realizan evaluaciones	47
10. Sistematización de valores estudios de caso	53
11. Sistematización de resultados encuestas - comparativa actores en España y en países socios	54
12. Sistematización de resultados de encuestas - comparativa actores en Ayuntamientos y sociedad civil	55
13. Sistematización de valores estudios de caso por modelo de gestión	56
14. Incorporación de soporte técnico en la fase de diseño de la CMD y HC	61
15. Porcentaje de EELL que informan sobre hermanamientos	64
16. Porcentaje de EELL que cuentan con Consejo de Cooperación, plan estratégico de desarrollo y afirman realizar evaluaciones	65
17. Secuencia en la evolución / maduración en la gestión de los fondos (en especial del HC):	72
18. Percepción de las EELL: utilidad y relevancia de los espacios de coordinación existentes por ámbito geográfico en la definición y sintonización de estrategias de cooperación municipal	78
19. Percepción de los actores de los estudios de caso de los aspectos relacionados con mecanismos de coordinación del HC	80
20. Percepción de los actores locales del rol de la institución local y población beneficiaria en el HC	82
21. Valoración de los aspectos en relación a la apropiación	83
22. Resultados de encuestas sobre aspectos a mejorar para una mayor eficiencia en la gestión.	92
23. Relevancia de vínculos previos	93
24. Resultados de cuestionarios en relación a percepción sobre resultados	94

Cuadros

1. Resumen de los principales productos de cada nivel de intervención	16
2. Resumen de las principales opciones metodológicas en cada fase de la evaluación	17
3. Distribución de la AOD de las EELL entre modalidades de gestión	41
4. Evolución de sectores de intervención de la cooperación local para el desarrollo	44
5. Sectores de intervención de la cooperación local para el desarrollo y de la CMD, Año 2008	46
6. Resumen de características de los estudios de caso	52
7. Caracterización de los modelos de gestión identificados en función de las puntuaciones de eficiencia y otros criterios y descriptores analizados	74
8. Aspectos identificados como críticos en la coordinación entre actores locales del municipio receptor	81



Listado de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CMD	Cooperación Municipal Directa
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EELL	Entidades locales
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
HC	Hermanamiento de Cooperación
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MML	Matriz del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PD	Plan Director
PDHL	Programa de Desarrollo Humano Local
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RD	Real Decreto
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La evaluación conjunta de este instrumento realizada por la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) ha pretendido constatar la pertinencia y la idoneidad de este modelo de intervención, y conocer la eficacia en el desarrollo local, y en el funcionamiento y la viabilidad de las acciones desarrolladas.

El Hermanamiento de Cooperación es un instrumento específico de las entidades locales que puede mejorar en el logro de los resultados para el desarrollo si se identifica como un marco estable en el tiempo que permita la planificación estratégica y la concentración geográfica y sectorial de las acciones propias de la cooperación municipal.

Este ejercicio de evaluación ha permitido sistematizar la información existente relativa al diseño, a la gestión y a los resultados de la Cooperación Municipal Directa y del instrumento de hermanamiento, y sobre todo realizar un diagnóstico de la situación actual. Se constata que, si bien la mayoría de los hermanamientos se sitúan en unos niveles medios de madurez, algunos municipios han logrado progresar más, al haber incorporado procesos de planificación, participativos y consensuados, procesos de evaluación y haber dado continuidad en el aporte de recursos.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, a través de la DGPOLDE, ha financiado esta primera evaluación conjunta con la cooperación descentralizada, para mejorar el conocimiento de las relaciones de colaboración que existen entre ciudades. El objetivo ha sido la identificación de los elementos que favorecen en la Cooperación Municipal Directa y el Hermanamiento de Cooperación, una clara orientación hacia el desarrollo local integral y al fortalecimiento institucional público. Este ejercicio evaluativo pretende mejorar así el aprendizaje y la toma de decisiones sobre el papel de la Cooperación Municipal Directa en el conjunto del sistema de cooperación español.

España, en cumplimiento de la agenda internacional para el desarrollo, se enfrenta al reto de mejorar la calidad de nuestros programas, lo que requiere un uso eficiente de la capacidad del sistema español en su conjunto. Los resultados de esta evaluación, agrupados según criterios vinculados a los principios de la Declaración de París, proporcionan una orientación clara para la adaptación de la Cooperación Municipal Directa a las exigencias de la eficacia de la ayuda.

La aplicación de la Declaración de París supone un ajuste fundamental en la práctica de la cooperación al desarrollo. Proceso que no ha concluido, y a cuyas exigencias el conjunto del sistema español debe adaptarse para garantizar el impacto de la ayuda.

Juan López-Dóriga Pérez
Director General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Prólogo de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad

Con la *Evaluación de la Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento* desde la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad queremos reafirmar nuestro compromiso con la cooperación al desarrollo en el mundo local.

Las prácticas de cooperación y solidaridad desde los Fondos de Cooperación y, por tanto, desde los municipios, han entrado en una fase de consolidación y mejora de la calidad de las acciones, tanto por lo que hace referencia a la planificación, ejecución y evaluación, cuestión que tanto nos interesa, como por la necesidad de articular los diferentes agentes que actúan por mejorar los indicadores y los niveles de desarrollo de los espacios locales. Por ello, cada vez es más necesario disponer de un estudio, de un *mapa*, que nos permita tener información sobre los avances y el estado de las políticas de Cooperación Municipal Directa en todo el Estado.

Superando los primeros estados de voluntarismo y fragmentación, actualmente el discurso predominante ya incide en las fortalezas de este tipo de cooperación que reúne actores gubernamentales y civiles con idénticos objetivos globales, superando el eterno binomio donante-receptor y planteando la corresponsabilidad y la horizontalidad como ejes de trabajo comunes.

Dentro de la amplitud de la política municipal de cooperación directa, a pesar de ser un universo bastante amplio y con actuaciones muy heterogéneas, el Instrumento del Hermanamiento comparte unas especificidades y una historia que hace falta tener en cuenta para comprender cómo se han confirmado y desarrollado estas políticas. La evolución no ha sido sólo en cifras, sino también en una fuerte consolidación de este tipo de cooperación a través de esta herramienta, aportando rigurosidad a las prácticas.

Así, cada vez más, hay instituciones locales que tienden a articular las acciones de cooperación en el marco de planes municipales de solidaridad y cooperación al desarrollo y, asimismo, las acciones de cooperación y solidaridad en el marco de hermanamientos, contando con los planes estratégicos de desarrollo local de los municipios del Sur, y dando también un paso muy importante en la sensibilización del Norte.

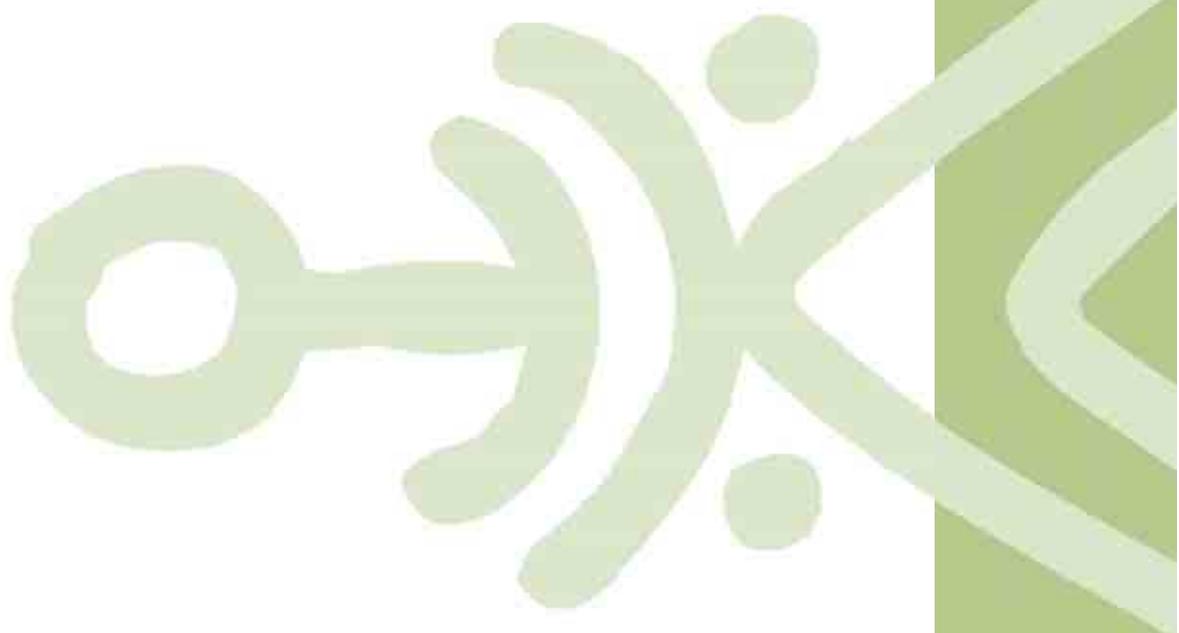
Paralelamente a esta evolución, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad se ha consolidado como un espacio de referencia, político y técnico sobre el municipalismo, la descentralización o la democracia participativa, con la finalidad de cohesionar las diversas prácticas de cooperación que llevan a cabo los fondos socios, así como aplicar prácticas de calidad técnica en todos los procesos que, en último término, repercuten en la mejora de los resultados obtenidos.

La cooperación descentralizada en los últimos años ha incrementado las aportaciones de recursos humanos y económicos, convirtiéndose en un actor importante dentro del sistema de cooperación al desarrollo. En este escenario, el reto es la calidad de las políticas y las prácticas.

Los objetivos de esta evaluación fueron tanto introducir la cultura de evaluación en clave local como la calidad en las políticas y las prácticas de cooperación al desarrollo de los entes locales con el fin de aprender e incorporar las lecciones de la experiencia. En este sentido, esta evaluación conjunta

y estratégica pretende sumarse a la aplicación de los principios de la Agenda de París e incorporarse al debate sobre la eficacia de la ayuda, como actores activos en el proceso de mejora de las políticas y las prácticas de cooperación al desarrollo.

Teo Romero Hernández
Presidente de la Confederación de Fondos
de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS)





1 Introducción



1 Introducción

1.1. Antecedentes y propósitos de la evaluación

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), que dirige la realización de evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en el RD 765/2005, de 24 de junio, art. 16.1 g) y h), junto con la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) que agrupa fondos de cooperación que reúnen a más de 800 Administraciones Públicas locales asociadas, promovieron durante el año 2009 una evaluación conjunta acerca de la política de Cooperación Municipal Directa (en adelante, CMD) y de su principal instrumento, el Hermanamiento de Cooperación (en adelante, HC), y en cuyo Comité de Seguimiento participa la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Es ésta la primera vez que la SECI y la cooperación descentralizada proponen y desarrollan una evaluación conjunta.

El interés tanto de la DGPOLDE como de CONFOCOS era acercarse a las relaciones de colaboración que existen entre las ciudades a partir de los actores que intervienen, los motivos que tienen para cooperar y los vínculos que se establecen entre las partes que se relacionan institucionalmente.

La evaluación conjunta derivó en dos encargos específicos, que han sido realizados de manera coordinada y sus informaciones integradas y analizadas conjuntamente en la línea de mejorar la calidad de la cooperación municipal española y lograr que el papel de la Administración Local se refuerce, consolide y reoriente dentro del sistema español de cooperación, con el fin último de mejorar la

eficacia de la ayuda en su conjunto; así como obtener recomendaciones para el diseño futuro de nuevos hermanamientos y otros instrumentos de cooperación municipal.

Los **objetivos generales** de la evaluación conjunta fueron:

- Constatar la **pertinencia** del modelo de intervención conforme a los fines de desarrollo, así como conocer la **coherencia de la política** de la CMD y de su principal instrumento, el HC, con la política de cooperación española en la lucha contra la pobreza.
- Evaluar la **idoneidad de los modelos** de hermanamiento y la pertinencia de la puesta en marcha de éste y otros instrumentos de cooperación municipal, así como su adecuación a las necesidades y condiciones de los países socios.
- Conocer la **eficacia** de los HC en relación con el desarrollo local integral, el fortalecimiento institucional público, los sistemas de gestión territorial y el desarrollo económico sostenible de las poblaciones beneficiarias de la acción y los efectos que genera en sus condiciones de vida y reducción de su pobreza, lo que permitirá identificar e incorporar modelos replicables a través del reconocimiento de sus fortalezas y limitaciones.
- Conocer **el funcionamiento y la eficiencia** del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permitan revelar los factores de éxito y las limitaciones del modelo de HC, observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre este instrumento y otras actuaciones de la cooperación española.
- Conocer la **viabilidad** de las acciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía

HC a través del análisis de una muestra representativa, así como la idoneidad de los presupuestos asignados para poder continuar y alcanzar los objetivos de desarrollo.

La evaluación planteó en sus términos de referencia¹ como unidad de evaluación la CMD y su principal instrumento, el HC; este último es una modalidad entre los diferentes tipos de hermanamiento existentes, donde los vínculos se establecen entre entidades locales (en adelante EELL) españolas y sus homólogos en los países en vías de desarrollo, con el objeto de desarrollar tareas de cooperación y solidaridad.

Igualmente, el foco temporal se definió a partir del año 2002, con énfasis en el periodo del segundo Plan Director de la Cooperación Española (II PD 2005-2008).

El objeto a evaluar se articulaba a su vez en tres objetos de análisis: la CMD, dentro de ésta los HC, para los cuales además se proponía analizar las intervenciones de desarrollo que han desplegado con el socio hermanado.

1.2. Preguntas principales de evaluación

La evaluación se centró en **tres niveles de análisis**²:

- Evaluación del **diseño** de la CMD y el HC. Como respuesta a la necesidad de conocer los objetivos y la lógica del modelo de intervención, analizar su diseño en relación con los fines de desarrollo, y conforme al objetivo y prioridad de la

política de cooperación española. En paralelo, la evaluación del instrumento de HC se planteó a partir de la necesidad de definir y acotar esta herramienta, evaluar la pertinencia del mismo y la puesta en marcha de otros instrumentos.

- Evaluación del **proceso** de gestión de la CMD y el HC. Valorar la forma en que se ha gestionado la AOD municipal de manera directa (CMD) y la capacidad de las EELL para llevarlo a cabo. Conlleva examinar además la implicación y coordinación de las EELL españolas y de países socios en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de los recursos. Se analizó también el HC en cuanto a su capacidad como principal instrumento de la CMD para gestionar y ejecutar recursos locales, como proceso de gestión en cuanto al marco normativo que lo avala, los actores involucrados y su grado de participación. Por último, se valoró la gestión y viabilidad de las intervenciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía hermanamiento.
- Evaluación de los **resultados** de los HC y sus acciones de desarrollo. A este nivel de análisis, la evaluación pretendía conocer la eficacia de dicho instrumento en los ámbitos de desarrollo local integral, fortalecimiento institucional, sistemas de gestión territorial y desarrollo económico sostenible, además de los efectos que genera en las condiciones de vida de las poblaciones hermanadas.

1.3. Descripción de los trabajos ejecutados

En el siguiente esquema general se resume el desarrollo que ha seguido la evaluación, indicando los elementos principales en cada una de las fases o niveles:

¹ En el Anexo I se incluyen los términos de referencia de la evaluación.

² En el Anexo II, "Matriz de evaluación", se detallan las necesidades informativas de evaluación específicas de los tres niveles, así como los principales indicadores de referencia y opciones metodológicas.

Gráfico 1. Esquema general de las fases de la evaluación



De igual modo, en el siguiente cuadro se sistematizan los productos desarrollados en cada una de las fases:

Cuadro 1. Resumen de los principales productos de cada nivel de intervención

1º Nivel Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Base de datos de la cooperación local para el desarrollo: recopilación, caracterización y análisis. • Criterios y variables: aplicación y análisis para la obtención de muestras para los distintos niveles de la evaluación (diseño, procesos y resultados). • Diagnóstico de los elementos básicos de la CMD y HC: estructura, procesos y resultados. • Análisis de evaluabilidad. • Ajuste de expectativas y necesidades informativas con actores involucrados en la evaluación. • Puntos críticos y recomendaciones generales al diseño de la evaluación.
2º Nivel Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de evaluación final: preguntas, indicadores y elementos metodológicos básicos. • Guías metodológicas y analíticas para el trabajo de campo. • Selección estudios de caso (16). • Plan de trabajo y agendas trabajo de campo España y países.
3º Nivel Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Informe global trabajo de campo. • Fichas Hermanamientos estudios de caso (16) para ayuntamientos participantes. • Informe final. • <i>Dossier</i> documental.

Durante el desarrollo de la evaluación se han abierto espacios de discusión en torno a los productos intermedios con el Comité de Seguimiento y transferencia de información a las EELL participantes como estudios de caso, especialmente de recomendaciones concretas relacionadas con los hermanamientos implicados.

Adicionalmente, para permitir el acceso y seguimiento de todo el desarrollo del trabajo evaluativo, el equipo

evaluador puso a disposición del Comité de Seguimiento un entorno web de acceso permanente y virtual en el que se incluyeron las siguientes fichas de seguimiento:

- Ficha de seguimiento 1: plan de trabajo, productos esperados y grado de avance.
- Ficha de seguimiento 2: recursos y documentos de referencia de la evaluación.
- Ficha de seguimiento 3: espacios de coordinación y contactos principales de la evaluación.

- Ficha de seguimiento 4: información relevante sobre las muestras de entidades locales seleccionadas para su estudio.

Antes de entrar en una descripción de las distintas fases, el siguiente cuadro resume las principales opciones metodológicas en cada una de las etapas de la evaluación:

Cuadro 2. Resumen de las principales opciones metodológicas en cada fase de la evaluación

Fases evaluación	Opciones metodológicas							
	Análisis documental	Base de datos	Estudios de caso	Entrevistas	Grupos focales	Encuestas	Grupos de comparación	Talleres / reuniones de contraste
I Fase Diagnóstico	•	•		•				•
II Fase Diseño	•		• (selección)					•
III Fase Implementación de la evaluación	•		•	•	•	•	•	•
Devolución y Transferencia	•			•				•

- Relevancia alta para el desarrollo de la fase de diseño y/o fase de evaluación.

• Diagnóstico previo

La amplitud del objeto de la evaluación requirió abordar un proceso de acotación inicial, es decir, analizar las principales características de la CMD y el HC, como una fotografía descriptiva de ambas en el ámbito nacional, que permitirá desarrollar el análisis de su diseño, procesos de gestión y resultados. Así, en primer lugar se abordó un estudio orientado, desde su diseño, a obtener un diagnóstico básico que fuera la base para un proceso posterior de evaluación, y por tanto sus resultados se vincularon estrechamente con los objetivos de la misma. Este primer nivel de estudio mantenía un triple objetivo:

- Proveer al diseño de un **marco de referencia claro** sobre los elementos de estructura, procesos y resultados de la CMD y especialmente del instrumento del HC, en el periodo que abarcaba

la evaluación³. La reconstrucción de una fotografía básica, y en cierta manera fija, de la “teoría del programa” en la que se está basando la gestión de estos instrumentos con el fin de **facilitar la acotación del objeto a evaluar**, y por tanto la definición sobre en qué aspectos basar el diseño metodológico y la concreción de los resultados de la evaluación.

- La incorporación al diseño de la evaluación de **variables y criterios fiables** para la elección de muestras de intervenciones, municipios y zonas geográficas en el estudio de los niveles de análisis establecidos: (a) evaluación de niveles de diseño de la CMD y el HC; (b) evaluación de proceso de gestión de la CMD y el HC; y (c) evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo.
- El desarrollo de un **análisis básico de evaluabilidad** del objeto de estudio, como paso previo para identificar su grado de adecuación al proceso de evaluación posterior, y por tanto **tomar las medidas oportunas** en la fase de diseño.

Para llevar a cabo el diagnóstico se analizaron y contrastaron las bases de datos disponibles por

³ A partir de 2002, con énfasis en el periodo de vigencia del actual Plan Director, es decir, desde el año 2005 hasta el año 2008.

parte de la FEMP, de los Fondos Municipales de Cooperación y Solidaridad, y otras fuentes (instituciones universitarias, observatorios, coordinadora de ONGD, etc.⁴) que incorporan la medición de variables vinculadas a la CMD y/o el HC, y se recabó información a nivel de las EELL y otros actores relevantes. Fruto de esta labor previa se conformó una base documental de relevancia para el análisis de la CMD y el HC⁵.

La muestra diagnóstica para la caracterización básica de EELL y de su CMD/HC, así como la identificación y contraste de los descriptores, estuvo integrada por un total de 25 EELL (23 ayuntamientos de 12 comunidades autónomas, una diputación y una mancomunidad), desarrollándose entrevistas a personal técnico y directivo, así como recopilación y análisis de la documentación de soporte pertinente. Paralelamente, se llevaron a cabo entrevistas con un conjunto de actores clave (18 entrevistas, entre ellas a tres diputaciones) con el fin de identificar marcos estratégicos supramunicipales vinculados con la definición y gestión de la CMD y el HC, conceptualización, antecedentes, puntos críticos y otros aspectos relevantes para la toma de decisiones en relación con el objeto de la evaluación.

Como resultado, se elaboró un Informe de Diagnóstico, que fue contrastado en el marco del Comité de Seguimiento y un conjunto de expertos en políticas de cooperación descentralizada, y distribuido entre las EELL participantes en esta fase. Los principales elementos del diagnóstico, una vez contrastados y completados durante el trabajo de campo, se han incorporado en el presente informe final, especialmente en el apartado de sistematización de la información.

Por último, señalar que durante el desarrollo de la fase de diagnóstico, adicionalmente se recogió la opinión del conjunto de actores involucrados para identificar dos elementos complementarios y que responden al esfuerzo por una adecuada participación y pluralidad en el proceso de evaluación: a) el ajuste de expectativas y necesidades informativas; y b) los puntos críticos y recomendaciones para el diseño de la evaluación.

• Diseño de la evaluación

Partiendo de los resultados y productos obtenidos en el análisis diagnóstico y de evaluabilidad, durante la etapa de diseño se acometieron los siguientes trabajos:

1º. Diseño de la **Matriz de Evaluación ajustada**⁶:

- Revisión y ajuste de los criterios y preguntas de evaluación vinculados a las necesidades informativas finalmente acordadas.
- Diseño de indicadores, como la operacionalización de las preguntas de evaluación (cuantitativos y cualitativos).
- Descripción de las fuentes y aspectos metodológicos básicos, en relación con los elementos de verificación y metodológicos asociados a cada uno de los criterios establecidos.

2º. Elaboración de **guías de referencia metodológicas y analíticas** de cada una de las preguntas de evaluación establecidas. Concretamente, para abordar el trabajo de campo se elaboró una guía⁷ específica orientada a permitir y facilitar la planificación, organización y definición de los recursos, especialmente metodológicos, implicados en la fase de implementación de la evaluación, tanto en los municipios españoles como en los de los países hermanos; dirigido igualmente a establecer un marco de referencia homogéneo y documento base para el equipo evaluador, y de referencia informativa para los mandatarios de la evaluación. Este instrumento se complementó con una guía metodológica específica de trabajo de campo en los países, que fijaba los elementos concretos de esta etapa e incorporaba aspectos específicos de planificación, organización interna y metodológica.

3º. **Selección, descripción y justificación de las muestras para el estudio de casos.** En esta etapa de la evaluación se identificó la muestra de hermanamientos y acciones de desarrollo representativas para esta fase del estudio, resultando 16 estudios de caso que han sido objeto del trabajo de campo⁸.

⁴ Véase el Anexo VI, "Bases de datos consultadas".

⁵ En el Anexo III, "Base documental consultada", se detalla la base documental resultante.

⁶ Véase Anexo II, "Matriz de evaluación".

⁷ Véase Anexo VIII, "Índice de guías de trabajo de campo", en el que se muestran los principales contenidos de la guía.

⁸ Véase Anexo V, "Descripción básica de muestras, estudios de caso y descriptores".

Igualmente, durante esta etapa se diseñó el plan de trabajo ajustado de la fase de implementación y las agendas y organización del trabajo de campo.

• Ejecución de la evaluación

Por último, se llevó a cabo la implementación de la evaluación en función del diseño propuesto, consensuado y aprobado por la Comisión de Seguimiento de la evaluación, desarrollando:

- El trabajo de campo basado en las agendas y las guías metodológicas previamente elaboradas.
- El informe de trabajo de campo.
- El análisis y la interpretación de los datos de información recopilada.
- La elaboración del Informe Final de la Evaluación.

A modo de resumen, el trabajo de campo se ha desarrollado entre los meses de diciembre de 2009 y abril de 2010 en 13 ayuntamientos españoles y en 14 municipios de Nicaragua, El Salvador, Colombia, Cuba, y en los campamentos de refugiados saharauis, realizándose entrevistas a personal técnico, concejales y alcaldes, así como a representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones, representantes de comisiones de HC y de comités de desarrollo local, personal de las oficinas en terreno y en España de los Fondos de Cooperación y Solidaridad, ONGD, grupos de beneficiarios, asociaciones municipales y unidades técnicas de apoyo intermunicipal⁹. Igualmente, se desarrolló un paquete de encuestas¹⁰ entre el personal de ayuntamientos, instituciones y ONGD, así

como la recopilación y análisis documental¹¹ que completa la obtenida en la fase de diagnóstico.

Se quiere destacar que en el trabajo en los países socios se estableció y coordinó un modelo tipo de agenda que permitiera responder a los elementos de procesos y de resultados establecidos en la evaluación. Este modelo de agenda presentó la siguientes características:

1. Una **reunión inicial** en la alcaldía/ayuntamiento y con los principales actores para presentar los objetivos de la evaluación por parte del equipo de evaluación y ajustar-confirmar la agenda.
2. Aplicación de **técnicas de recopilación de datos**.
3. **Visitas a campo** (en el caso de la agenda en los municipios hermanados) para analizar *in situ* las acciones y proyectos seleccionados en cada municipio, incluyendo la realización de grupos focales con los beneficiarios de la acción.
4. Reunión con la alcaldía/ayuntamiento para hacer una **devolución general** y de contraste de las primeras valoraciones del equipo evaluador.

Es en el Informe de Trabajo de Campo donde se han recogido los resultados de esta fase, realizada tanto en España como en los países hermanados, abordando los tres niveles de análisis de la evaluación. Uno de los productos intermedios fue la elaboración y transferencia de un informe de campo dirigido a cada uno de los ayuntamientos de la muestra de estudios de caso¹², cuyas conclusiones preliminares, junto con el diagnóstico inicial, han servido de insumos para la elaboración del Informe Final.

⁹ Véase Anexo IV, "Relación de instituciones y actores consultados".

¹⁰ Véase Anexo VII, "Modelos e información básica de las encuestas desarrolladas".

¹¹ Véase Anexo III, "Base documental consultada".

¹² Véase Anexo IX, "Índice de informes de trabajo de campo".

2 Condicionantes y límites del estudio realizado



2

Condicionantes y límites del estudio realizado

2.1. Decisiones previas

En general, los limitantes y condicionantes más significativos responden, por un lado, a aspectos relacionados con el propio concepto de CMD y de HC y, por otro lado, a la limitada disponibilidad de información sistematizada y desagregada como para permitir el análisis específico y completo de la CMD y los HC, lo que ha obligado a asumir una serie de decisiones previas:

- El alcance de la evaluación se concretó a nivel de ayuntamientos, excluyendo al resto de las EELL (diputaciones, consejos insulares y cabildos), aun siendo conscientes de que no siempre es posible diferenciar los datos específicos del conjunto de la cooperación de los gobiernos locales.
- La existencia formal del HC¹³ no ha sido una condición a la hora de seleccionar los estudios de caso, se han asumido igualmente experiencias de CMD que tuvieran las características básicas de un HC.
- Se ha recurrido al contraste de las muestras y estudios de caso preseleccionados con los diferentes Fondos de Cooperación y Solidaridad, con el fin de verificar la idoneidad de los mismos. Este contraste ha sido necesario ante la ausencia de bases de datos e información sistemática sobre las acciones que se desarrollan concretamente en el marco de los HC, y por tanto de asegurar un mínimo nivel de actividad, garantizando que los HC seleccionados pudieran aportar elementos sustanciales como estudios de caso a la evaluación.

¹³ La existencia específica de la rúbrica de un Protocolo de Hermanamiento de Cooperación.

2.2. Documentación e información sistematizada sobre la CMD y los HC

El limitante más importante que ha mantenido la evaluación es la escasa y dispersa documentación e información sistematizada disponible en el sector, concretamente en relación con:

- **Definición de CMD y HC.** Un primer elemento es que la propia definición de qué es CMD en el momento de abordar el estudio no había sido plenamente consensuada, estando el debate aún vigente; por su parte, el concepto de hermanamiento tiene diferentes interpretaciones, incluso logrando acotar a HC en los que el eje principal es la cooperación y la solidaridad entre los pueblos, existen diferencias conceptuales entre los actores entrevistados, por lo que igualmente se puede afirmar que no existe una definición consensuada y única. En el apartado 3 del informe se incluye información sobre los avances que se han dado en este sentido, pero en cualquier caso tiene una implicación, como se verá más adelante, en la disponibilidad y calidad de la información.
- **Bases de datos-CMD**¹⁴. En general, en las bases de datos disponibles no siempre es posible determinar qué actuaciones son de CMD: la respuesta no suele llevar aparejada una clarificación previa sobre lo que se entiende por CMD, que queda a criterio de la persona que responde a la encuesta correspondiente, o en el mejor de los casos del gestor de la misma. Un aspecto destacable es que, por ejemplo, en la recogida de datos a través de encuestas para el Informe 2008

¹⁴ En el Anexo VI, "Bases de datos consultadas", se incluye una descripción de las bases de datos consultadas, incluyendo alcance, contenido y utilidad para los objetivos de la evaluación.

de la FEMP, donde sí se ha incorporado finalmente una definición de CMD un 23% de las EELL han dejado en blanco la respuesta, lo que puede deberse a una falta de comprensión del término o a dificultades para identificar la gestión realizada con la descripción propuesta.

- **Cooperación local para el desarrollo (gobiernos locales)-cooperación municipal (ayuntamientos).** Señalar que se ha tratado, en la medida de la posible, de concentrar el estudio en la cooperación municipal, es decir, la que llevan a cabo los ayuntamientos, aunque no siempre ha sido posible diferenciarlo en las fuentes documentales y bases de datos del conjunto de las EELL, que incluyen además diputaciones, consejos insulares y cabildos. Cuando sí ha sido posible, se especifica de forma clara en el informe.
- **Articulación-coordinación en la elaboración de bases de datos.** A lo largo del estudio no se han encontrado mecanismos de coordinación entre las distintas entidades que elaboran bases de datos sobre la cooperación de las entidades locales. Lógicamente, esta circunstancia ha limitado la utilización integrada de las bases de datos y de las variables y descriptores que éstas utilizan.
- **Disponibilidad de la información.** En general, aunque el acceso a la información ha sido alto por la disponibilidad y apertura a la evaluación de los distintos actores, hay variaciones importantes en cuanto a la recogida de datos y sistematización de la misma entre CCAA. Sí hay que señalar que en todos los casos incluidos inicialmente en el diagnóstico se ha contado con una entidad de referencia con capacidad para contrastar, al menos de forma básica, la información de partida. En el caso concreto de los hermanamientos, existen escasos estudios nacionales actuales que profundicen sobre las relaciones entre la CMD y el hermanamiento como modalidad de cooperación¹⁵. A modo de ejemplo, aunque muchas de las fuentes consultadas consideran que "el hermanamiento" es una forma histórica distintiva de la relación de cooperación descentralizada de los municipios españoles, no existen apenas referencias a los hermanamientos cuando se analizan planes directores y memorias de cooperación, tanto

estatales como autonómicos. Igualmente, la CMD ha sido objeto de limitados estudios en sí misma, diluyéndose en los análisis globales de la cooperación descentralizada¹⁶.

Otra limitación en cuanto a disponibilidad de información ha sido la escasa documentación relacionada con las etapas y recorrido de los HC (memorias), así como de documentación de respaldo de los procesos de seguimiento y valoración de los resultados de las intervenciones que se han desarrollado en marco de los HC, situación que se ha presentado tanto en España como en los municipios hermanados. Esta carencia ha provocado que criterios de evaluación como los niveles de impacto y sostenibilidad alcanzados tuvieran un desarrollo menor de análisis en el estudio.

- **Intervenciones en el marco de los HC.** Ninguno de los informes que se elaboran a partir de la recogida de datos (encuestas) ha establecido de forma sistemática la relación entre HC y proyectos. Este hecho obliga a analizar una por una las actuaciones y proyectos de cada EELL para detectar cuáles estarían en el marco de cada HC, lo que se hace inviable a una escala nacional.

Finalmente, y dado el carácter nacional del estudio, las fuentes de información más relevantes a nivel de alcance han sido las que ofrecen tanto la FEMP en los informes anuales "La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales" como el propio Seguimiento PACI a cargo de la DGPOLDE. Sin embargo, incluso en estos casos hay que señalar las siguientes consideraciones:

- **En relación con la recogida de datos.** Como se explica a continuación, la recopilación de datos e información sobre la AOD de las EELL ha ido fluctuando en el tiempo, incluyendo periodos en blanco, lo que limita la posibilidad de analizar series históricas continuas, igualmente se aprecian distintos grados de incorporación de variables en el cómputo en el periodo recomendado para la evaluación. Tras un periodo entre los años 2001 y 2004 en el que no fue posible la recogida de datos de la

¹⁵ Señalar como aporte el estudio del Fons Català: "Veinte años de hermanamientos con Nicaragua".

¹⁶ Hay que señalar la publicación en el año 2008 de la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, que propone herramientas tanto para la planificación estratégica como las modalidades, herramientas y procedimientos para una mejor gestión de la política pública de cooperación directa.

cooperación de las EELL (el último informe publicado por la FEMP se refería a los años 1998-1999), la SECI firmó un acuerdo con la FEMP para retomar el estudio publicando informes anuales a partir del año 2006; el primero de estos informes obtuvo información sobre los presupuestos destinados a cooperación por las EELL del grupo de las 100 EELL que según el informe de 1998 aportaban una mayor contribución, y que entonces aglutinaban el 85,43% de la ayuda. Esta información permitió realizar —en junio de 2006— una primera estimación de la AOD impulsada en 2005 por ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, estimación que se incluyó en el Seguimiento PACI 2005, y que situaba la AOD de las EELL en 118.862.523,46 euros.

Para el Seguimiento PACI 2006 se utilizaron los mismos datos que para el *PACI 2005*, publicándose los datos definitivos de la AOD de las EELL en 2006 en el segundo semestre de 2007.

En el Seguimiento PACI 2007 se incorporan mejoras en el cómputo de la AOD y, en particular, la aplicación correcta de las Directrices del CAD en la contabilización de la AOD de la cooperación local para el desarrollo, que desde 2007 se obtiene a partir de la suma de los importes correspondientes a intervenciones de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las EELL en lugar de mediante la suma de sus presupuestos de cooperación notificados.

- **En relación con la información facilitada en los informes.** Si bien el informe de la FEMP ha ofrecido anualmente datos de la distribución geográfica y sectorial de la AOD en las EELL, en los informes de Seguimiento PACI en los años 2005 y 2006 se hacían limitadas referencias a las características de la cooperación de las EELL, mejorando sustantivamente la información entre los años

2007 y 2008, fruto de la relación entre la SECI y la FEMP. En resumen:

- Seguimiento PACI 2005: se incluyeron datos relativos a la aportación per cápita, los mayores donantes y el esfuerzo presupuestario, dentro del apartado general “Agentes participantes”.
- Seguimiento PACI 2006: al tratarse de información estimada basada en la encuesta de 2005 la información se resumió en el aporte global a la AOD, dentro del apartado “La cooperación autonómica y local en 2006”.
- Seguimiento PACI 2007: se da un avance al incluir información básica relativa a las zonas principales de actuación y reseñas sobre la distribución sectorial, en un apartado ya sí específico “La cooperación local” dentro de La AOD de la Cooperación Autonómica y Local.
- Seguimiento PACI 2008: se mantiene un apartado específico dentro de La AOD de la Cooperación Autonómica y Local, “La cooperación de las entidades locales”, y se amplía y mejora la información añadiendo las vías de canalización de recursos.

Por último, destacar que la información que facilita anualmente la FEMP sobre la cooperación de las EELL ha mejorado sustancialmente en cuanto a su difusión y acceso pormenorizado a través de la Plataforma on-line de la Cooperación Pública Local, puesta en marcha en el año 2010, en la que se pueden consultar todas las actuaciones de cooperación que desarrollan los gobiernos locales que participan en la encuesta que la FEMP desarrolla desde el año 2005 (<http://cooperacion.femp.es/>).



3 Sistematización y análisis
de la información recopilada

3

Sistematización y análisis de la información recopilada

En este apartado se muestra la información sistematizada y resumida, recabada mediante la aplicación de las distintas herramientas metodológicas previstas. Se trata por tanto de una descripción de la información más relevante recopilada y que servirá de base para las valoraciones y análisis de los distintos niveles y criterios de evaluación.

La información se ha estructurado en cuatro grandes bloques: un primer bloque relativo al concepto de CMD y HC, un segundo de elementos de carácter normativo, especialmente relacionados con el diseño de la política y las intervenciones de la CMD, un tercer bloque de aspectos institucionales y estratégicos y, por último, aquellos que tienen que ver con los recursos y la gestión. Además, se ha incluido un apartado que resume la información específica sobre HC y un último punto donde se recoge la sistematización de los resultados de los estudios de caso.

3.1. Concepto y definiciones de CMD y HC

3.1.1. Concepto de CMD, diferenciación entre cooperación directa e indirecta

El punto de partida ha sido identificar documentación específica que propone definiciones concretas sobre CMD y dar seguimiento al grupo de trabajo de la FEMP que estaba abordando el *Manual de Gestión de la Cooperación de los gobiernos locales* y que planteó avanzar sobre este aspecto concreto.

Dos son las dimensiones que se están trabajando para consolidar la idea de CMD: la **responsabilidad**

que tiene la Entidad Local en la identificación y ejecución de los proyectos, y su **rol en la identificación de las prioridades**, es decir, líneas de trabajo que el gobierno local entiende esenciales para su política de cooperación y que se concretan en proyectos en cuya identificación y diseño participa. El Ayuntamiento de Córdoba (2004) avanzaba que las diferencias se centrarían en ambos aspectos respecto a las acciones programadas:

- En la cooperación indirecta el aporte del ayuntamiento es la prestación de recursos (financieros y/o no financieros).
- En la cooperación directa la institución se compromete en la identificación y muchas veces también en la ejecución de las actividades programadas.

En este punto nos encontramos un elemento adicional que es la incorporación en algunos ayuntamientos de una figura que consideran intermedia entre la cooperación directa y la indirecta: la **cooperación concertada**, que englobaría todas aquellas acciones de cooperación en las que interviene uno o más actores, además de las EELL, que asumen la responsabilidad de alguna o diversas fases del ciclo del proyecto, en ocasiones denominada coejecución. En cualquier caso, sí hay que señalar que la mayor parte de las definiciones que mantienen los ayuntamientos sobre CMD no excluyen la colaboración en la ejecución del proyecto o programa de otros agentes como ONGD, entidades públicas o privadas, etc., y que en la mayor parte de los casos se pone en valor el diálogo y compromiso con el socio local, y la horizontalidad de la relación, que supone la cooperación directa.

La FEMP ha estado trabajando con el grupo de técnicos de cooperación de EELL durante el año 2009 y 2010, con el fin de avanzar en una definición compartida de cooperación directa e indirecta,

de donde se extraen estas ideas fuerza del debate. Aunque aún no es una versión definitiva, los resultados preliminares ya se han incorporado en las Directrices de la FEMP para cumplimentar las fichas de entidades y proyectos de la recogida de datos de la AOD de las entidades locales de 2008, definiciones que se recogen a continuación¹⁷:

Cooperación directa:

"Se entiende por cooperación directa aquella modalidad de la AOD en la que el gobierno local español mantiene un vínculo de colaboración con gobiernos locales o entidades públicas o privadas de países socios en virtud del cual participa en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de cooperación internacional. La modalidad de cooperación directa contempla la transferencia de recursos (económicos, equipos, conocimientos, asesoramiento) y se enmarca preferentemente en el ámbito de las políticas públicas que desarrollan los gobiernos locales. Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización realizada de forma directa aquella modalidad de la AOD en la que el gobierno local español ejecuta o coejecuta una iniciativa de educación para el desarrollo y/o sensibilización. Estas actuaciones se pueden llevar a cabo en coordinación con otros agentes de desarrollo o a través de alguna red a la que el gobierno local pertenezca, siempre y cuando éste participe de manera activa en la identificación y/o en la ejecución de las iniciativas."

Cooperación indirecta:

"Se entiende por cooperación indirecta aquella modalidad de la AOD en la que el gobierno local español participa en la financiación de una iniciativa de cooperación internacional presentada por una entidad del país donante (en general, una ONGD, fondo de cooperación o entidad especializada en desarrollo). Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización realizada de forma indirecta aquella modalidad de la AOD en la que el gobierno local español participa en la financiación de una iniciativa de educación para el desarrollo y/o sensibilización presentada por una entidad del país donante (en general, una ONGD o entidad especializada en desarrollo)."

3.1.2. Concepto de HC

Al igual que en el caso anterior, el punto de partida fue identificar documentación específica que avanzara en definiciones concretas del HC así como las distintas clasificaciones existentes.

Aunque el HC puede definirse de diversas formas, los elementos comunes que encontramos en los conceptos de hermanamiento revisados son los siguientes: se trata del establecimiento de **vínculos horizontales y directos** entre municipios que permiten el **intercambio y el conocimiento mutuo**, y se define como un **compromiso que adoptan dos municipios y sus habitantes**. Un análisis detallado de las referencias bibliográficas permite completar esta concepción del HC con las siguientes ideas fuerza:

- Aunque pueden tener un origen variado (amistad entre los que los originan, de sintonía ideológica, etc.), es necesario que exista voluntad política y social para mantenerlos, y es importante extenderlos a sectores de la ciudadanía para superar la fase de la declaración de intenciones (Seisdedos, S., 2008)¹⁸.
- Debe existir una voluntad de compartir valores y recursos entre entes locales, y debe suponer el establecimiento de un marco estable de cooperación, en su sentido más amplio de "operar con" (Ayuntamiento de Córdoba, 2004)¹⁹.
- El HC supone un intercambio global y sectorial: por una parte estableciendo una relación entre instituciones de cada una de las localidades y, por otra, entre diferentes sectores de la sociedad civil (Ayuntamiento de Córdoba, 2004)²⁰.
- Debe estar vinculado con la sensibilización para el desarrollo. Los hermanamientos proyectan al municipio hermanado en el plano internacional, facilitando a su vez un conocimiento inmediato y cercano de los problemas del desarrollo (FELCODE, 2005)²¹.

¹⁸ Ruiz Seisdedos, Susana, "La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua", Universidad de Jaén, 2008.

¹⁹ Delegación de Participación Ciudadana y Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba, "La Cooperación Directa en el Ayuntamiento de Córdoba", mayo de 2004.

²⁰ Delegación de Participación Ciudadana y Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba, "La Cooperación Directa en el Ayuntamiento de Córdoba", mayo de 2004.

²¹ José Ramón González Parada, Antonio Fuentes Zamora, *Manual de Cooperación: Corporaciones Locales y Cooperación al Desarrollo*, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), 2005.

¹⁷ Definiciones acordadas por el grupo de trabajo adscrito a la Comisión de Cooperación de la FEMP.

- Permite llevar adelante planes estratégicos y acciones a largo plazo en los que se establezcan calendarios, objetivos y fórmulas anuales de cooperación al desarrollo. Además, en función de la voluntad municipal, éste puede convertirse en un instrumento de participación ciudadana (CONFOCOS, 2000)²².

En todo caso, y para no condicionar el estudio por un criterio nominativo, que hubiera limitado la posibilidad de incluir experiencias valiosas de “hermanamiento”, se han incluido como parte de los estudios de caso y para el análisis de los procesos de gestión y resultados de las intervenciones, relaciones entre municipios en las que, si bien no se ha formalizado un hermanamiento ni se denomina como tal, se identifican claramente los elementos básicos que se señalaron inicialmente como elementos clave.

3.2. Elementos de carácter normativo

3.2.1. Legislación vigente e instrumentos administrativos

Actualmente no existe un marco legislativo o una regulación específica de la legislación vigente adaptada a la realidad de las EELL en relación con la CMD y el HC. En consecuencia, y en la práctica, hay distintas formas de conceder fondos para acciones de cooperación directa.

Durante el estudio se ha encontrado que los instrumentos normativos más habitualmente empleados por los municipios en la transferencia de ayudas de CMD y en el ámbito de los HC son:

- **Bases reguladoras de la convocatoria de subvenciones:** aunque están dirigidas a orientar las características de las subvenciones a ONGD, cuando no se dispone de otros instrumentos normativos específicos se utilizan igualmente para las actuaciones de cooperación directa (abiertas a municipios de los países, y más frecuentemente como

resoluciones de concesión directa o negociada previamente con la institución colaboradora y/o en el marco de los Consejos de Cooperación). En las bases se establecen las prioridades estratégicas y criterios geográficos de la cooperación municipal, así como los procedimientos de control y justificación, que se aplican igualmente en los casos de “cooperación directa” (en este caso podría considerarse más cercano al término “concertada”).

- **Convenios de colaboración o cooperación:** es a través de convenios o acuerdos, que se aprueban en los plenos municipales, donde se establecen las bases de la cooperación concreta entre dos municipios, a varios niveles: el convenio marco específico para el hermanamiento suele ser un acuerdo o protocolo de hermanamiento donde se señalan las intenciones de ambas partes de mantener una relación de colaboración y cooperación, que en un segundo momento se dota de mayor contenido a través de convenios específicos para proyectos. Por su parte, la CMD utiliza igualmente este mecanismo de convenio para proyectos y programas anuales o plurianuales que no se inscriben en un HC, pero que igualmente se avalan en el pleno municipal.

Concretamente, que la Ley General de Subvenciones sea el marco común de trabajo para la CMD ha sido repetidamente señalado como uno de los principales puntos críticos que dificultan la gestión, ya que el procedimiento de concesión directa (vía convenio) a una entidad del exterior no responde al modelo canónico previsto en la normativa vigente en materia de subvenciones. El desarrollo de la disposición adicional 18 de la Ley General de Subvenciones, y las iniciativas de armonización de la cooperación local son esenciales para reglamentar la cooperación directa, ofrecer una mayor seguridad jurídica y a la vez definir el espacio de intervención de los gobiernos locales en materia de cooperación para el desarrollo.

Durante el año 2010 se han producido algunos avances:

1. **El 25 de junio de 2010 se publicó en el BOE el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional**

Aunque se trata de una normativa dirigida a la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas

²² Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, “Memoria 2ª Jornada estatal de Cooperación Descentralizada, Alcorcón 2000”, 2001.

por la Administración del Estado, establece en su Disposición Adicional Primera (“Acuerdos con comunidades autónomas y entes locales”) que: “En cumplimiento de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con el mandato del artículo 20 de la Ley 23/1998, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promoverá la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de éstos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las Disposiciones Adicionales Quinta y Decimotercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su Reglamento general de desarrollo y este Real Decreto”.

Esta disposición abre la posibilidad de elaborar un **modelo de ordenanza** que contemple las características específicas de la cooperación pública local, y que deberá igualmente contemplar y desarrollar las modalidades de concesión directa de ayudas asociadas a la cooperación directa de los gobiernos locales. Actualmente, el grupo de trabajo de interventores y tesoreros de los gobiernos municipales, que promueve y coordina la FEMP desde la Comisión de Cooperación, está trabajando sobre este modelo de ordenanza²³.

2. Manual de Gestión de la Cooperación de los Gobiernos Locales

Para el año 2010, y dentro de las líneas estratégicas o de actuación marcadas para la Comisión de Cooperación de la FEMP, se incorpora la elaboración de instrumentos que faciliten la acción de los gobiernos locales en materia de cooperación con el objetivo de avanzar en la eficacia de la ayuda. Para ello se ha creado un grupo de trabajo *ad hoc* a la Comisión de Cooperación de técnicos de cooperación de los municipios, para el desarrollo de un *Manual de Gestión de la Cooperación de los Gobiernos Locales*²⁴.

²³ En este grupo están integrados actualmente los Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Hospitalet de Llobregat, l'Eliana, Madrid y Sevilla, y las Diputaciones de Barcelona y Cáceres.

²⁴ En este grupo están actualmente técnicos de cooperación de los Ayuntamientos de Bilbao, Córdoba, Getafe, Lleida, Pamplona, San Sebastián de los Reyes, Santa Cruz de Tenerife, Zaragoza, y de la Diputación de Barcelona.

3.2.2. Percepción del personal técnico de las EELL de la influencia de elementos normativos en el diseño de las acciones

Durante la fase de campo de la evaluación se ha constatado que la opinión de personal municipal entrevistados es que cuando la Entidad Local decide conceder directamente las ayudas, por ejemplo vía convenios, el diseño de las acciones se ve condicionado tanto por el periodo de ejecución como por el tipo de asignación presupuestaria y justificación con el que está más familiarizada la interventoría, es decir, normalmente sujetas al año fiscal, gastos incluidos en el capítulo de inversiones en infraestructuras, y sistemas de control propios y generales del conjunto de la gestión del ayuntamiento (no sólo de cooperación); en este punto, la capacidad de negociación y sintonía que se establezca entre el equipo técnico y el personal a cargo del control financiero-administrativo se ha señalado como clave tanto para llegar a incluir propuestas plurianuales, para flexibilizar la rigidez de las partidas presupuestarias, que condiciona en algunas ocasiones el contenido de la propia cooperación, como la implantación de sistemas y procedimientos de justificación simplificada.

Concretamente y a nivel presupuestario, el ajustarse a convocatorias anuales se detecta como un punto crítico, dado que la ejecución de fondos raramente se completa en un año fiscal. Existe aquí un choque entre el concepto administrativo de concesión de subvenciones y el concepto técnico de apoyo a procesos a medio y largo plazo.

Aunque en algunos municipios se ha logrado una mayor flexibilidad en la gestión de su cooperación (a través de convocatorias plurianuales, flexibilidad en la justificación o partidas presupuestarias más amplias), la mayoría del personal técnico entrevistado considera un punto crítico los aspectos administrativos relacionados con la transferencia directa de los fondos.

Incluso se ha detectado que, en ocasiones, la incorporación de las Bases de Convocatorias de subvenciones como reglamentación de la cooperación del municipio en su conjunto está afectando a EELL que previamente mantenían HC, a los que canalizaban fondos vía convenios o acuerdos de pleno: se encuentran con dificultades con la justificación al

estar por debajo del nivel exigido en dichas bases, que se constituyen en la norma para interventoría a falta de una regulación específica de la CMD.

En cuanto a la transferencia de los fondos hay que señalar que, aunque muchas veces las EELL del municipio hermanado son las receptoras, no siempre sucede así: cuando el municipio hermanado no responde adecuadamente a los requerimientos del municipio español o cuando se presentan problemas jurídicos para establecer una CMD con los gobiernos locales (como en el caso de Palestina o la RASD) se recurre a una ONGD que trabaja en la zona a la que se le transfieren los fondos.

3.3. Elementos de carácter institucional y estratégico

3.3.1. Planificación estratégica (articulación de modalidades, instrumentos, herramientas)

Planificación estratégica

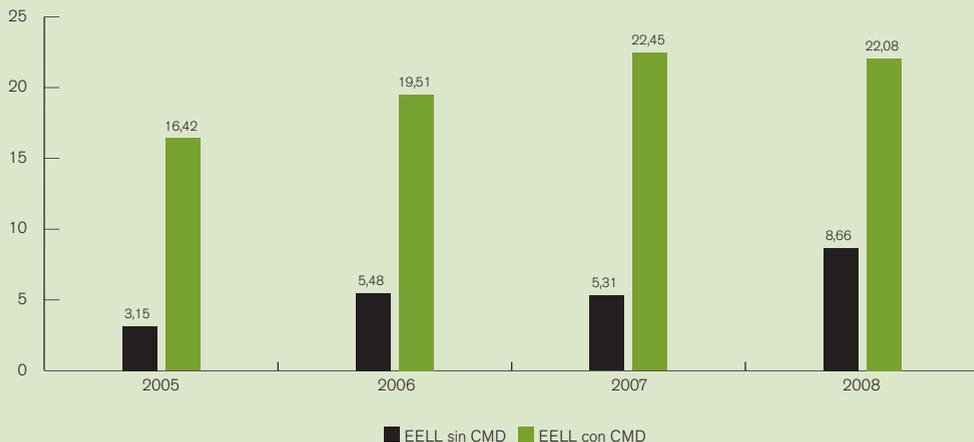
Un aspecto clave dentro de los elementos estratégicos de las EELL en relación con su cooperación es la elaboración de documentos de planificación

de medio y largo plazo. En el siguiente gráfico se representa el porcentaje de entidades que afirman contar con un Plan Estratégico de Cooperación y las diferencias que existen entre las que incorporan la gestión directa como modalidad y las que no.

En primer lugar, hay que señalar que la mayor parte de las EELL no cuentan con un plan estratégico municipal que oriente la cooperación internacional para el desarrollo que despliega el municipio (si tenemos en cuenta el conjunto de las EELL, independientemente de si llevan a cabo o no CMD, el valor medio anual en el periodo 2005-2008 está en torno al 10%), lo que se constata tanto a partir de la información de los informes de la FEMP como de los estudios de caso de la evaluación; así, son las Bases de la Convocatoria pública de subvenciones las que finalmente exponen las prioridades geográficas y sectoriales, a las que sin otras referencias estratégicas, se adscriben igualmente las acciones de CMD.

Salvo excepciones, no se encuentran diseñados específicamente objetivos y estrategias de la CMD y de los HC, aunque es interesante destacar que cuando afirman realizar CMD, los valores del porcentaje de entidades que cuentan con plan estratégico de cooperación mejoran notablemente respecto a las que no llevan a cabo CMD.

Gráfico 2. Porcentaje de EELL que cuentan con un Plan Estratégico de Cooperación



Fuente: Informes FEMP.

Articulación de modalidades y procedimientos de concesión

En relación con la articulación de modalidades e instrumentos definidos por las EELL para desarrollar su política de cooperación, las situaciones observadas son:

- a. Cuando el marco estratégico se define únicamente en la Bases de la Convocatoria de Subvenciones, fundamentalmente prioridades sectoriales y geográficas, se pueden dar una o varias de las siguientes posibilidades.
 - a.1. Que se abra la convocatoria a EELL de los PVD que pueden optar directamente a las subvenciones, a las que se invita especialmente a municipios con los que se han establecido hermanamientos o colaboraciones estables.
 - a.2. Que se priorice geográficamente en las bases los municipios hermanados con el ayuntamiento.
 - a.3. Que se prioricen propuestas de ONGD locales en los ayuntamientos españoles que participan en espacios de coordinación y apoyo de los HC (comités o consejos de cooperación, comisiones territoriales, comités de HC, etc.).
- b. Cuando se ha avanzado en la elaboración de planes estratégicos de cooperación:
 - b.1. Que la Entidad Local establezca como prioridad geográfica comunidades que mantienen activo el HC con el municipio, como estrategia de concentración y coordinación entre actores sociales y actuaciones.
 - b.2. Que la Entidad Local acuerde o negocie previamente con ONGD la distribución de sectores de intervención (teniendo en cuenta la especialización de cada entidad) para sumar

esfuerzos en un determinado municipio, y en consonancia con el PDM.

Así no siempre la cooperación indirecta está desligada de otros mecanismos e instrumentos que se han considerado propios de la CMD como es el HC, es decir, la visión estratégica puede que finalmente la aporte el HC y que sean tanto la CMD como la indirecta las modalidades que se utilicen para su desarrollo; por ejemplo: un determinado ayuntamiento decide priorizar geográficamente en su estrategia de cooperación un municipio con el que está hermanado, en este contexto, la Entidad Local dirige una serie de acciones directas a través de convenios con el gobierno local en sectores priorizados por ambos, además en la convocatoria de subvenciones se incentiva la presentación de intervenciones en dicho municipio en sectores complementarios a los que trabajará directamente y en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, con lo que finalmente el HC se nutre de acciones tanto de CMD como de cooperación indirecta; es decir, el HC termina siendo el instrumento estratégico que orienta tanto la CMD como la cooperación indirecta, lo que estaría ofreciendo coherencia entre estrategias y modalidades. En este marco, un elemento complementario que ha podido observarse es la integración de los resultados de los HC en las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo del municipio (o figuras similares a los HC de colaboración directa entre ciudades).

En el siguiente gráfico se muestra la relación que se deduce del estudio entre la distribución de la AOD, modalidades y procedimientos de concesión y la figura del HC, cuando éste se integra de manera estratégica dentro de la política de cooperación del municipio, y no sólo como instrumento de CMD.

Gráfico 3. Relación del HC con modalidades y procedimiento de concesión de la AOD

AOD	Modalidades	Procedimiento de concesión	HC
Cooperación para el desarrollo	Cooperación directa	Convenios	HC
Sensibilización y educación para el desarrollo	Cooperación concertada	Convocatoria de subvenciones	
Acción humanitaria	Cooperación indirecta		

3.3.2. Origen, motivación y estabilidad de los HC

En primer lugar hay que tener en cuenta los antecedentes históricos que favorecieron la cooperación municipal y más concretamente el establecimiento de hermanamientos que fueron, por un lado la restauración de los ayuntamientos democráticos, y en consecuencia la actualización de conceptos como poder local y autonomía de las EELL²⁵, y por otro lado la coyuntura internacional, concretamente el inacabado proceso de descolonización del Sahara y la revolución sandinista en Nicaragua. Ambas situaciones contribuyeron a generalizar la idea de cooperación internacional como una actividad asequible a las Corporaciones Locales, en el primer caso a través de hermanamientos y en el segundo por la fuerte corriente de brigadistas y cooperantes que viajaron a Centroamérica, lo que contribuyó a implicar a las EELL en la problemática social y económica de estos países²⁶, que derivaron en políticas de hermanamiento entre municipios que se llevaron a cabo en la década de los ochenta y primeros de los noventa; elementos que explican en gran parte la distribución actual de los HC.

Concretamente, en algunos de los casos analizados, la participación de concejales de ayuntamientos españoles como observadores en las primeras elecciones democráticas en Nicaragua en el año 1984 y en El Salvador representan un punto de encuentro y cocimiento de la realidad de los municipios que se materializó posteriormente en hermanamientos.

A partir de 1994, y en buena medida como consecuencia de la movilización ciudadana en favor del 0,7%, la participación de las EELL en la ayuda internacional se generaliza²⁷.

²⁵ La autonomía local, reconocida en los artículos 140 y 141 de la Constitución, y que en el marco europeo se consagra con la Carta Europea de Autonomía Local promovida por el Consejo de Europa, faculta a las EELL para actuar en materia de relaciones internacionales, sin perjuicio de la primacía que corresponde al Gobierno en este ámbito de competencia.

²⁶ Fuente: FEMP, "Poder Local y Solidaridad Internacional. Bases de la Cooperación al Desarrollo desde las Corporaciones Locales", *Informe del Seminario sobre Cooperación Internacional organizado por la FEMP*, enero 1993.

²⁷ Por ejemplo, en el caso de Cataluña, en el "Tercer estudio de la cooperación local de Cataluña con los países del sur, 2003-2004-2005", publicado por el Fons Català en noviembre de 2007, se incluye un gráfico muy ilustrativo del número de HC que iniciaron entre los años 1984 y 2005, donde se puede observar una curva ascendente clara a partir sobre todo del año 1994, que tiene un pico en los años 1997 y 1998, y que va descendiendo progresivamente los años siguientes (p. 58, gráfico 26).

En el caso concreto de Cuba, los HC se promueven principalmente para paliar el periodo especial, sobre todo a partir del año 1993 y desde el ámbito institucional, procurando hermanar sobre todo los puertos de Barcelona y Tarragona con La Habana con fines estratégicos, pero también procurando formalizar lazos de solidaridad: así, el hermanamiento se convierte en un instrumento importante en un momento muy crítico para Cuba, empiezan a constituirse comités pro hermanamientos de ayuda a Cuba y actividades vinculadas como "el día de La Habana en Barcelona" y viceversa, que posibilitaban visitas a intercambios institucionales. En cualquier caso, el trabajo que desarrollan en España los representantes del Poder Popular, sobre todo desde el año 1995, era, además de promover los hermanamientos institucionales, procurar involucrar igualmente a la población, reduciendo el riesgo de perder los apoyos en función del partido político gobernante en el municipio español. Se hace un gran esfuerzo por mantener los hermanamientos, con el apoyo de las asociaciones de solidaridad con Cuba, agilizando de esta forma la gestión de proyectos.

Hoy en día se empieza a observar casos en los que la motivación para establecer nuevos hermanamientos y para decidir sobre el socio local está orientada por demandas específicas de población inmigrante asentada en los municipios españoles, y que en algunos casos ya están creando asociaciones de apoyo a sus países de origen (por ejemplo, el caso del nuevo HC entre Leganés y Targis en Marruecos, o entre Arbúcies y Kandia, en Senegal), aunque aún son incipientes y representan una proporción baja respecto a los HC en áreas tradicionales como población saharui, países de Centroamérica o Cuba. En la base de datos del informe de la FEMP del año 2008 se puede observar que entre los HC que se notifican por primera vez en este año aparecen de forma clara países como Perú, Ecuador y Marruecos.

En resumen, podemos hablar de cuatro orígenes diferenciados y que se han tomado como referencia a lo largo del estudio:

- **Político-ideológico:** origen en los que ha primado la sintonía entre dirigentes y/o grupos políticos con una ideología compartida, y que suele producirse en el marco de encuentros y actos políticos de carácter internacional, o de colaboración en situaciones coyunturales e históricas relevantes,

como por ejemplo participación en la supervisión electoral en elecciones que inauguran una etapa democrática en un país.

- **Solidaridad:** en este caso el origen del hermanamiento estaría ligado a la existencia de lazos entre miembros de los dos municipios de los países, entre los que se establece empatía y vínculos, con los que se comparten intereses y necesidades.
- **Histórico-cultural:** se trata de orígenes relacionados con hechos históricos en los que han tenido un papel las EELL o miembros destacados de ellas, o con vínculos culturales normalmente también ligados a procesos históricos comunes.
- **Cooperación para el desarrollo:** en este caso el origen está en sintonía con la definición misma de cooperación para el desarrollo, es decir, establecer acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo²⁸.

En cuanto a la estabilidad de los HC y su grado de actividad, el análisis de datos globales revela que existen periodos de inactividad en un elevado porcentaje de ellos²⁹ (sólo uno de cada cuatro HC se notificaron continuamente durante el periodo 2005-2008 a la FEMP), situación que se repite prácticamente en todas las áreas geográficas. Los hermanamientos que están manteniendo mayor estabilidad en los últimos años son los que se establecen con países de la región de Asia Pacífico, aunque es un dato que debe tomarse con precauciones ya que se trata de un número reducido y poco relevante frente al conjunto de HC (menos del 2%). Señalar, por último, que aunque los HC pasen por periodos de inactividad por diversos motivos es muy infrecuente que se decida su anulación y en todo caso quedan en situación "durmiente".

²⁸ Artículo 1, del Capítulo I, de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: "Se integran dentro de la cooperación internacional para el desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones".

²⁹ Para poder hacer esta valoración se ha considerado que el no notificar un HC dentro de la información anual que se transmite a la FEMP para el informe de la Cooperación al Desarrollo de las EELL significa un periodo de inactividad.

3.3.3. Espacios de articulación con otros actores

Para la sistematización y análisis de los espacios de articulación con otros actores en el ámbito local, autonómico y nacional se han tenido en cuenta fundamentalmente dos aspectos:

- Normativa y legislación vigente: previsión de espacios de coordinación y concertación.
- Mapa institucional de articulación y sintonización de estrategias, en los tres ámbitos: nacional, autonómico y local.

Además se ha incluido un apartado donde se sistematiza la información sobre los programas más relevantes para los objetivos de la evaluación, y que fomentan la coordinación y concertación, así como de aquellas instituciones o redes relacionadas con los gobiernos locales que mantiene funciones específicas de coordinación y complementariedad entre actores.

Ámbito nacional

En el ámbito nacional formalmente existen órganos de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que ejecutan gastos computables como AOD, básicamente la Comisión Interterritorial³⁰ (año 2000) y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo³¹ (año 2009).

La **Comisión Interterritorial** articula los tres niveles de las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, CCAA y gobiernos locales) cuyas funciones se encaminan a promover los siguientes objetivos:

- La coherencia y complementariedad de las actividades de cooperación que realicen las Administraciones Públicas.
- El mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de los programas y proyectos de cooperación.

³⁰ Adscrito al MAEC, creado en el año 2000 y regulado por el art. 23 de la LCID y el RD 22/2000 de 14 enero (modificado en 2004). Cuenta con 57 miembros (19 AGE, 17 CCAA, 2 ciudades autonómicas y 19 EELL) más el secretario. La presidencia es el MAEC y tres vicepresidencias (SECI, una Comunidad Autónoma y una Entidad Local) más la Secretaría (DGPOLDE).

³¹ Está compuesta por las 17 Consejerías Autonómicas cuya competencia es la cooperación descentralizada al desarrollo y la presidencia de la FEMP.

- La participación de las Administraciones en la definición del Plan Director y del Plan Anual.

La **Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo** reúne a la Administración General del Estado y a las CCAA, con participación de los gobiernos locales, órgano creado en noviembre del 2009 que tiene por objeto la coordinación de las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas Administraciones Públicas. Dentro de la misma se ha constituido la **Comisión Sectorial Permanente**, donde participan representantes de las direcciones generales y agencias de cooperación autonómica, órgano encargado de desarrollar la agenda política que se determina en la conferencia y que a su vez cuenta con dos grupos de trabajo, uno relacionado con la elaboración de un modelo común de convenio de colaboración entre las CCAA y la SECI/AECID y otro encargado de identificar un mecanismo de representación para que las CCAA puedan tener presencia en las delegaciones españolas de foros y cumbres internacionales en materia de cooperación al desarrollo.

Desde el año 2008 se están celebrando anualmente **Encuentros de CCAA de Cooperación al Desarrollo**, por iniciativa propia, como foro de debate y en el que se abre la vía para el trabajo de coordinación entre las CCAA. Participa en los mismos la Administración General del Estado a través de SECI, AECID, DGPOLDE y FIIAPP, tratándose temas relacionados con la eficacia de la ayuda, complementariedad y coherencia de políticas.

Por su parte, la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**, creada en 1981 como entidad representativa de las EELL españolas, cuenta con una Comisión de Cooperación al Desarrollo que trabaja en dos líneas principales de intervención: en el ámbito interno, promoviendo la participación en iniciativas de cooperación de las EELL, facilitando asesoramiento técnico, realizando y difundiendo análisis, estudios e investigaciones sobre las cooperación al desarrollo de las EELL, así como participando en la elaboración de documentos prácticos de gestión de las ayudas; y en el ámbito internacional participando en programas de descentralización y fortalecimiento institucional en

Latinoamérica, coordinando labores de asesoramiento técnico en municipalidades del sur, colaborando con asociaciones municipales homólogas tanto de los países cooperantes como de los países socios.

Ámbito autonómico

En el ámbito autonómico entre los años 1999 y 2009, y excepción de Ceuta y Melilla, todas las CCAA han aprobado leyes propias de cooperación internacional para el desarrollo, en cuyo desarrollo se prevé la creación de distintos consejos y comisiones de cooperación así como, en algunos casos, la creación de agencias de cooperación autonómicas.

La creación y regulación de un **Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo** se inscribe dentro del artículo de la ley relacionado con la coordinación de la política de cooperación, como órgano consultivo y de participación, normalmente con el fin de lograr un mayor aprovechamiento y mejorar la eficacia de los recursos; este consejo aglutina los distintos actores de la cooperación y entre ellos ocupan dos o tres vocalías representantes de las EELL, que normalmente se prevé sean nombrados por la asociación o federación de municipios más representativos de la comunidad autónoma. En el caso de Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco e Islas Baleares además se incluye en el consejo una vocalía a cargo de los Fondos de Cooperación y Solidaridad respectivos³². Normalmente tras uno o dos años de aprobada la ley de cooperación se aprueba el decreto específico que crea y regula los Consejos de Cooperación.

Además del Consejo de Cooperación, en la ley de cooperación de algunas CCAA, se ha previsto la creación y regulación de **Comisiones interterritoriales** que buscan específicamente la coordinación, intercambio de información y colaboración entre la Administración de la comunidad y las EELL que ejecutan gastos computables como AOD, es el caso de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Murcia y País Vasco, desarrollándose en los últimos años el decreto correspondiente que regula su composición,

³² El caso de Andalucía es singular al no incluirse una vocalía para el FAMS dentro de la composición del Consejo Andaluz de Cooperación.

organización y funcionamiento. En el caso de la Comunidad de Madrid, en el año 2000 se reguló por decreto la naturaleza, funciones, composición y organización de la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo, según se preveía en la Ley del año 1999, como órgano de coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas de la CM, especialmente entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de su ámbito territorial.

Por su parte, y dentro de la heterogénea red de actores que componen la cooperación de las EELL, existen diversos espacios de coordinación que tratan de contribuir a la mejora cuantitativa y cualitativa de la AOD local. Los más significativos son los **Fondos de Cooperación y Solidaridad** (actualmente hay 11 fondos en 9 CCAA³³), organismos sin ánimo de lucro que reúnen y coordinan a ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de gestionar de forma democrática y participativa un fondo económico con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de la gente y las comunidades del sur y a la sensibilización ciudadana en el ámbito local. Se diferencian dos tipos de fondos: los que están compuestos exclusivamente por Administraciones locales y los fondos mixtos, en los que también se incluye la Administración autonómica (caso del Fondo Castellano Manchego de Cooperación, y el Fondo Cantabria Cooperadora); los primeros se integran en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), creada en 1995, como marco de coordinación y representación conjunta.

Al igual que en el caso anterior, a nivel autonómico, también existen **Federaciones de Municipios y Provincias**, las cuales en su práctica totalidad cuentan con una línea de trabajo dedicada a fomentar la cooperación local para el desarrollo, bajo tres modelos habituales de trabajo: 1) federaciones que cuentan con una comisión, específica o de perfil amplio, como instrumento de debate y que eventualmente impulsan estudios o acciones formativas; 2) federaciones que junto a la comisión

disponen de una línea estratégica de trabajo y gestionan proyectos de desarrollo o actuaciones de sensibilización, y 3) federaciones que cumplen funciones análogas a los fondos de cooperación, tal sería, en particular, el caso de la Federación Navarra³⁴.

En algunos casos existen convenios de colaboración en materia de cooperación entre los Fondos de Cooperación y Solidaridad y las Federaciones Autonómicas de Municipios y Provincias, produciéndose alianzas especialmente ante casos de emergencias en situaciones de catástrofes, especialmente en torno a campañas de sensibilización y de recaudación de fondos.

Ámbito local

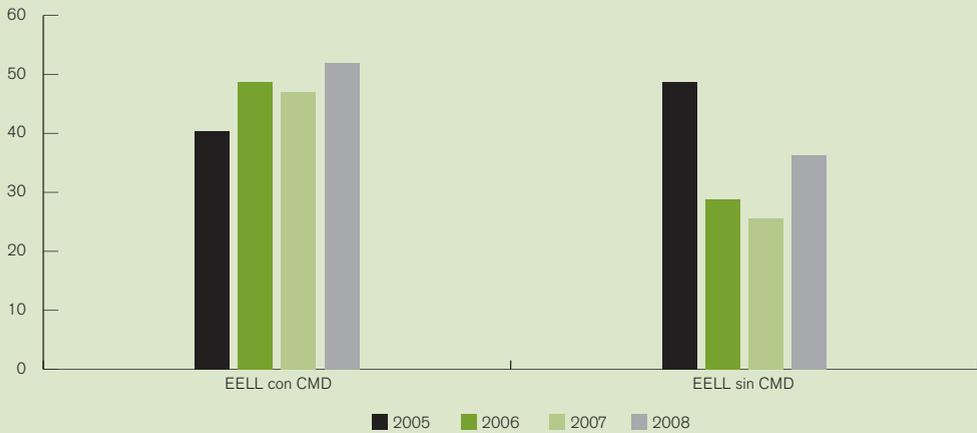
En el año 2008 alrededor del 40% de las EELL contaban con un **Consejo de Cooperación**, que agrupa a las ONGD del municipio y a los distintos grupos políticos y en algunos casos otros actores como universidades, sindicatos, entre otros. En algunos casos se trata de un consejo que participa en la definición de las acciones a impulsar, es decir, un rol estratégico, y en otros casos funciona más como un espacio de control y consenso sobre la distribución de los fondos. El Consejo de Cooperación suele tener un papel importante en la resolución de la Convocatoria de Subvenciones a ONGD, algunas veces encargándose de realizar la valoración previa de los proyectos y, en la mayoría de las ocasiones, ejerciendo como espacio de discusión para la asignación final de fondos.

Aunque, en general las decisiones acerca de la CMD se toman directamente en el seno de la propia EELL, se ha podido constatar en los estudios de caso que existe un cierto nivel informativo y de coordinación en el marco del Consejo de Cooperación, y es relevante señalar que precisamente la existencia de dicho consejo es más habitual en aquellos municipios que afirman realizar CMD, existiendo una diferencia en el año 2008 de 15 puntos respecto a los que no utilizaban esta modalidad.

³³ El primero en constituirse fue el Fons Català en el año 1986, y los últimos en crearse han sido el Fondo Castellano Manchego de Cooperación como Fundación Castellano Manchega que inicia su trabajo en el año 2004, y el Fondo Cantabria Cooperadora fundado en diciembre del año 2008, que empieza funcionar a finales del año 2009.

³⁴ Fuente: Informe Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales, FEMP-2005.

Gráfico 4. Porcentaje de EELL que informan de que cuentan con Consejo de Cooperación



Fuente: Base de datos FEMP.

En el caso de los municipios que tienen hermanamientos puede contarse además con **espacios de participación creados en torno al HC**, tanto en el municipio español como en el municipio hermanado, que agrupa a la sociedad civil involucrada en la identificación y el seguimiento de las acciones que se ejecutan bajo el marco del hermanamiento³⁵.

Por último, señalar que el análisis de las Bases de las Convocatorias de subvenciones de los municipios participantes tanto en el diagnóstico como en los estudios de caso ha puesto de manifiesto el interés de las EELL por vincular la cooperación municipal al propio movimiento asociativo del municipio (con mayor base social) en detrimento de las delegaciones de grandes ONGD. Esta tendencia es mayor en municipios donde la figura del hermanamiento ocupa un lugar central en la cooperación, y donde el propio movimiento asociativo local es parte activa de ese hermanamiento. En muchos de estos últimos casos han sido las propias organizaciones locales las que han demandado al ayuntamiento la formalización de un hermanamiento para consolidar un trabajo que ya se venía realizando en una zona geográfica determinada. Esta situación se visualiza también en los Consejos de Cooperación

Municipal donde se promueve que las ONGD locales tengan una mayor presencia.

Percepción del personal técnico de las EELL sobre los espacios de articulación

Durante el desarrollo del diagnóstico y del trabajo de campo se ha consultado específicamente sobre los espacios de coordinación en el ámbito nacional, autonómico y local tanto a través de entrevistas como en las encuestas. De forma resumida los resultados son:

- La mayor parte de los ayuntamientos de CCAA donde existe un Fondo de Cooperación y Solidaridad lo identifican como espacio de articulación, especialmente en relación con el desarrollo conjunto de proyectos, y como usuario de algunos de los servicios técnicos que ofrecen.
- En el caso de CCAA donde no existe un Fondo de Cooperación se mencionan experiencias concretas de coordinación intermunicipal ya sin actividad o que están en proceso de constitución (es el caso de Madrid, Alianza Madrid-Madrid y la Alianza de Municipios del Sur).
- En algunos casos, cuando el ayuntamiento participa en los grupos de trabajo o comisiones, se señala a la FEMP como espacio de intercambio de experiencias e informativo.
- Los espacios en el ámbito local (consejos de cooperación, comisiones territoriales) son en todos

³⁵ En la recogida de información de la FEMP sobre cooperación local se pide indicar si cuentan con un Consejo de Cooperación, pero no es posible contar con información sistematizada sobre la existencia de comités de hermanamiento.

los casos los mejor valorados por su estabilidad y utilidad en la toma de decisiones; las alianzas concretas entre municipios o con otras EELL (diputaciones) con intereses comunes en un determinado ámbito geográfico (especialmente en municipios hermanados) son igualmente valorados como experiencias válidas articulación y concertación.

En cuanto a programas que se han detectado a lo largo del diagnóstico y en los estudios de caso como más relevantes tanto en el ámbito nacional como en el internacional, hay que señalar los siguientes.

Programas nacionales

El **Programa MUNICIPIA** (Programa de Cooperación Horizontal de Apoyo al Municipalismo y al Mundo Local), cuyo objetivo principal es coordinar todos los actores de la cooperación española para impulsar y fortalecer el municipalismo en los países socios (MUNICIPIA apoya explícitamente el fortalecimiento municipal político-asociativo, financiero-fiscal y técnico-administrativo) y asegurar la complementariedad de las actuaciones en los países socios en el ámbito local, en coherencia con la estrategia de la cooperación española de gobernabilidad local y de las políticas nacionales de desarrollo territorial y descentralización; y el **Programa de hermanamientos de la Red An^Mar** como experiencia específica entre una Comunidad Autónoma y una región de un país, concretamente Andalucía y Marruecos, iniciativa lanzada por el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) con la que se pretende establecer un marco de trabajo conjunto entre municipios, con el fin de crear una red estable, eficaz y consolidada, que permita el desarrollo de los intercambios y la mejora de las relaciones institucionales³⁶.

Programas internacionales

Programa Art Gold de Naciones Unidas como instrumento multilateral abocado a la coordinación y complementariedad de actores locales e internacionales en el

desarrollo a nivel local; el **Programa Ur-Bal** de la Unión Europea, que consiste en desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano; y en el caso concreto de Cuba el **Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL)**, estrategia del PNUD en apoyo a los procesos de descentralización y desarrollo local del país, consiste en facilitar un marco de cooperación a una amplia y diversa red de aliados y socios interesados en coordinar sus respectivos esfuerzos para enfrentar el desafío común del logro de las Metas del Milenio en Cuba.

En el marco del Programa Urb-Al, se han lanzado dos proyectos de gran envergadura: el Centro de Documentación del Programa Urb-AL, espacio de síntesis del conocimiento generado por las redes temáticas; y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, actualmente centro de referencia en el análisis de la Cooperación Descentralizada local entre ambas regiones, que ha sido asumida por la Diputación de Barcelona con el compromiso de sostener y potenciar el desarrollo de sus actividades (se asegura la realización del Anuario, la formación en Cooperación Descentralizada UE-AL, la recogida y sistematización de datos y la Conferencia Anual), tras su etapa europea.

Otros espacios y redes de coordinación de las EELL de carácter internacional relevantes para el estudio

Del amplio abanico de entidades internacionales que tienen relación con los gobiernos locales, entre los organismos, instituciones y redes que incluyen en su mandato un papel relevante de la articulación y coordinación de las EELL, y que se han encontrado a lo largo del estudio están principalmente: **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)**³⁷, que entre sus objetivos mantiene fomentar la cooperación descentralizada, la cooperación internacional, los hermanamientos y las asociaciones entre los gobiernos locales y sus asociaciones de municipios, y que en España mantiene dos comisiones: la Comisión de Descentralización y

³⁶ La contraparte local sobre el terreno en Marruecos del programa AN^MAR es el programa Art Gold Marruecos, impulsado por el PNUD y el propio Gobierno marroquí, y que tiene como objetivo el buen gobierno y el desarrollo humano local, en coordinación con los actores internacionales y de la cooperación descentralizada, con el fin de apoyar las estrategias nacionales de desarrollo establecidas en Marruecos. Cuenta además con el apoyo de la FAMP (Federación Andaluza de Municipios y Provincias).

³⁷ La sección europea de CGLU es el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, que no se ha incluido por ser su ámbito de actuación la contribución al desarrollo y la construcción europea. Aunque sí hay que reseñar que la FEMP es, tal y como enuncia el artículo 2 de sus Estatutos, la sección española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y que dicho Consejo dispone de un grupo de trabajo sobre cooperación Norte-Sur.

Desarrollo Local, presidida por la Diputación de Barcelona, y la Comisión de Cooperación descentralizada que preside el FAMSÍ; la **Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)**, entidad que busca entre otros objetivos promocionar las relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, personal al servicio de los gobiernos locales y estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local; la **Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)**, más orientada al trabajo con grandes ciudades, que fomenta los vínculos y favorece las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades; la **Red FAL**, Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa, cuya naturaleza es la alianza estratégica de las autoridades locales con los movimientos sociales; y **Merco ciudades**, red de municipios del MERCOSUR, cuyo objetivo es favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región.

Por último hay que señalar la **Fundación DEMUCA**³⁸, y de la que actualmente son precursoras y forman parte de su Asamblea General ocho asociaciones nacionales de municipios de Nicaragua, Honduras, Panamá, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, cuyo objetivo general es fortalecer las capacidades técnicas, políticas, legales y económicas de los gobiernos locales y sus formas asociativas, con el fin de favorecer las condiciones de una efectiva descentralización de los Estados de Centroamérica y El Caribe; y entre sus objetivos específicos el generar y acompañar la transferencia de conocimientos y experiencias que de forma aplicada y a través de una difusión sistemática, contribuyan al fortalecimiento del municipalismo en Centroamérica y El Caribe, tanto a lo interno de la Fundación DEMUCA como en sus relaciones con las Asociaciones Nacionales de Municipios Centroamericanos (todos socios de la Fundación) y la AECID, con la que tiene una relación específica a través de la Subvención Nominativa.

3.3.4. La cooperación local para el desarrollo y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

El análisis de la cooperación de las EELL en comparación con los objetivos y líneas estratégicas del Plan Director 2005-2008, y en relación con los compromisos adquiridos tanto para incrementar la cantidad de la ayuda, como para la mejora de la asignación de la misma en 2008 (*PACI 2008*), especialmente en relación con la mayor concentración de la ayuda, ofrece los siguientes resultados:

- Contribución a objetivos y líneas estratégicas del Plan Director: la mayor contribución a los objetivos y las líneas estratégicas del Plan Director por parte de las EELL se produce en el objetivo 2. Aumentar las capacidades humanas (36,36%), especialmente en la línea 2.2. Educación y 2.3. Salud³⁹, seguido, aunque a considerable distancia, del objetivo 3. Aumentar las capacidades económicas (5,19%) y del objetivo 6. Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres (4,39%). El 26,9% de la AOD bilateral bruta de las EELL se dirige a metas específicas relativas a los ODM, sufriendo una disminución respecto a años anteriores.
- Recomendaciones del PACI 2008 al volumen de la ayuda: aunque el volumen de AOD que aportan las EELL se ha ido incrementando anualmente, en el PACI 2008 se había previsto que la cooperación descentralizada tuviera un incremento del volumen de un 35,9% para el año 2008, respecto a 2007. El resultado fue finalmente un incremento del 20%, por debajo de las expectativas (las EELL concretamente aumentaron su ayuda un 22,45%).
- Recomendaciones del PACI 2008 en torno a la mejora en la asignación de la ayuda:
 - La distribución geográfica indica que América Latina sigue siendo el área preferente de la cooperación local para el desarrollo, aun así anualmente se ha ido produciendo un ligero descenso lográndose en el año 2008 el objetivo

³⁸ Se constituye en el año 1995 a partir del Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica de la AECID.

³⁹ Hay que señalar que el apartado "Otras actuaciones relacionadas" estaría asignándose cerca del 44% del total de las AOD bilateral bruta, según el informe de Seguimiento PACI 2008.

- propuesto en el *PACI 2008* de no superar el 40% de la AOD bilateral bruta.
- Las contribuciones a los países menos adelantados (PMA) se han incrementado anualmente desde el año 2006 por parte de las EELL. Si bien no alcanzan el 20% que mantenía como compromiso el *PACI 2008*, logra ya suponer un 18,3% de la AOD.
 - La coincidencia en cuanto a países priorizados por el Plan Director de la Cooperación Española en el año 2008 alcanza el 66%, bajando cerca de 6 puntos respecto al año anterior. Va fluctuando a lo largo de los años, sin que haya una tendencia clara.
 - Por último, el porcentaje de AOD bilateral dirigida a los Servicios Sociales Básicos ha superado en el caso de las EELL las previsiones que se establecían en el *PACI 2008* y que se fijó en un 20%, alcanzando el 29,51%, sin grandes variaciones anuales.

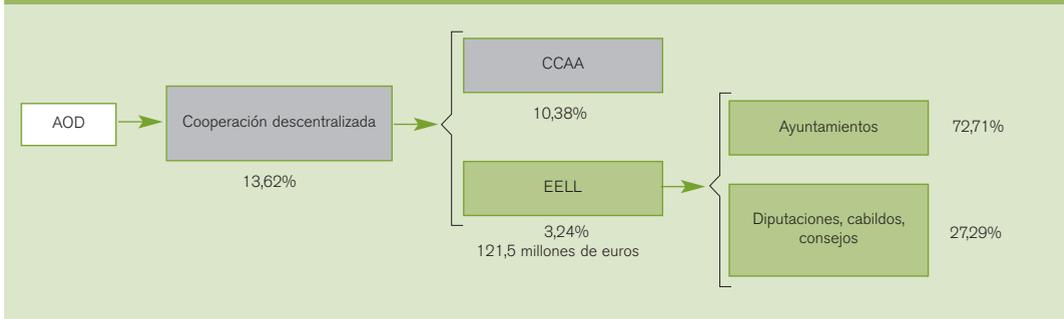
evolucionado, para en un segundo momento identificar los recursos específicos que supone la CMD en el periodo 2005-2008 y por tanto lo que representa cada modalidad de gestión.

Presupuesto y representatividad de la cooperación municipal en el conjunto de la AOD

Para dimensionar qué supone en términos presupuestarios el volumen que aportan los Ayuntamientos al conjunto de la AOD de la Cooperación Española, en el siguiente esquema se muestra la distribución en un año "tipo" dentro del periodo de la evaluación (2007)⁴⁰.

Como se puede observar, en el año 2007 las EELL (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares) aportaron 121,5 millones de euros al volumen total neto de la AOD española, de los cuales:

Gráfico 5. Aporte de la AOD de las EELL al conjunto de la AOD de la Cooperación Española



Fuente: elaboración propia a partir de Informes FEMP.

3.4. Elementos relacionados con los recursos y la gestión de la cooperación de las EELL

3.4.1. Disponibilidad y gestión de recursos financieros

El análisis de la disponibilidad y gestión de los recursos financieros se aborda teniendo en cuenta en primer lugar qué representa presupuestariamente en el conjunto de la AOD en la cooperación local (concretamente la municipal), y cómo ha

- 88,3 millones de euros provienen de los ayuntamientos.
- 33,2 millones de euros provienen de cabildos, consejos insulares y diputaciones.

Luego son los ayuntamientos los responsables de la mayor parte del presupuesto destinado a AOD

⁴⁰ Se ha tomado como año de referencia para el análisis concreto de algunos aspectos el año 2007, año en el que el *Seguimiento PACI 2007* incorpora mejoras en el cómputo de la AOD, aplicando correctamente las directrices del CAD en la contabilización de la AOD de la cooperación local. Todos los datos reflejados en este apartado se han obtenido de los informes sobre la cooperación de las EELL de la FEMP y del Seguimiento PACI en el periodo 2005-2008.

de las EELL, y de su incremento anual. Un dato relevante es que en el mismo año 2007, tan sólo 20 ayuntamientos concentraban el 45,25% del total de la cooperación vía EELL⁴¹.

Evolución del volumen de la AOD de las EELL y del compromiso medio por proyecto o actuación

Teniendo en cuenta el periodo en el que se dispone de datos publicados en el informe de Seguimiento PACI y del periodo objeto de la evaluación, la evolución del volumen de la AOD de las EELL en el periodo 2005-2008 ha ido aumentando paulatinamente:

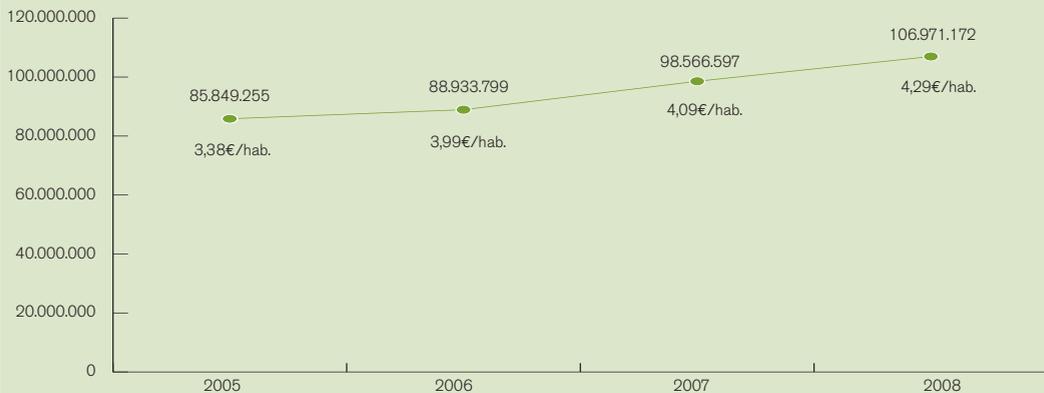
Evolución que es similar si tenemos en cuenta los presupuestos totales del conjunto de las EELL, y concretamente la de los ayuntamientos españoles:

La AOD total neta de las EELL se incrementó un 2,45% del año 2007 al 2008.

La revisión de los presupuestos de cooperación de los ayuntamientos sistematizada por la FEMP muestra un ciclo expansivo entre los años 1994 y 1995 (en un solo año prácticamente se triplicó el volumen de AOD), crecimiento que se mantuvo hasta el año 1999 a un ritmo del 8% de incremento anual. La explicación del crecimiento hasta entonces venía dada fundamentalmente por que cada vez más ayuntamientos incluían en sus presupuestos una partida de cooperación. Los datos estimados entre los años 2000 y 2005 presumían un incremento total de aproximadamente un 30%, debido ya en este caso a un aumento del presupuesto de las partidas de cooperación.

A partir del año 2005 el presupuesto de cooperación de los ayuntamientos ha seguido aumentando, a un ritmo medio del 10% anual. En cuanto a EELL por comunidad autónoma, País Vasco, Madrid, Cataluña y Andalucía son las CCAA que mayor volumen de recurso aportan desde sus municipios.

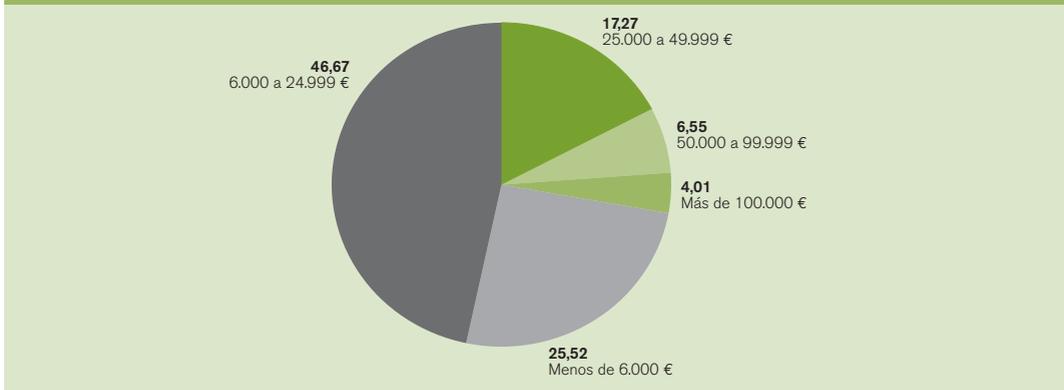
Gráfico 6. AOD ayuntamientos españoles (Informes FEMP)⁴²



Fuente: elaboración propia a partir de Informes FEMP.

⁴¹ Datos calculados a partir de la Tabla 25, "Los principales ayuntamientos de la cooperación local española (2007)", Seguimiento PACI 2007.

⁴² Informe de la Cooperación la Desarrollo de la Entidades Locales 2005-2008, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que ofrece información recopilada en la encuesta sobre la cooperación local española llevada a cabo en el marco del convenio de colaboración con la SECI.

Gráfico 7. Porcentaje sobre número total de compromisos (proyectos o actuaciones) - 2007

Fuente: elaboración propia a partir de Informes FEMP.

Además del volumen de AOD que aportan los ayuntamientos, un dato relevante es la distribución de dichos compromisos presupuestarios: el análisis entre los años 2005 y 2008 permite observar que no se han producido apenas variaciones en el tamaño medio de los proyectos o actuaciones que se han mantenido en torno a 24.000 euros.

Como se puede observar, y teniendo en cuenta que los valores son similares durante los años 2006, 2007 y 2008, más del 70% de las actuaciones comprometidas para un año están por debajo de 25.000 euros.

supondría en el primer caso un 9,89%, y un 9,39% en el segundo sobre el aporte neto de las EELL a la AOD, y que en la mayor parte de los casos sería catalogada como CMD. Según este cálculo, la gestión directa de la cooperación de las EELL en el año 2007 se elevó a más de 11 millones de euros, de los cuales algo más de 8 millones correspondían a la gestión de los ayuntamientos.

En el siguiente Cuadro se presenta la distribución entre modalidades en función del actor que gestiona los recursos financieros (FEMP, Informe 2007):

Cuadro 3. Distribución de la AOD de las EELL entre modalidades de gestión

Modalidades de gestión	% sobre total cooperación de las EELL
"Cooperación Directa" (Gestión de Gobiernos Locales del Norte y Sur)	9,39
Fondos Municipales de Cooperación	2,00
ONGD y asociaciones diversas	87,32
Otros	1,29

Fuente: elaboración propia a partir de Informes FEMP.

Presupuesto y evolución de la CMD y los HC

Para poder avanzar un valor del **volumen que representa del total de la AOD la CMD**, la FEMP, tanto en el informe del año 2006 como en el de 2007 logra obtener un dato porcentual del volumen de la AOD gestionado por gobiernos locales del norte y del sur (como entidades ejecutoras) que

El dato sobre el volumen de recursos canalizados anualmente bajo la modalidad de CMD confirma que la principal forma de gestión de la AOD de las EELL sigue siendo a través de ONGD y asociaciones diversas. Por término medio, en el periodo 2005-2008, el 85% de la cooperación de las EELL se gestiona a través de dichas organizaciones.

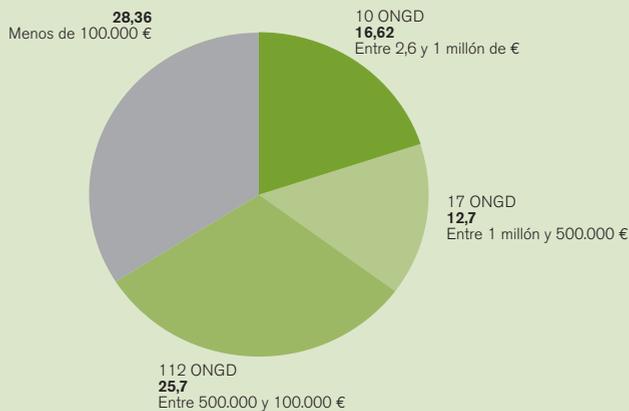
En cuanto a la asignación presupuestaria a los HC, en general se observan dificultades para contabilizar los aportes totales de AOD vía hermanamiento, especialmente cuando el modelo de gestión incluye tanto CMD como a través de ONGD (indirecta); en los estudios de caso analizados normalmente no se dispone de un registro sistemático de las intervenciones que están nutriendo el HC. Algunas entidades, especialmente cuando el modelo del HC es institucional⁴³, asignan una cantidad estable o un porcentaje fijo de la AOD anualmente.

Otro elemento relacionado que se debe tener en cuenta a la hora de analizar la asignación presupuestaria de los HC es cómo se distribuye la ayuda entre las ONGD y asociaciones diversas, ya que éstas tienen muchas veces relación directa con la gestión de los HC, como agente mayoritario en la gestión general de los recursos financieros de cooperación:

Tomando de nuevo el año 2007 como "tipo", nos encontramos que el 54% de los recursos son gestionados por entidades medias o pequeñas de ámbito local, canalizando menos de 500.000 euros. Este resultado tiene una relación directa con la valoración positiva, que suele establecerse en las bases de la convocatoria anual de subvenciones por parte de las EELL, de aquellas iniciativas que sean presentadas por EELL con presencia y/o base social demostrada en el municipio.

Por último, señalar que entre el año 2005 y el 2008 el porcentaje de EELL que disponen de una Convocatoria de Subvenciones de Cooperación ha aumentado desde un 60% a más del 70%, siendo la cifra ligeramente superior entre las que afirman realizar CMD, lo que estaría indicando que llevar a cabo cooperación directa no es una limitante a la hora de priorizar la concesión vía subvenciones a ONGD.

Gráfico 8. Gestión a través de ONGD y asociaciones diversas. Distribución porcentual



Fuente: elaboración propia a partir de Informes FEMP.

⁴³ Véase el apartado 3.4.5, "Principales modelos de gestión de los HC".

En resumen:

AOD de los ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> • La AOD de los ayuntamientos se ha ido incrementando desde el año 1994, tendencia que se ha mantenido hasta el 2008. • En el periodo 2005-2008, de término medio: <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto comprometido por los ayuntamientos: 95 millones de euros al año (presupuesto medio por habitante: 3,94 euros). - Tamaño medio de proyecto o actuación comprometida por los ayuntamientos: 24.000 euros. - Más del 70% de las actuaciones comprometidas para un año están por debajo de 25.000 euros. - El 54% de los recursos financieros para cooperación de las EELL son gestionados por entidades medias o pequeñas de ámbito local, canalizando menos de 500.000 euros.
CMD	<ul style="list-style-type: none"> • En el periodo 2005-2008, de término medio: <ul style="list-style-type: none"> - La CMD representa cerca del 10% de la AOD de las EELL, en el caso de los ayuntamientos supone una media anual de 9 millones y medio de euros al año.

3.4.2. Recursos humanos

En cuanto a la dotación de recursos humanos dedicada a cooperación municipal, existe una relación directa con el tamaño del municipio (número de habitantes)-presupuesto municipal. En general se observa que:

- En municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes) normalmente sólo se cuenta con un/a concejal/a que tiene que repartir su dedicación a diversos temas además de la cooperación para el desarrollo.
- En municipios medianos (entre 20.000 y 100.000 habitantes) suele contarse con, por lo menos, un técnico en cooperación con dedicación normalmente compartida con las labores de sensibilización y educación para el desarrollo, y personal administrativo compartido con otras áreas. En algunos municipios se cuenta también con personal directivo, que además de la cooperación dirige otras áreas, normalmente relacionadas con participación ciudadana y/o bienestar social.
- En grandes municipios (más de 100.000 habitantes) puede llegar a contarse con un equipo de personal técnico y también con asistencias técnicas especializadas.

En general, en la mayor parte de los municipios analizados tanto en la etapa de diagnóstico como durante el desarrollo de la fase de trabajo de campo de la evaluación, se han observado diferencias en la

formación técnica del personal cuando el perfil del puesto se diseña para cubrir competencias directas en cooperación a cuando se trata de personal que se deriva desde otras áreas para cubrir esta función; en todo caso, si se ha observado en general una alta motivación del personal adscrito al área hacia la cooperación para el desarrollo. La mayoría de los y las técnicas entrevistados provienen del ámbito de la animación sociocultural, la intervención social y en algunos casos cuentan con experiencia directa como cooperantes en el exterior.

Otro dato relevante es la respuesta que ofrecen las EELL en la encuesta anual de la FEMP en relación con la existencia de técnico de cooperación, es relevante el incremento del porcentaje de EELL que dicen contar con técnico responsable de cooperación dentro de su estructura institucional: partiendo de un 85% de las EELL en el año 2005, al 96% de la actualidad (en el año 2008 ya no había diferencias significativas entre las EELL que afirmaban realizar CMD y las que no).

Aunque cada vez se perciba una mayor dotación de recursos humanos, uno de los puntos críticos señalados es su adscripción laboral, especialmente cuando son contratados como interinos o asistencias técnicas, ya que al no ser plazas estables la rotación de personal supone un desgaste en cuanto a formación de los recursos humanos y dificulta la continuidad de las actuaciones iniciadas y la transferencia de la memoria institucional en cooperación.

3.4.3. Sectores prioritarios de la cooperación local para el desarrollo

Para obtener información sobre la evolución de los sectores que han sido prioritarios de la cooperación local para el desarrollo se ha recurrido a los informes de Seguimiento PACI e Informes de la Cooperación al Desarrollo de los Gobiernos Locales de la FEMP entre los años 2005-2008, permitiendo un análisis del conjunto de la cooperación de las EELL; además, se ha trabajado sobre la base de datos de las encuestas FEMP del año 2008 para extraer información concreta sobre los sectores de intervención de la CMD⁴⁴.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los sectores priorizados por las EELL en el periodo 2005-2008:

Los elementos más relevantes son:

- El sector “Infraestructura y servicios sociales” es el que mantiene un mayor volumen de AOD comprometido (76%) y que permanece con un crecimiento sostenido.
- Dentro del anterior, son los subsectores “Educación” y “Salud” los que presentan mayor volumen de presupuesto comprometido que se mantiene de forma casi estable a lo largo del periodo, sólo igualado en el último periodo por el subsector de “Gobierno y sociedad civil”.
- El subsector “Gobierno y sociedad civil” es el que más se ha incrementado en el periodo, situándose en el último año como uno de los prioritarios para la inversión de la cooperación municipal. En el informe de la FEMP se señala que este hecho supone una apuesta sólida de la cooperación local para el desarrollo y añaden que este incremento está vinculado con una inversión en el

Cuadro 4. Evolución de sectores de intervención de la cooperación local para el desarrollo

Sectores	2005	2006	2007	2008	Variación periodo 2005-2008
Infraestructura y servicios sociales	69,39%	68,16%	68,14%	76,06%	↑ 7% (1)
Educación	19,91%	20,88%	18,81%	19,28	= (2) ↓ 3%
Salud y salud reproductiva	17,68%	15,49%	15,75%	14,22%	
Agua (abastecimiento y depuración)	6,53%	6,21%	7,05%	7,77%	= (6)
Gobierno y sociedad civil	10,97	12,67%	14,53%	16,15%	↑ 5% (3)
Otros	11,96%	9,17%	9,31%	18,63%	↑ 4%
Infraestructura y servicios sociales (genérico)	2,34%	3,75%	2,68%		
Infraestructura y servicios económicos	2,86%	2,62%	2,03%	2,78%	=
Sectores productivos	8,71%	14,82%	15,33%	14,71%	↑ 6% (4)
Ayuda multisectorial	19,03%	14,39%	14,51%	6,45%	↓ 13% (5)

Fuente: elaboración propia a partir de informes de Seguimiento PACI y bases de datos de la FEMP.

⁴⁴ Para este análisis concreto se ha seleccionado el año 2008, ya que la recogida de datos ha empleado el sistema de notificación por sectores (códigos CRS, *Creditor Reporting System*), que es el propuesto para todos los donantes por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En las recogidas de datos realizadas por la FEMP relativas al periodo 2005-2007 se empleó una adaptación de los sectores CAD; se trataba de una propuesta de codificación más sencilla que facilitó en un primer momento la obtención de respuestas, pero que imposibilita la realización de un análisis comparativo sectorial de la CMD de dichos años con el año 2008.

“saber hacer” de los gobiernos locales. En el informe 2008, del total destinado a Gobierno y sociedad civil, el 23,71% iba dirigido a la Administración Pública, lo que de alguna manera confirma el vínculo de la ayuda local con el desarrollo de las Administraciones de los PVD. Por su parte, dentro de este ámbito, según datos de

la SECI, del conjunto de la AOD española de 2007 enfocada al fomento de procesos de descentralización el 12,56% correspondía a las EELL.

- El sector productivo es otro de los que más ha evolucionado en el periodo, ganando 6 puntos porcentuales entre los años 2005 y 2008.
- La ayuda multisectorial es una de las más bajas (junto con Infraestructuras y Servicios sociales), en cierta medida gracias a la mejora en la definición de los sectores y el desarrollo de intervenciones vinculadas más claramente a un determinado sector.
- Los informes de la FEMP en los años 2007 y 2008 arrojan que el subsector "Agua y saneamiento" se ha convertido en una prioridad, que en ocasiones suman la aportación de fondos a través de la transferencia de asistencias técnicas, aspecto relevante porque es el único en el que se menciona este instrumento de forma específica. Coincide además, tal y como se indica en el informe de la FEMP 2008, con el fortalecimiento del discurso local en esta materia: en el V Foro Mundial del Agua se firma el Pacto de Autoridades Locales y Regionales sobre el agua (marzo de 2009), proponiéndose de forma explícita el fortalecimiento de la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales de los países desarrollados y en desarrollo.

Por su parte, el análisis de la CMD de las EELL en el año 2008⁴⁵ ofrece la siguiente distribución sectorial (ver cuadro 5 en la siguiente página).

En este caso, la comparación entre la cooperación local para el desarrollo en su conjunto y la CMD, y el propio resultado de la distribución sectorial de la CMD en el año 2008 ofrece los siguientes resultados:

- El sector "Infraestructura y servicios sociales" en el caso de la CMD mantiene un volumen de AOD comprometido superior a la cooperación local en su conjunto, los subsectores responsables son principalmente "Otros servicios e infraestructuras

sociales", seguido de "Educación", "Abastecimiento y depuración de agua" y "Salud".

- Dentro del subsector "Otros servicios e infraestructuras sociales", la distribución porcentual de la CMD es la siguiente:
 - Seguridad social/servicios sociales: 30%.
 - Política de empleo y gestión administrativa: 3%.
 - Viviendas de bajo coste: 26%.
 - Ayuda multisectorial para servicios sociales básicos: 15%.
 - Cultura y ocio: 25%.

El subsector "Gobierno y sociedad civil", observando el dato de CMD, estaría ligeramente por debajo de la cooperación municipal en su conjunto, aunque es interesante destacar que en este caso del total destinado a dicho subsector el 33% está dirigido a la Administración Pública, lo que refuerza aún más la idea previa del vínculo de la ayuda local con el desarrollo de las Administraciones de los PVD. Los siguientes rubros de inversión más relevantes en este subsector son "Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres" (22%) y "Política/planificación económica y de desarrollo" (17%).

En el caso del subsector "Agua y saneamiento" es aún más evidente que se ha convertido en una prioridad analizando sólo la CMD. Aunque más dirigido al abastecimiento de agua y saneamiento básico que a políticas de recursos hidrológicos y gestión administrativa, este último rubro forma parte de las asistencias técnicas que se mencionaban en el apartado anterior.

Por último, destacar el importante incremento del porcentaje de la AOD destinada a intervenciones de sensibilización y educación para el desarrollo cuando se observa la CMD por separado y en comparación con la cooperación general de las EELL, el incremento es de cerca de 40 puntos, representando la mitad de las contribuciones no distribuíbles sectorialmente de la CMD.

3.4.4. Mecanismos de identificación, seguimiento y evaluación

El análisis desarrollado revela las siguientes características básicas en el ámbito de los procesos de **identificación, formulación y seguimiento** de las acciones de CMD y en el marco de los HC:

⁴⁵ Los datos se han extraído a partir de la base de la encuesta de la FEMP del año 2008, incluyendo información sólo de ayuntamientos, que han respondido a la pregunta: "¿Se trata de un proyecto de cooperación directa (ejecutado o coejecutado por la propia Entidad Local cooperante), indirecta (ejecutado por una ONGD, fondo de cooperación, etc.) o de otra modalidad?", como directa [o variaciones similares de la respuesta como "Directo (ciudad hermanada), sensibilización directa o Municipal"] y considerando el presupuesto total comprometido en el año 2008, con cargo a su presupuesto del mismo año.

Cuadro 5. Sectores de intervención de la cooperación local para el desarrollo y de la CMD. Año 2008

	AOD gobiernos locales (A)	CMD (ayuntamientos) (B)	Diferencia entre la CMD y la AOD de los gobiernos locales (B)-(A)
Sectores CAD	% 2008	% 2008	
I. Contribuciones distribuibles sectorialmente			
100. Infraestructuras y Servicios Sociales	76,06	89,53	↑ 13,47%
110. Educación	19,28	22,64	↑ 3,36%
120. Salud	10,34	13,01	↑ 2,67%
130. Prog. / Pol. de Población y Salud Reproductiva	3,88	3,15	↓ 0,73 %
140. Abastecimiento y Depuración de Agua	7,77	10,66	↑ 2,89 %
150. Gobierno y Sociedad Civil	16,15	14,58	↓ 1,57%
15164. Org. e Inst. de la Igualdad de las Mujeres	3,73	3,20	↓ 0,53%
160. Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	18,63	22,63	(4%
200. Infraestructura y Servicios Económicos	2,78	1,01	(1,77 %
300. Sectores Productivos	14,71	5,47	(9,24 %
400. Multisectorial	6,45	6,86	(0,41%
410. Protección General del Medio Ambiente	0,68	0,17	↓ 0,51%
430. Otros Multisectorial	5,77	6,69	↑ 0,92 %
II. Contribuciones no distribuibles sectorialmente			
99820. Sensibilización / educación para el desarrollo	11,41	50,53	↑ 39,12%

Fuente: elaboración propia a partir de informes y bases de datos de la FEMP.

- El proceso de identificación está muy relacionado con el soporte técnico con que cuente la Entidad Local, y por tanto con las posibilidades reales de contrastar y verificar los datos, así como la idoneidad y viabilidad de las soluciones aportadas. En este caso, las EELL que se apoyan en Fondos de Cooperación que cuentan con un equipo técnico en el país, que disponen de personal contratado por la propia EELL en el país (“antenas”), o acuerdos con entidades técnicas asesoras, o que cuentan con recursos técnicos y financieros propios como para realizar misiones al exterior, en general presentan formulaciones más completas resultado del proceso de identificación, que incluyen generalmente un análisis del contexto y cómo se integra la propuesta en las estrategias locales de desarrollo.
- Aun contándose con un soporte técnico, la mayor parte de las intervenciones analizadas carece de un marco de objetivos y resultados esperados con

indicadores y fuentes de verificación asociados. El uso de metodologías como el Enfoque del Marco Lógico u otras equivalentes es muy reducido.

- En general, los documentos de formulación de proyectos detallan las actividades a realizar y el presupuesto, generalmente distribuido por partidas presupuestarias.
- Las propuestas suelen tener periodos anuales de ejecución. Entre las acciones de los estudios de caso analizados las iniciativas plurianuales representan un 20% y sólo se ha identificado un caso en el que se elaboran Programas Operativos Anuales vinculados a firmas de convenios.
- En cuanto a acciones en el marco de HC, en el modelo de gestión institucional⁴⁶ la tendencia es proponer una asignación anual a la que el municipio hermanado se ajusta a la hora de formular y solicitar las propuestas. En los modelos de gestión mixto y civil el presupuesto es más variable, manteniendo una mayor apertura y flexibilidad presupuestaria.
- El seguimiento recae fundamentalmente en los aspectos financieros y administrativos, siendo menor el énfasis en los aspectos técnicos. Con frecuencia, los informes técnicos de seguimiento

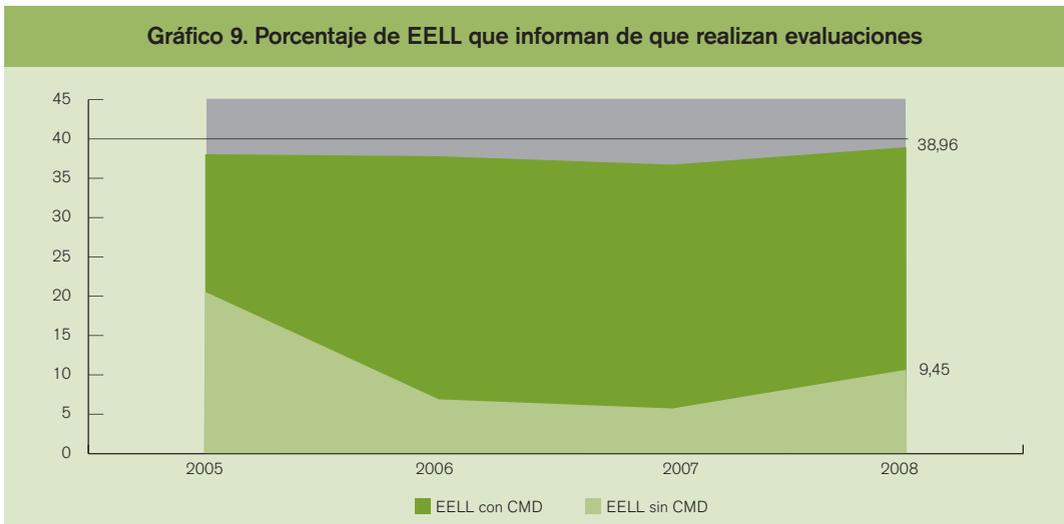
se centran fundamentalmente en las evidencias que justifican el gasto (informes gráficos). Por su parte, la justificación económica de los gastos incurridos por los proyectos de cooperación están sujetos al control de la interventoría del ayuntamiento.

- En relación con los aspectos de **evaluación**, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de las EELL que afirman realizar evaluaciones y la diferencia entre las que desarrollan CMD y las que no:

Si analizamos las EELL en su conjunto, en el año 2008 sólo el 20% de las mismas afirmarían llevar a cabo evaluaciones de las acciones de cooperación, sin embargo desagregando los datos se observa que hay una mayor orientación hacia esta práctica en el caso de las que están realizando actividades de cooperación directa.



Gráfico 9. Porcentaje de EELL que informan de que realizan evaluaciones



Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Cooperación para el Desarrollo de los Gobiernos Locales - FEMP.

⁴⁶ Véase el apartado 3.4.5., "Principales modelos de gestión de los HC".

3.4.5. Principales modelos de gestión de los HC

Un elemento que se ha incorporado en el análisis es la diferenciación entre los modelos de gestión de los HC. Para ello, el criterio sobre el que se ha basado la clasificación ha sido el **liderazgo que ejercen los actores en el HC**, en coherencia con lo especificado en los TdR de la evaluación en relación con la consideración de una representación de casos de los HC⁴⁷.

A continuación se describen los tres modelos básicos en torno a los que se han agrupado el conjunto del HC que han formado parte del estudio:

- **Modelo institucional:** el liderazgo es ejercido por el gobierno municipal, la toma de decisiones

está a cargo de los responsables políticos del HC (concejales y/o alcalde) que puede contar con la asesoría del personal técnico del ayuntamiento en el área responsable de cooperación.

- **Modelo civil:** el liderazgo es ejercido por una o varias organización de la sociedad civil vinculadas estrechamente con el HC y en el que frecuentemente han tenido un rol decisivo a la hora de su formalización institucional, la influencia de estas organizaciones en la toma de decisiones del ayuntamiento respecto al HC es alta.
- **Modelo mixto:** en este caso el liderazgo es compartido entre el equipo de gobierno del ayuntamiento y una o varias organizaciones de la sociedad civil, en este caso son muy relevantes los espacios de coordinación y articulación de acciones en el marco de los HC.

3.5. Ficha resumen de sistematización de otros datos con relación a los HC

Ficha básica de HC de las EELL

Tipología de hermanamientos

Entre los diferentes tipos de hermanamientos existentes, la evaluación se centra en los HC donde los vínculos se establecen entre EELL españolas y sus homólogos en los países en vías de desarrollo, con el objeto de desarrollar tareas de cooperación y solidaridad.

Criterio	Tipología de hermanamientos
Según los actores que intervienen	<ul style="list-style-type: none">• Institucionales: promocionados y gestionados por las EELL.• Civiles o populares: agente principal sociedad organizada.
Según los motivos de elección	<ul style="list-style-type: none">• Municipios con la misma toponimia.• Municipios cuyos ciudadanos entran en contacto por algún motivo.• Municipios que mantienen proximidad geográfica y vínculos históricos.• Municipios con características similares.• Municipios que ofrecen apoyo en un determinado momento histórico relacionado normalmente con conflictos.

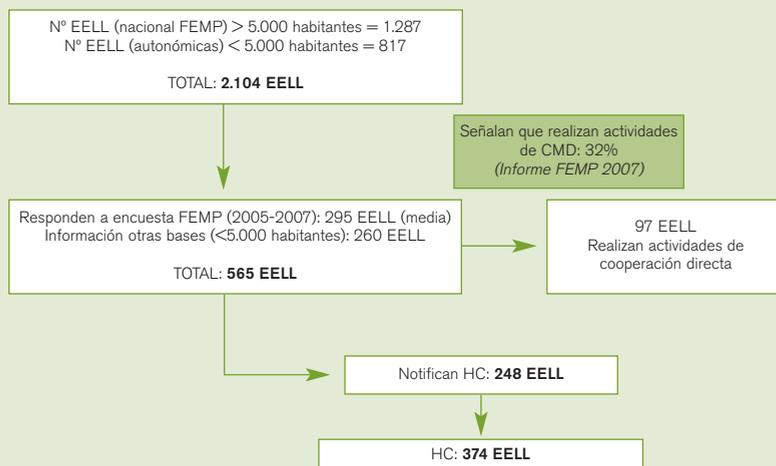
⁴⁷ En los TdR se preveía considerar una representación de casos de HC en los que: 1) Las relaciones son directas entre responsables municipales donde la sociedad civil no se ve representada; el HC es establecido y formalizado por los cargos electos municipales en el que un ayuntamiento es el que gestiona la parte operativa del mismo. 2) Una ONGD es la que gestiona la parte operativa del HC. 3) La alcaldía promueve el asociacionismo de la sociedad civil y junto con ella planifica, ejecuta y gestiona los proyectos.

criterio (cont.)	Tipología de hermanamientos (cont.)
Según el proceso de formalización del vínculo establecido	<ul style="list-style-type: none"> Marcos formales con acuerdos escritos. Marcos formales sin acuerdos escritos.
Según la estructura del HC	<ul style="list-style-type: none"> Estructura municipalista: representación del Ayuntamiento y de una población. Estructura asociativa: se constituye como entidad con personalidad propia vinculada independiente del Ayuntamiento.
Según el tipo de iniciativas que se promueven	<ul style="list-style-type: none"> Hermanamiento social: sobre todo acciones dirigidas al conocimiento mediante acciones de sensibilización, de educación al desarrollo, los implicados son normalmente escuelas e institutos. Las autoridades por apoyar e intervenir. Hermanamiento oficial: implica a las autoridades locales, se suele formar convenio de colaboración entre ambas. Puede incluirse a una ONGD supervisora. <p>En todo caso, ambos modelos suelen presentarse a la vez, y no siempre que se lleven a cabo acciones de desarrollo.</p>

Volumen de HC

- El número de EELL que notifican a la FEMP que cuentan con un HC (131) superan en un 35% las que indican que llevan a cabo actividades de cooperación directa (97).
- El 44% de las EELL notifican un HC (teniendo en cuenta el conjunto de las bases de datos).
- De media, las EELL que notifican HC mantienen 1,5.
- En base a los datos de 2007, sólo nueve EELL notifican cuatro o más HC.
- Comparando los 20 principales ayuntamientos de la cooperación local para el desarrollo española, en cuanto a volumen de AOD⁴⁸ y el listado ofrecido por la FEMP de HC en el año 2007, encontramos que la mayoría (ocho) no informan de HC.

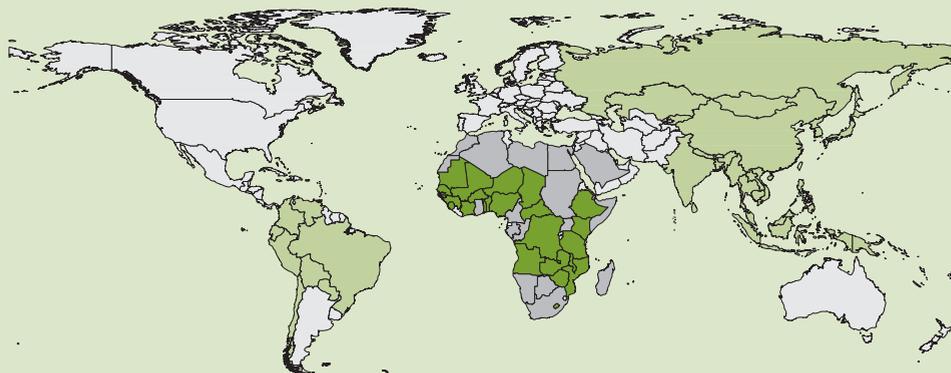
Resultado del análisis de las bases de datos e informativas disponibles (periodo 2005-2007):



⁴⁸ Seguimiento PACI 2007.

Distribución geográfica de los HC en el mundo

- Considerando áreas geográficas, el 60% de los HC notificados en el periodo 2005-2007 se concentran en América Latina (62% sólo en 2007), de los cuales la mayoría se establecen con Cuba y en segundo lugar con Nicaragua.
- Teniendo en cuenta el conjunto de países, independientemente del área geográfica, el primer lugar lo ocupa la población saharai (cerca del 30% del total de los hermanos), por encima de Cuba y Nicaragua.
- El conjunto de HC con países de Asia, Pacífico, África Subsahariana y Europa no llega a alcanzar el 6% del total.

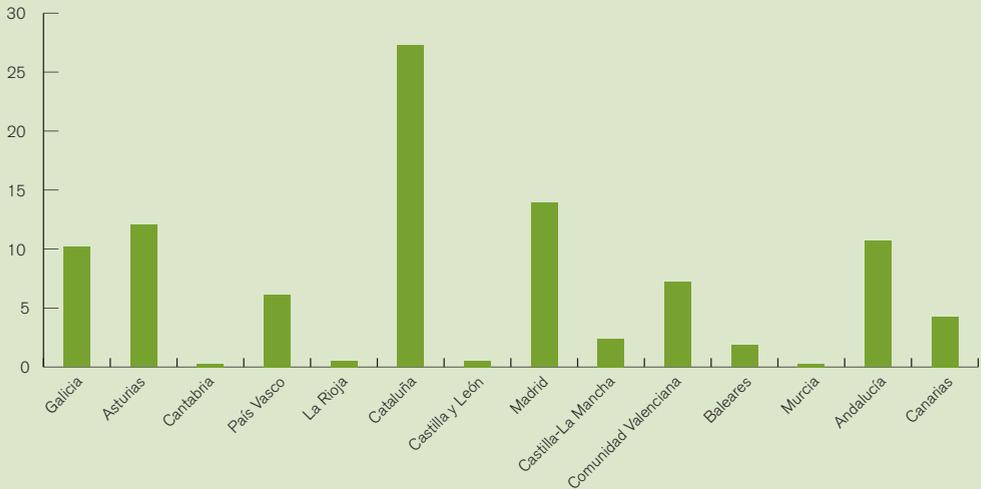


Centro América/Caribe 49,20%	Nicaragua 17,11%	América del Sur 13,90%	Mediterráneo 31,28%	Población saharai 28,61%	Cuba 20,32%	Europa 1,34%	África Subsahariana 2,91%	Asia/Pacífico 1,34%
---------------------------------	---------------------	---------------------------	------------------------	-----------------------------	----------------	-----------------	------------------------------	------------------------

Distribución geográfica de los HC entre CCAA

- Hay que destacar la relevancia de los HC en Cataluña, seguida de Madrid, Asturias, Andalucía y Galicia (aunque se debe matizar que la ausencia de bases de datos autonómicas que aporten información complementaria a la encuesta de la FEMP en algunas CCAA puede estar provocando un cierto sesgo).
- El análisis de la distribución entre países de los HC de cada una de estas CCAA no dista significativamente de la distribución general señalada previamente. Distribución porcentual de los HC entre áreas CCAA en España.

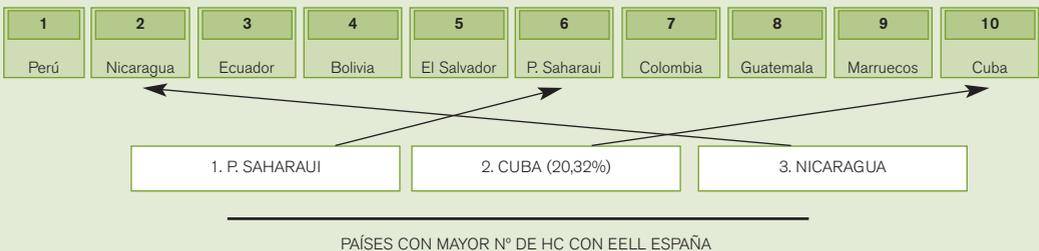
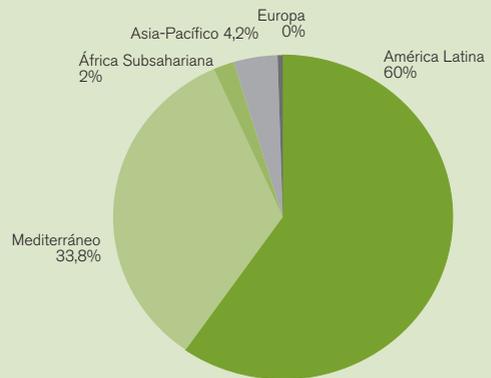
Distribución porcentual de los HC entre áreas CCAA en España



Estabilidad de los HC

- El 60% de los HC que se notifican durante los tres años de referencia pertenecen al ámbito de América Latina.
- La “tasa de estabilidad” (calculada como porcentaje de hermanamientos que permanecen los tres años de referencia del informe FEMP (2005 a 2007) respecto al total de hermanamientos del periodo), en los tres principales países: población saharai, Cuba y Nicaragua, se sitúa entre el 26 y el 30%.
- Los hermanamientos que están manteniendo mayor estabilidad en el periodo 2005-2007 son los que se establecen con países de la región de Asia Pacífico, aunque con matizaciones, ya que se trata de un número reducido y poco relevante frente al conjunto de HC (menos del 2%).

Porcentaje de HC estables en el periodo 2005-2007



Los tres principales países involucrados con HC están dentro de los diez principales receptores de la cooperación local.
 Fuente: Seguimiento PACI 2007.

3.6. Sistematización de los resultados de los estudios de caso

A continuación se presenta la sistematización de los resultados más relevantes de los estudios de caso⁴⁹ que se han abordado durante el desarrollo de la evaluación, obtenidos a partir de la aplicación de la batería de instrumentos metodológicos elaborados a lo largo del proceso de diseño.

Resaltar que, tal y como se expone en el siguiente cuadro, el proceso de selección de muestras ha permitido contar con un conjunto de HC que explora un amplio abanico de alternativas, tanto en función del tamaño poblacional de las EELL y volumen de AOD como otros elementos determinantes de la gestión, además de la distribución geográfica y el origen⁵⁰ de los HC:

Cuadro 6. Resumen de las características de los estudios de caso

Hermanamiento	Año	Modelo de gestión ⁵¹			Origen			Relevancia HC EELL		Continuidad HC	Espacio institucionalizado de participación sociedad civil	
		Institucional	Mixto	Civil	Político/Ideológico	Cooperación	Histórico cultural	Solidaridad	España			Países
Nicaragua												
	HC 1	2002		•		•			Media-baja	Alta	Alta	•
	HC 2	2006		•		•			Alta	Media-baja	Alta	•
	HC 3	1988	•		•				Alta	Alta	Alta	•
	HC 4	1997	•		•				Alta	Alta	Alta	
	HC 5	1980	•				•		Alta	Baja	Alta	
	HC 6	2002		•	•				Alta	Baja	Alta	
	HC 7	1995		•			•		Alta	Alta	Alta	•
El Salvador												
	HC 8	1996	•			•			Media	Alta	Media	•
	HC 9	1999	•			•			Baja	Alta	Alta	
Cuba												
	HC 10	1997		•			•		Alta	Media	Alta	•
	HC 11	2006		•			•		Baja	Media	Alta	•
	HC 12	1993		•			•		Alta	Media-baja	Media-baja	•
	HC 13	2005	•			•			Alta	Media-baja	Baja	•
C. R. saharauis												
	HC 14	1997		•	•				Alta	Baja	Media	•
	HC 15	1997		•	•				Baja	Baja	Alta	•
Colombia												
	HC 16	2000		•		•			Media	Alta	Alta	•

Nº de habitantes	Previsión Fondos Cooperación Dilo.
< 20.000	< 500.000 €
20.000 - 100.000	500.000 € - 1.000.000 €
>100.000	> 1.000.000 €

⁴⁹ El análisis más detallado de estos datos se ha ido incorporando durante el desarrollo del capítulo de resultados de la evaluación.

⁵⁰ Véase en el apartado 3.3.2 del informe la explicación de los orígenes, para la caracterización de los estudios de caso.

3.6.1. Sistematización general de criterios de evaluación

En primer lugar se presentan los resultados de la puntuación obtenida por el conjunto de los estudios de caso en la valoración de los distintos criterios y para el total de cada uno de los tres niveles de análisis propuestos en la evaluación:

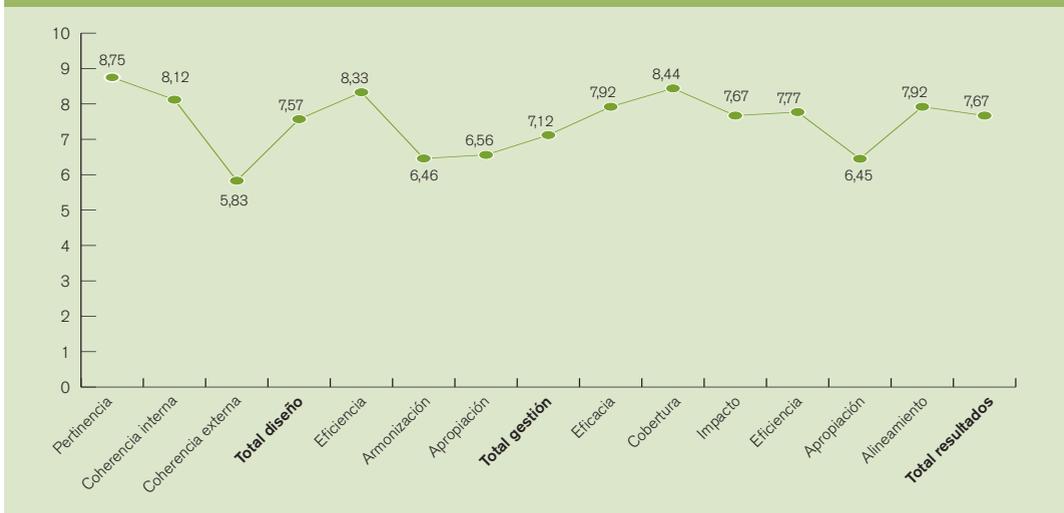
- Evaluación del **diseño** de la CMD y el HC.
- Evaluación de **proceso** de gestión de la CMD y el HC.
- Evaluación de los **resultados** de los HC y sus acciones de desarrollo.

respuesta de las intervenciones en el marco del HC a las necesidades demostradas.

Dentro del análisis a nivel de procesos de gestión de la CMD y el HC, el criterio con más alta valoración es la eficiencia (como correspondencia entre recursos utilizados y procesos aplicados y su relación con el logro de los resultados), significativamente por encima de la armonización (principalmente en la valoración de la coordinación y concertación entre actores en España) y la apropiación (liderazgo y participación).

Dentro del análisis a nivel de resultados de los HC y sus acciones de desarrollo, las puntuaciones

Gráfico 10. Sistematización de valores de estudios de caso⁵¹



Observando los datos totales, el nivel de análisis de diseño mantiene la puntuación más alta, aunque con valores muy parecidos a resultados. El proceso de gestión es el que obtiene una puntuación menor.

Dentro del análisis a nivel de diseño de la CMD y los HC la coherencia externa es el criterio con menor valoración, y pertinencia con el valor más alto, incluso dentro del conjunto de criterios de evaluación en ambos casos. La coherencia externa se centró básicamente en el análisis de la compatibilidad de objetivos y estrategias de la política de CMD con otras políticas y programas de cooperación nacionales y de CCAA, y la pertinencia en la

alcanzadas por la mayoría de los criterios no difieren mucho entre sí, con la excepción de apropiación que recibe la más baja valoración del conjunto (análisis de en qué medida afectan los cambios políticos en el HC, la participación de la institución local en el ciclo de gestión de la intervención, y de la población beneficiaria en todo el proceso). Por su parte, la cobertura tiene la puntuación más alta dentro de este nivel y la segunda en el conjunto de la evaluación. En la cobertura se analizaba si se estaba llegando a la población más desfavorecida,

⁵¹ Las puntuaciones se basan en una valoración cuantitativa del grado de cumplimiento de los criterios e indicadores de evaluación por cada criterio y estudio de caso analizado.

la existencia o no de dificultades por parte de la población beneficiaria para acceder a los bienes y servicios provistos por la intervención y si había población perjudicada. Por último, en relación con el criterio de impacto se ha incluido la puntuación obtenida, aunque este criterio por las dificultades en su valoración, no ha sido analizado en las comparaciones entre modelos de gestión.

3.6.2. Sistematización del resultado de las encuestas

Durante el estudio se han desarrollado un paquete de encuestas⁵² tanto en los municipios españoles como en terreno, entre personas que formaban parte del equipo técnico y de los equipos de gobierno, instituciones, organizaciones locales de sociedad civil y ONGD que estaban involucradas en los HC. Se han obtenido un total de 100 encuestas, cuyos resultados globales se resumen en los siguientes gráficos y agrupados en cinco aspectos:

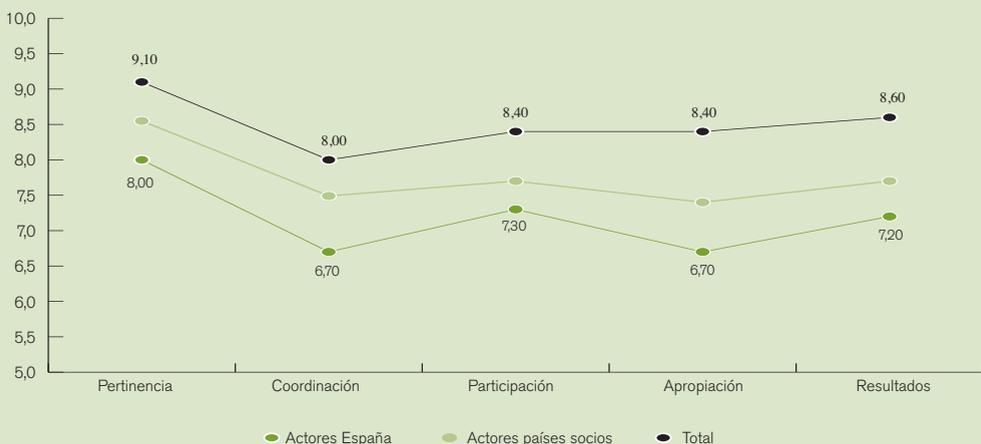
- **Pertinencia:** adecuación a las necesidades y problemáticas locales de las acciones del HC,

grado de sintonía con el plan de desarrollo municipal, contribución a la resolución de necesidades, incidencia en los distintos elementos y herramientas de gestión.

- **Coordinación:** utilidad de espacios, complementariedad y articulación con otros proyectos, coordinación entre los diferentes actores en el marco de los HC.
- **Participación:** participación de cada institución en la gestión del HC y en sus diferentes fases: básicamente en la identificación, ejecución y seguimiento.
- **Apropiación:** mejora de la capacidad institucional, fortalecimiento de organizaciones y ONGD del municipio, de redes y asociaciones de beneficiarios de los proyectos.
- **Resultados:** cumplimiento de los resultados previstos de las acciones, sostenibilidad, efectos sobre el desarrollo estratégico del municipio, prioridades para la mejora en el logro de resultados.

El gráfico 11 permite comparar entre las respuestas facilitadas por actores en los países y en España, y en el gráfico 12 se incluyen globalmente la respuesta desde los ayuntamientos y desde sociedad civil.

Gráfico 11. Sistematización de resultados de encuestas-comparativa de actores en España y en países socios



⁵² Véase el modelo de encuesta y resultados en el Anexo VII, "Modelos e información básica de las encuestas desarrolladas".

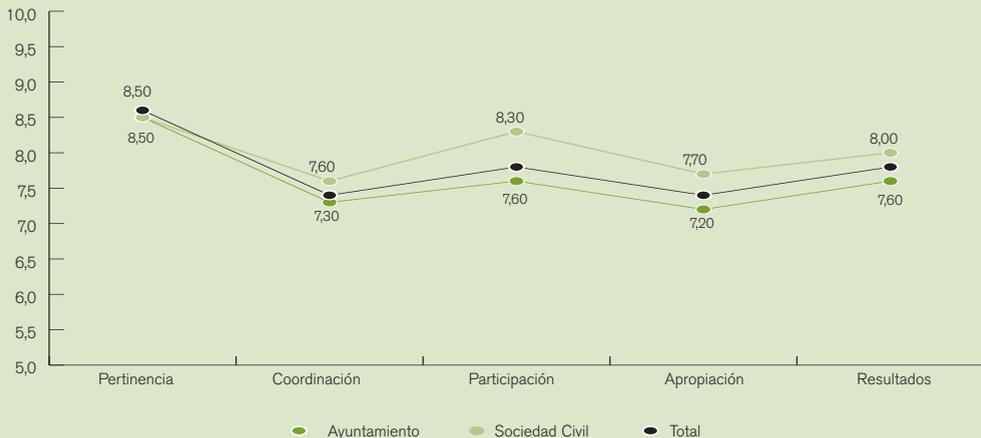
Las valoraciones más altas se obtienen entre los actores de los países socios en todos los aspectos analizados. Las diferencias con los actores en España fluctúan entre 1,1 y 1,7 puntos.

Observando cada resultado por separado se constata que en ambos casos los mecanismos de coordinación (utilidad de espacios, complementariedad y articulación con otros proyectos, coordinación entre los diferentes actores en el marco de los HC) y la apropiación (mejora de la capacidad institucional, fortalecimiento de organizaciones y ONGD del municipio, de redes y asociaciones de beneficiarios de los proyectos) son los aspectos que obtienen una menor puntuación comparativamente.

Destaca sobre el resto de variables la puntuación obtenida en pertinencia (adecuación a las necesidades y problemáticas locales de las acciones del HC, grado de sintonía con el plan de desarrollo municipal, contribución a la resolución de necesidades, incidencia en los distintos elementos y herramientas de gestión).

En general, como se observa en el gráfico 12, existen pocas diferencias cuando se comparan las respuestas de los gobiernos locales y sociedad civil, en cualquier caso hay que señalar que la máxima diferencia está en los aspectos relacionados con participación (valoración de la participación de cada institución en la gestión del HC y en sus diferentes fases: identificación, ejecución y seguimiento) con una diferencia de 0,7 puntos entre EELL y sociedad civil.

Gráfico 12. Sistematización de resultados de encuestas-comparativa de actores en ayuntamientos y sociedad civil



3.6.3. Sistematización de datos recopilados con relación a los modelos de gestión de los HC

En el gráfico 13 se presentan los resultados para cada criterio en función de los modelos de gestión:

en el proceso de HC); la apropiación (análisis de en qué medida afectan los cambios políticos en el HC, la participación de la institución local en el ciclo de gestión de la intervención, y de la población beneficiaria en el todo el proceso) y la eficiencia (adaptación de capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión por parte de la

Gráfico 13. Sistematización de valores de estudios de caso por modelo de gestión



Los datos más relevantes para el análisis de los resultados de la evaluación han sido:

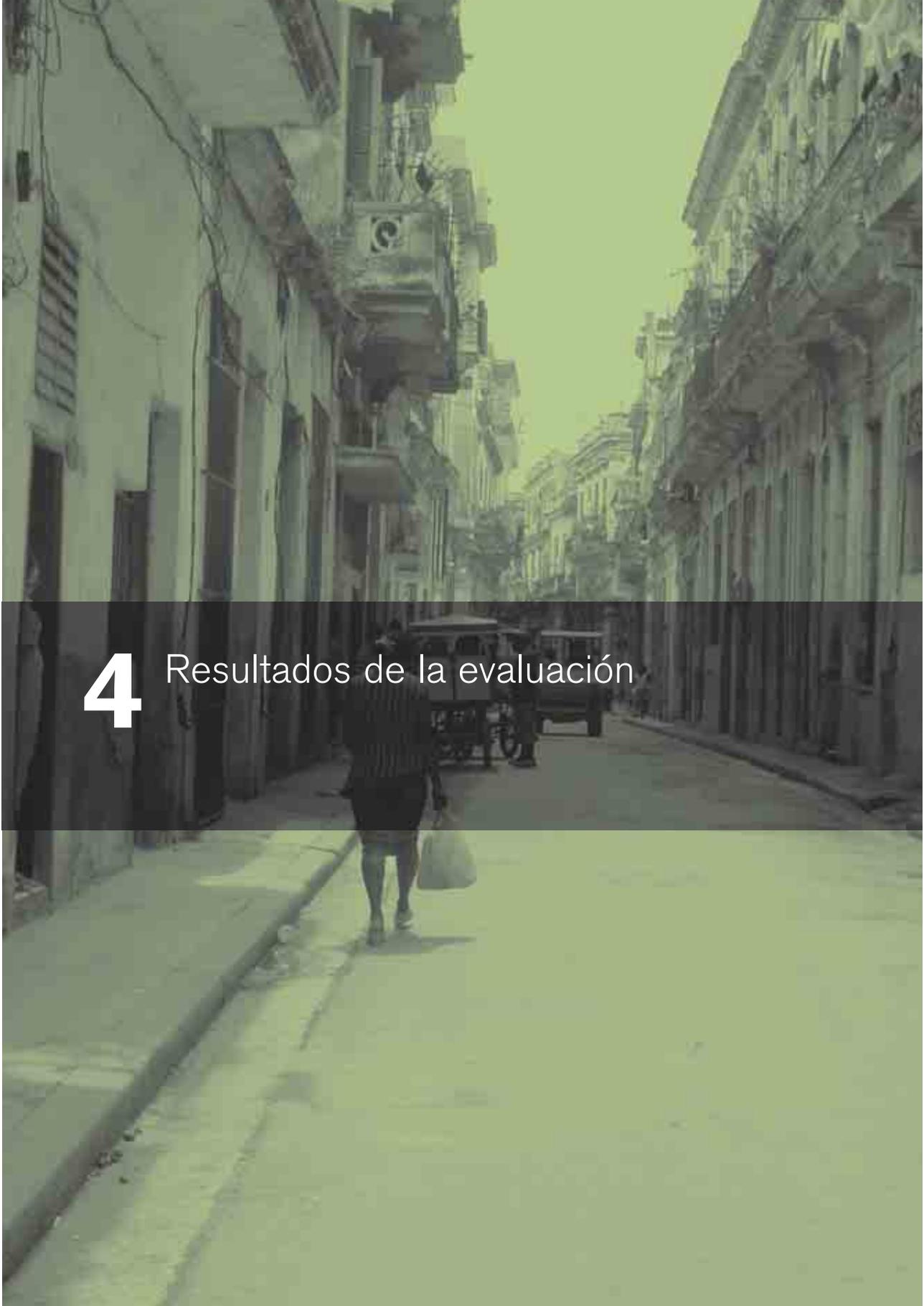
- A nivel global no hay grandes diferencias entre los modelos civil y mixto en las medidas totales de los criterios de evaluación, pero sí con respecto al modelo institucional que prácticamente en todos los casos se mantiene con una menor valoración (especialmente en gestión). La media final total es de 8,03 para el modelo mixto, 7,96 para el civil y 6,51 para el institucional, sobre un máximo de 10 puntos.
- Para todos los modelos, la coherencia externa es el criterio que menor puntuación obtiene y la pertinencia el que obtiene la más alta.
- En el modelo civil las valoraciones más bajas (por debajo de 7) se producen en la coherencia externa a nivel de diseño; en la apropiación a nivel de procesos de gestión (nivel de liderazgo y/o participación de las EELL de los países socios

- alcalda para la dirección de los proyectos en el marco del HC, colaboración institucional y mecanismos de gestión articulados, contribución en la eficiencia de vínculos previos y gestión de obstáculos o dificultades durante la ejecución) a nivel de resultados. Las valoraciones más altas (por encima de 9) las obtiene en eficiencia en el nivel de gestión, y en eficacia y cobertura a nivel de resultados.
- En el modelo mixto las más bajas se dan, al igual que en el caso anterior, en la coherencia externa a nivel de diseño, armonización a nivel de gestión y apropiación a nivel de resultados. Las más altas valoraciones se refieren a la eficiencia en la gestión, la cobertura y la eficiencia a nivel de resultados.
- En el modelo institucional la mayor parte de los criterios tienen valoraciones por debajo de 7 puntos, destacan como los más bajos la coherencia externa (diseño) y la armonización y apropiación a nivel de gestión.

- En el criterio que más diferencias hay entre los modelos civil-mixto y el institucional es eficiencia en el nivel de análisis de procesos de gestión (como correspondencia entre recursos utilizados y procesos aplicados y su correspondencia con el logro de los resultados), seguido de cobertura.
- Entre los modelos civil y mixto las mayores diferencias se producen en el criterio de la eficacia a nivel de resultados, con un balance positivo a favor del modelo civil. La eficacia se centra a este nivel en analizar si se estaban alcanzando los objetivos previstos de la intervención (influencia en la capacidad institucional, sectores reforzados y empoderamiento de la institución municipal, población beneficiaria y de las organizaciones locales).

4

Resultados de la evaluación



4

Resultados de la evaluación

A continuación se presentan los resultados obtenidos del proceso de evaluación en torno a los tres niveles de análisis previstos: diseño, gestión y resultados, y para cada uno de los criterios.

La organización de las principales valoraciones y resultados se basa en la siguiente estructura:

- a. El aspecto focal de esta estructura se centra, como es lógico, en dar respuesta a las preguntas de evaluación planteadas en el estudio. La información, por tanto, se organiza en un primer nivel en función de estas preguntas clave⁵³.
- b. Un segundo nivel en función de las fuentes de datos de referencia:
 - b.1. Bases de datos generales.
 - b.2. Estudios de caso seleccionados en la muestra de evaluación.
- c. Y por último un tercer nivel en el que se muestran los principales hallazgos que están generando una mayor incidencia en los resultados. El objetivo en este nivel de análisis es mostrar las mejores prácticas que caracterizan cada uno de los criterios y preguntas a analizar, estableciendo un perfil ideal o de mayor relevancia entre todos los datos que se analizan.

Al inicio del desarrollo de los resultados de la evaluación de cada criterio se incluye la pregunta general de referencia de la matriz de evaluación y la puntuación estimada obtenida en los estudios de caso.

4.1. Resultados de la evaluación a nivel de diseño de la política de cooperación municipal y del Instrumento del Hermanamiento

La **evaluación del diseño de la CMD y el HC** se propuso como respuesta a la necesidad de conocer los objetivos y la lógica del modelo de intervención, analizar su diseño en relación a los fines de desarrollo, y conforme al objetivo y prioridad de la Política de Cooperación Española. En paralelo, la evaluación del instrumento de HC se planteó a partir de la necesidad de definir y acotar esta herramienta, evaluar la pertinencia del mismo y la puesta en marcha de otros instrumentos.

Criterios de evaluación: **pertinencia, coherencia interna, coherencia externa.**

Pertinencia

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿Las intervenciones que se están desarrollando en el marco del proceso de hermanamiento responden a una necesidad demostrada (real y congruente con las necesidades locales)?

• **Respuesta a necesidades locales- adecuación de objetivos y estrategia de intervención**

El estudio revela que para abordar el diseño de las acciones que forman parte de la CMD y HC normalmente se parte de dos situaciones:

1. EELL que no cuentan con un soporte técnico para la identificación de las intervenciones, y que trabajan sobre propuestas que reciben del

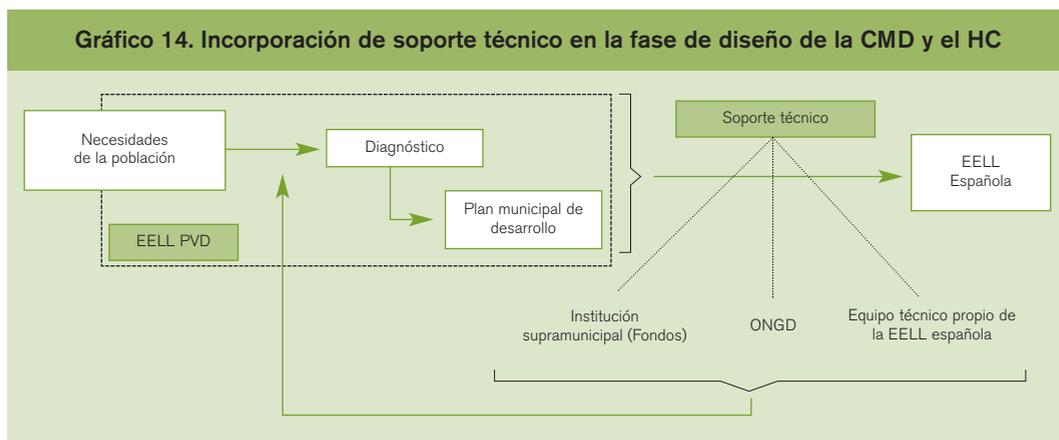
⁵³ Véase Anexo II, "Matriz de evaluación".

socio hermanado, sin que se produzca un análisis de su adecuación a las necesidades de la población. En estos casos no se suelen solicitar diagnósticos o planes de desarrollo del municipio hermanado, confiando en que las propuestas estén acordes con las necesidades identificadas y priorizadas por el propio gobierno local.

2. EELL que sí están incorporando esta figura en los procesos de diseño de las mismas, cuya representación gráfica se expone a continuación:

el plan de desarrollo municipal (PDM), e incluso en algunas ocasiones se han aportado recursos para desarrollar los PDM en los municipios hermanados o para facilitar su actualización. El resultado de las encuestas, tanto en España como en los países, ponen en evidencia la alta valoración de los distintos actores del grado de adecuación de las acciones y proyectos generados en el marco del HC a las necesidades y problemáticas locales (8,3 en el caso de los actores en España y 9,4 entre los actores en los países sobre 10), así como el grado de

Gráfico 14. Incorporación de soporte técnico en la fase de diseño de la CMD y el HC



En este segundo caso se opta por varias soluciones, dependiendo de las capacidades y recursos de que disponen las EELL:

- Basar la identificación de iniciativas en la labor de una ONGD (normalmente en procesos en los que interviene tanto una ONGD española como local) con la que existe un vínculo previo de trabajo a partir de colaboraciones en el marco de espacios de participación (comités de cooperación, comités solidarios, etc.), y en la que la EELL se apoya.
- Buscar apoyo en entidades supramunicipales como los Fondos de Cooperación y Solidaridad, que disponen de recursos técnicos para dar soporte a las EELL en los procesos de identificación.
- Derivar recursos técnicos y económicos propios de la EELL, incluyendo desplazamientos a terreno.

En la práctica totalidad de los casos analizados en los que existe una de las modalidades de soporte técnico, se constata que sí se ha tenido en cuenta

sintonía con el plan de desarrollo o estrategia local del municipio hermanado (7,9 en el caso de los actores en España y 9,0 entre los actores en los países sobre 10).

Es claro, por tanto, que las entidades locales que están incorporando un soporte técnico en el proceso de identificación y diseño de las intervenciones establecen una mayor sintonía con los planes o estrategias de desarrollo de los municipios hermanados; la situación en los casos en los que este soporte no está presente no se traduce necesariamente en una reducción en la pertinencia de las intervenciones, pero sí en una mayor fragilidad o dependencia de las decisiones del gobierno local, que pueden estar o no en sintonía con las necesidades locales en relación al objetivo de lucha contra la pobreza, en función de confiabilidad de los procesos de diagnóstico y priorización de necesidades que se estén llevando a cabo. En estas situaciones, que la EELL además no disponga de un marco estratégico de su propia cooperación limita significativamente la posibilidad de influir y

tomar decisiones conjuntamente con el municipio hermanado, y por tanto de orientar y consolidar la CMD y el HC.

Este soporte técnico, como se ha comentado, presenta diferentes formas, aunque normalmente está acorde con las alianzas estratégicas y técnicas que establece la Entidad Local y con las capacidades y recursos humanos y financieros de que dispone; el identificar las necesidades de apoyo supone ya un avance respecto a EELL que aún no se plantean estas medidas en las etapas de identificación y diseño. Entre las distintas opciones, la de dotar de recursos técnicos y financieros suficientes como para poder llevar a cabo un proceso de identificación, incluyendo desplazamientos al terreno, no es la más frecuente por la inversión que representa; en su defecto, los Fondos de Cooperación y Solidaridad que ofrecen esta posibilidad a sus asociados o las ONGD son las opciones más viables para la mayor parte de las EELL analizadas.

En los municipios hermanados, a su vez se producen distintas situaciones: aunque en la mayor parte de los casos analizados éstos cuentan con un plan estratégico de desarrollo, con el que se establece un buen nivel de sintonía con relación a las acciones en el marco del HC, en los casos en los que aún no se ha elaborado o cuando requiere una actualización, las orientaciones podrían estar sesgadas por la visión estratégica del desarrollo de la entidad colaboradora (proveedora del apoyo técnico en esta etapa).

Un último punto de atención es el nivel de consenso, apoyo y participación de los distintos actores en el diseño y desarrollo de los HC: se ha podido observar que la multiplicidad de actores favorece la consistencia en los niveles estratégicos, siempre y cuando no quede minimizado el rol que desempeña la Entidad Local, esta afirmación se confirma en los estudios de caso al existir una relación positiva entre la existencia de un CH⁵⁴ y la pertinencia⁵⁵. Por su parte, las políticas nacionales han tenido en general una influencia mínima en los procesos de identificación, no detectando en los estudios de caso una

referencia explícita a dichas políticas a la hora de diseñar las intervenciones.

• HC como instrumento de cooperación para el desarrollo o formalidad institucional

Partiendo de que no existe un registro histórico de los hermanamientos firmados entre EELL españolas y de PVD, ni de las acciones desarrolladas en el marco de los mismos, el análisis se ha centrado en los datos disponibles del periodo 2005-2008 y los estudios de caso de la evaluación, teniendo en cuenta en su conjunto: la distribución geográfica actual de los HC, las razones y motivaciones para la generación de los HC históricamente y en la actualidad, y la estabilidad y permanencia activa de las acciones a lo largo del tiempo en el marco del HC; elementos que permiten deducir tendencias en la evolución de los mismos, y analizar en qué medida son actualmente instrumentos de cooperación para el desarrollo.

Un **primer elemento** a tener en cuenta es que el mapa actual de los HC entre municipios españoles y de países en vías de desarrollo aún mantiene una estrecha relación con los procesos internos y el contexto político de los países en las décadas de los ochenta y noventa, especialmente visible en países vinculados históricamente de una u otra forma con España: así, se puede constatar observando que los HC con Nicaragua y población saharai suman actualmente algo más del 45% del total de los HC notificados en el periodo 2005-2007, hermanamientos que en su origen fueron fruto fundamentalmente de motivaciones ideológicas y/o políticas. Además, hay que señalar el caso particular de Cuba, que representa algo más del 20% de los HC notificados, los HC fueron un instrumento de solidaridad fundamental para paliar un periodo especialmente complejo para la isla como fue el periodo especial.

Si bien este origen aún es muy patente en la distribución geográfica del conjunto de los HC vigentes, el estudio ha revelado que los HC que se han firmado a partir sobre todo del año 2000, se están estableciendo desde un modelo de cooperación al desarrollo⁵⁶, es decir, se prevé el desarrollo de

⁵⁴ O espacios de coordinación institucionalizados en donde el HC es una prioridad.

⁵⁵ Diferencia global de 2 puntos sobre 10 entre las valoraciones en los casos en los que existe o no un comité específico para el HC.

⁵⁶ Frente a los de origen político, cultural y/o solidario.

intervenciones y acciones dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la población y la lucha contra la pobreza, observándose que los más recientes se vinculan además con demandas específicas de población inmigrante en los municipios españoles, de apoyo e intercambio con sus regiones de origen (los casos más patentes son HC con municipios de Senegal, Marruecos, Ecuador y Perú). En el caso de Cuba se mantiene como motivación principal la solidaridad, y todavía en el año 2008 se siguen registrando nuevos HC.

Por su parte, los estudios de caso de la evaluación han puesto de manifiesto que, independientemente del origen del HC, la mayoría de los que están hoy en día activos han evolucionado hacia HC y solidaridad, es decir, que desarrollan acciones de cooperación para el desarrollo y de solidaridad entre los pueblos, aunque la motivación inicial no fuera estrictamente ésta. De cualquier forma, los resultados de los estudios de caso ponen de manifiesto que la valoración de la pertinencia es menor cuando se trata de HC de origen político-ideológico⁵⁷.

Un **segundo elemento** a tener en cuenta es que si bien cerca del 45% de las EELL indican que cuentan con HC, la proporción que afirma realizar CMD es menor (34%), luego no en todos los casos los gobiernos locales se involucran directamente en la gestión de los HC; por su parte, el análisis de la estabilidad de los HC evidencia que en términos generales sólo 1 de cada 4 HC se notifican de forma estable en el periodo 2005-2008. Ambos datos indicarían que en términos generales aún persiste un volumen considerable de hermanamientos que permanecen inactivos o que no mantienen un desarrollo sostenido en el tiempo.

No obstante, se ha podido observar en los estudios de caso que, si bien en su momento la firma de los HC pudo resultar una formalidad institucional⁵⁸, hoy en día existe una mayor tendencia a activarlos y/o dotar de contenido, y además se tiene

especial cuidado en firmar nuevos acuerdos: dimensionando las capacidades del municipio que normalmente no se ve con recursos como para abordar nuevas iniciativas de largo plazo, y en paralelo reconociendo que se debe cumplir con los compromisos que se asumieron con la firma de los protocolos, especialmente cuando la sociedad civil local está involucrada en el hermanamiento, y demanda un mínimo nivel de actuación en el marco del mismo.

Por último, señalar que no siempre este tipo de relación de cooperación entre municipios se llama hermanamiento, algunas EELL que mantienen un alto desarrollo de su cooperación (cuentan con equipos técnicos estables, planes estratégicos y planes operativos anuales, desarrollan mecanismos de seguimiento y evaluaciones de las intervenciones) están apuntando a denominaciones como cooperación ciudad-ciudad que involucran a una diversidad de actores y acciones, evitando una expresión que contiene aun hoy en día algunas connotaciones protocolares y/o de formalidad institucional con las que no se sienten identificados.

• **Diseño de propuestas en el marco de la CMD y el HC y los aspectos normativos y de regulación de la cooperación**

La **ausencia de un marco regulativo específico de las acciones en el exterior de las EELL** es uno de los elementos que efectivamente está condicionando las posibilidades y potencialidades de la CMD en su conjunto, puesto que el procedimiento de concesión directa a una entidad del sur no responde rigurosamente a lo previsto en la normativa vigente en materia de subvenciones. Actualmente esta situación **condiciona**, en cierta medida, la **elegibilidad de la CMD como modalidad** por parte de algunas EELL que prefieren derivar los fondos de cooperación "directa" (rol activo de la EELL en la identificación de prioridades) a través de la convocatoria de subvenciones a ONGD, o de cuotas a los Fondos de Cooperación y Solidaridad, con el fin de evitar potenciales dificultades con la justificación y control del gasto. Así, entre los años 2006 y 2008, el porcentaje de AOD que las EELL gestionaron directamente no superó el 10%, lo que representa para los ayuntamientos españoles de media en torno a 9 millones de euros comprometidos anualmente.

⁵⁷ Las diferencias son de 1,5 puntos sobre 10 entre los de origen político-ideológico y los de origen solidario o de cooperación.

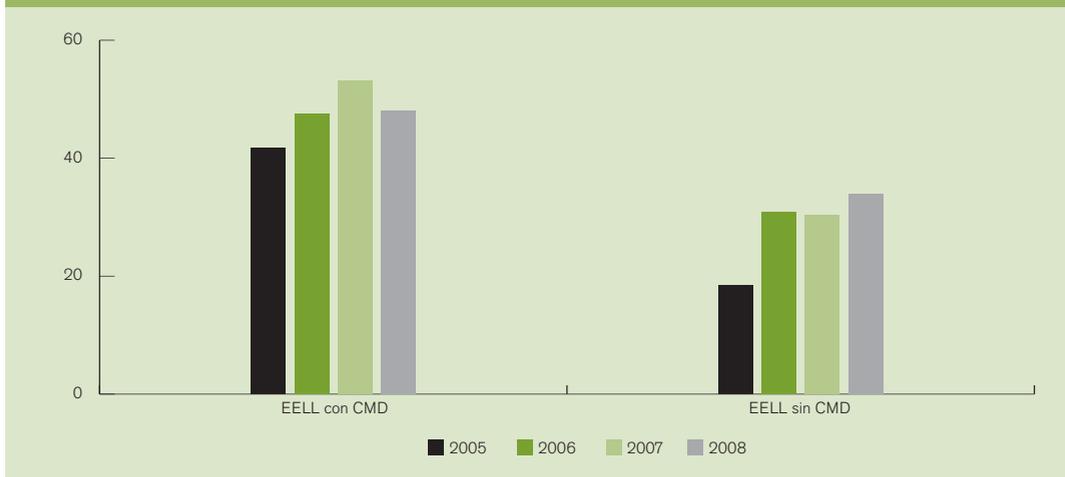
⁵⁸ Sólo en un 8% de las respuestas al cuestionario en España se señaló que perciben en la actualidad el HC en su municipio como un instrumento protocolario, en el 19% de las respuestas se indicó que se percibía como un aporte financiero al municipio hermanado, el 32% como un instrumento de intercambio y relación mutua entre municipios, y en un 41% como un instrumento de cooperación al desarrollo del municipio.

Esta decisión se toma incluso cuando la EELL mantiene un HC, lo que le obliga a idear fórmulas diversas para mantener la actividad en el marco del mismo pero sin gestionar directamente los recursos financieros, lo que lógicamente afecta a la posibilidad de orientar estratégicamente el HC, y de involucrarse en el diseño concreto de las propuestas. Esta situación presenta dificultades prácticas, puesto que, por una parte las EELL tienen que insertar las actuaciones pre identificadas como prioritarias en una convocatoria abierta y en régimen de concurrencia competitiva y, por otra parte, si concurre directamente el municipio hermanado, el trámite de justificación asociada al procedimiento les resulta excesivamente complejo y no siempre acorde con su propio sistema de justificación y control.

características de la CMD; y el trabajo para la elaboración del **Manual de Cooperación de los Gobiernos Locales** del grupo de técnicos de cooperación de los municipios en el marco del área de cooperación de la FEMP, la ausencia actual de una normativa adecuada está dificultando que exista un correcto equilibrio entre la necesaria rendición de cuentas que debe cualquier Gobierno a su ciudadanía y la autonomía en las políticas de cooperación municipal.

Esta **carencia de regulación condiciona a su vez el diseño de la propia CMD y de las actuaciones en el marco de los HC**, concretamente en relación al periodo considerado de intervención (anual o plurianual) y los capítulos presupuestarios que es posible incorporar, aunque también en cuanto a procedimientos y el nivel de exigencia

Gráfico 15. Porcentaje de EELL que informan sobre hermanamientos



A lo largo del estudio se ha podido contrastar que la mayor parte de los ayuntamientos analizados que desarrollan CMD expresan la necesidad de regular y normar el funcionamiento y control de las acciones locales en cooperación para el desarrollo, sobre todo con relación a la transferencia de fondos al exterior. Aunque ha habido algunos avances durante el año 2010, como la aprobación del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, cuya Disposición Adicional Primera abre la posibilidad de elaborar un **modelo de ordenanza que contemple las**

para la justificación de gastos (justificación simplificada o no), que en última instancia acaban dependiendo del grado de sintonía que exista entre el equipo técnico y/o concejalía a cargo de la cooperación del municipio y el personal de interventoría.

En este panorama de dificultades administrativas para la ejecución directa de recursos de cooperación, el HC puede suponer un convenio marco que aminora estos problemas y, en ese sentido, parte del personal técnico entrevistado lo percibe como un marco de actuación que dota de estabilidad legal, política y administrativa a las actuaciones en

cooperación que el propio ayuntamiento quiere emprender.

Coherencia interna

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿Se ha respetado la coherencia entre las estrategias e instrumentos definidos por la CMD?

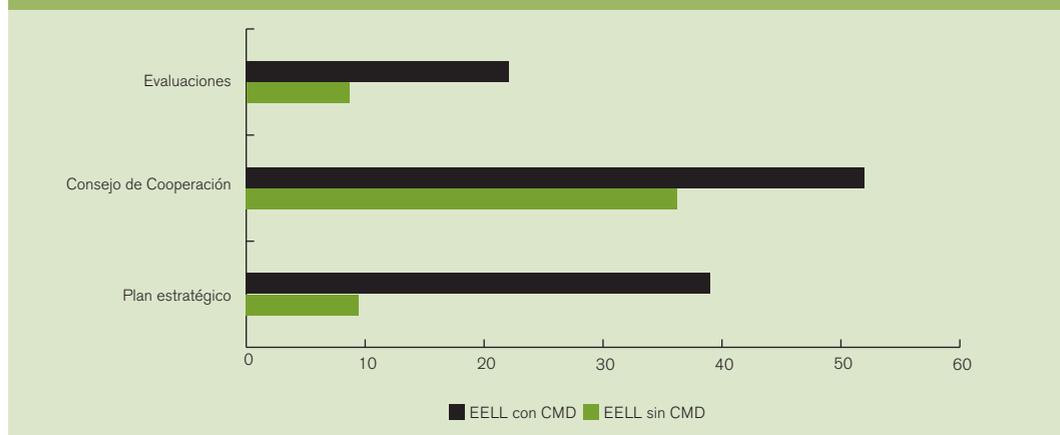
• Coherencia entre estrategias e instrumentos definidos por la CMD

El debate que existe actualmente en torno a la definición y caracterización de la CMD evidencia que, aunque la cooperación indirecta a través de ONGD sigue representando un porcentaje muy elevado de la AOD⁵⁹, y la proporción de EELL que afirman realizar este tipo de cooperación se mantiene anualmente tan sólo en torno al 34%, las EELL que sí apuestan por esta modalidad muestran cada vez una mayor predisposición a tener un rol más activo en la identificación de prioridades sectoriales y geográficas y por consolidar la cooperación municipal desde sus propias visiones y prioridades,

destacando el valor añadido que pueden tener en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales⁶⁰. Este hecho se pone de manifiesto en el salto que se produce entre las EELL que llevan a cabo CMD respecto a las que no optan por esta modalidad en aspectos como la elaboración de Planes Estratégicos de Cooperación, desarrollo de evaluaciones o la existencia de consejos de cooperación en los que se integran otros actores del municipio.

Sin embargo, la ausencia de un consenso en torno a la defición, procedimientos e instrumentos en la cooperación local para el desarrollo, que sólo en torno al 20% de las EELL que afirman realizar CMD aborden procesos de planificación estratégica, y que existan muy pocos espacios prácticos de intercambio en el ámbito nacional entre técnicos de cooperación de los municipios, afecta a la coherencia interna en general, en la medida que dificulta la homogeneización de criterios y el intercambio de experiencias y prácticas. Observando el conjunto de los estudios de caso se constata que la coherencia interna mejora significativamente cuando existe un plan estratégico de cooperación (diferencia de 3 puntos

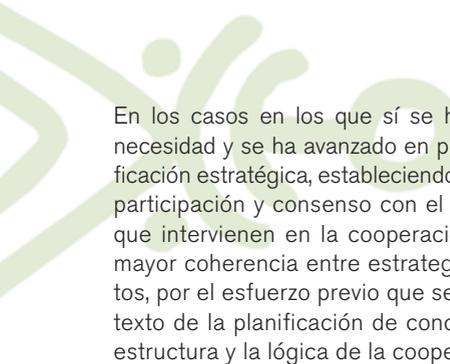
Gráfico 16. Porcentaje de EELL que cuentan con Consejo de Cooperación, plan estratégico de desarrollo y afirman realizar evaluaciones



⁵⁹ Si hay que señalar que el crecimiento financiero que experimentó la AOD de las EELL durante la década de los noventa se explica fundamentalmente por un incremento significativo de la dotación a la convocatoria de subvenciones canalizadas a través de las ONGD, lo que se traduce en un incremento basado en la cooperación catalogada como indirecta.

⁶⁰ En el año 2008 el 33% de la CMD contabilizada en el subsector Gobierno y sociedad civil estaba dirigido a la Administración Pública.

sobre 10). En el resto de los casos, sin que exista un documento orientador de la política de cooperación municipal, que al menos funcione un comité o grupo de consulta y participación de la sociedad civil es la variable que mejora esta valoración.



En los casos en los que sí se ha identificado la necesidad y se ha avanzado en procesos de planificación estratégica, estableciendo mecanismos de participación y consenso con el resto de actores que intervienen en la cooperación, se logra una mayor coherencia entre estrategias e instrumentos, por el esfuerzo previo que se hace en el contexto de la planificación de concretar y definir la estructura y la lógica de la cooperación del municipio. En este sentido, y en relación a los HC, hay una estrecha relación entre los distintos modelos identificados de gestión y la coherencia interna, así la valoración de los actores involucrados es significativamente más baja en el modelo institucional que en el mixto e incluso con respecto al civil al no tener mayores necesidades de coordinar y articular estrategias con otros actores del municipio.

En estos casos, y cuando existe la figura del HC con un buen nivel de integración en la estrategia de cooperación del municipio, éste se puede llegar a incorporar a varios niveles: como **prioridad geográfica**, como **instrumento de la CMD** (considerado como un compromiso de largo plazo con el objetivo genérico de contribuir al desarrollo de la ciudad hermanada), y como **parte del trabajo de sensibilización y educación para el desarrollo** (campañas públicas de concienciación y movilización sobre las problemáticas que afectan a los países y especialmente a los territorios hermanados).

El **primer nivel** es fundamental a la hora de dotar de un mínimo de coherencia a la estrategia de cooperación, al menos en lo relativo a la concentración geográfica: dado que el mayor volumen de AOD de las EELL se canaliza a través de convocatoria pública de subvenciones a ONGD (anualmente en torno al 85% de la AOD local) el incluir como prioridad geográfica concreta, en las Bases de las Convocatorias, los municipios con los que los ayuntamientos españoles están hermanados contribuye a focalizar previniendo una excesiva dispersión, especialmente crítica en la cooperación local de los ayuntamientos sobre todo teniendo en cuenta que el compromiso medio por proyecto en los últimos años estaba en torno a 24.000 euros, y que más del 70% de los compromisos son de un importe menor a 25.000 euros (entre el 25 y 30% de menos de 6.000 euros).

En el **segundo nivel** es importante la incorporación en la estrategia de cooperación del municipio del HC como instrumento desde una visión amplia, sobre todo cuando existe un conjunto de actores (ONGD, universidades, empresas públicas, etc.) que se están involucrando en el mismo, pues permite articular y complementar su trabajo con las acciones directas del municipio; en este caso es especialmente interesante la mejora de la coherencia cuando la EELL incorpora la modalidad de cooperación concertada.

Por último, cuando la Entidad Local incluye como parte del HC acciones de sensibilización y educación para el desarrollo, se avanza en la articulación y coherencia entre la estrategia de trabajo en cooperación para el desarrollo en los países y la sensibilización, movilización y participación de la ciudadanía en el propio municipio, especialmente cuando hay organizaciones locales involucradas en el HC que tienen capacidad de movilización social, y/o cuando el equipo técnico en cooperación de la Entidad Local comparte funciones o coordina con el personal que se ocupa de los aspectos relacionados con participación ciudadana (interdepartamental); la focalización en un país y realidad concreta a través del HC facilita la labor de sensibilización.

Coherencia externa

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿En qué medida fueron compatibles los objetivos y estrategias de la política de la CMD con otras políticas y/o programas (Plan Director de la Cooperación Española y los Planes Directores de las CCAA correspondientes, así como con sus prioridades geográficas y sectoriales)?

• **Concordancia CMD con Plan Director de la Cooperación Española y los Planes Directores de las CCAA**

A lo largo del estudio y en los municipios analizados, ha sido posible observar que en los documentos estratégicos si bien hay referencias claras a objetivos y acuerdos internacionales (especialmente a los ODM y en segundo lugar a la Declaración de París y sus principios) se producen, en general, escasas referencias a los Planes Directores

Autonómicos⁶¹, Plan Director de la Cooperación Española y a estrategias sectoriales concretas que podrían considerarse como más relevantes para los gobiernos locales como la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo⁶². Sí es más frecuente que se hagan referencias nominativas a la legislación de referencia, especialmente la Ley 23/1998, 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en algunos casos a la Ley autonómica de Cooperación.

Luego, al menos en las EELL que han sido parte de los estudios de caso, los planes directores tanto nacional como de las distintas CCAA en general no están siendo un referente a la hora de definir los objetivos y estrategias de la política de CMD, y por tanto no hay una intencionalidad evidente de hacerlos compatibles.

De cualquier forma, se ha querido avanzar un análisis de la AOD bilateral de las EELL respecto al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, aunque no haya evidencias de una estrategia clara dirigida a tal fin, siempre teniendo en cuenta que la información disponible no permite desagregar la cooperación directa y que por tanto se trata del conjunto de la AOD bruta que aportan las EELL.

El resultado es que únicamente se ha contribuido al cumplimiento de uno de los compromisos en cuanto a la mejora de la asignación de la ayuda que se establecieron en el PACI 2008, al no superar la AOD bruta de las EELL el 40% previsto para América Latina (aunque sigue siendo el área geográfica preferente). Por su parte, el incremento del volumen de ayuda y el porcentaje de la AOD destinada a los Países Menos Adelantados no alcanzó las previsiones, aunque en ambos casos el crecimiento ha sido positivo anualmente; en cuanto a

coincidencia con los países priorizados por el Plan Director de la Cooperación Española en el año 2008 alcanzó el 66%, bajando cerca de 6 puntos respecto al año anterior⁶³.

• Espacios de articulación y sintonización de estrategias

Para entender esta ausencia de referencias observada en la cooperación de las EELL participantes en la evaluación de los planes directores nacionales y autonómicos, se ha analizado la existencia y valoración de espacios de articulación y sintonización de estrategias.

Los resultados ponen de manifiesto que formalmente existen espacios a nivel nacional, en particular la Comisión Interterritorial⁶⁴ y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁶⁵, y en el ámbito autonómico. Prácticamente todas las CCAA que han desarrollado sus propias leyes de cooperación (15 de las 17 autonomías, exceptuando Ceuta y Melilla) han previsto la creación de un Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo como órgano consultivo y de participación en el que representantes de EELL ocupan vocalías (número variable pero que suele representar alrededor de un 10-15% de las mismas), normalmente elegidos por las federaciones y asociaciones de municipios y provincias, y en los que igualmente tienen representación los Fondos de Cooperación y Solidaridad. Por su parte, 9 CCAA han previsto la creación de Comisiones Interterritoriales (en parte ya reguladas por decreto, sobre todo entre los años 2008 y 2010), cuyo

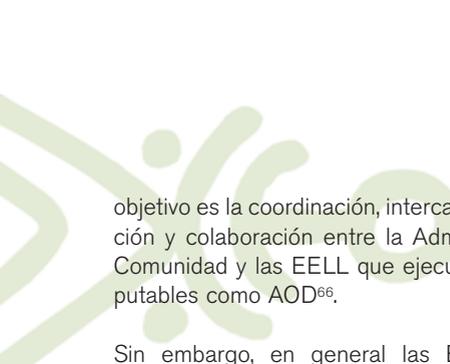
⁶¹ Una excepción es el caso de Zaragoza y su estrecha relación con Gobierno de Aragón, ya que el ayuntamiento es el principal agente de cooperación de la comunidad autónoma.

⁶² De las 14 EELL que han participado en el estudio sólo 4 tenían Plan Estratégico de Cooperación, y únicamente se hizo referencia al Plan Director de la Comunidad Autónoma correspondiente a la hora de definir algunos conceptos (por ejemplo, "Educación para el Desarrollo") y para abrir la posibilidad formal de participar en los procesos de coordinación interinstitucional que se dieran en el ámbito de la comunidad autónoma y respecto a estrategias en países concretos, siempre que fueran prioritarios para la EELL.

⁶³ Las limitaciones en cuanto a información disponible no permiten realizar este mismo ejercicio con las CCAA.

⁶⁴ Órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las AAPP. Adscrito al MAEC, creado en el año 2000 y regulado por el art. 23 de la LCID y el RD 22/2000, de 14 enero (modificado en 2004). Cuenta con 57 miembros (19 AGE, 17 CCAA, 2 ciudades autonómicas y 19 EELL) más el secretario. La presidencia es el MAEC y 3 vicepresidencias (SECI, una CCAA y una EELL) más la Secretaría (DGPOLDE). Es decir, articula los tres niveles de las Administraciones Públicas, la Administración General del Estado, las CCAA y los gobiernos locales (ayuntamientos, diputaciones y cabildos insulares). Sus objetivos son los de asegurar la coherencia, la complementariedad de las actuaciones, la eficacia y eficiencia de la AOD en su conjunto y la participación de las CCAA y EELL en la elaboración del PD y del PACI.

⁶⁵ Órgano que reúne a la Administración General del Estado y a las CCAA, con participación de los gobiernos locales creado en noviembre de 2009, y que tiene por objeto la coordinación de las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas Administraciones Públicas. Está compuesto por las 17 Consejerías Autonómicas cuya competencia es la cooperación descentralizada al desarrollo y la presidencia de la FEMP.



objetivo es la coordinación, intercambio de información y colaboración entre la Administración de la Comunidad y las EELL que ejecutan gastos computables como AOD⁶⁶.

Sin embargo, en general las EELL analizadas manifiestan que existen débiles vínculos con el área de cooperación de los gobiernos autonómicos y con las Agencias de Cooperación en aquellos lugares donde existen⁶⁷; así, aunque a un nivel formal se habrían dado las condiciones para la articulación y coordinación en el ámbito autonómico entre actores de la cooperación, las propias comunidades autónomas, que consideran y contabilizan nominativamente el trabajo de las EELL en cooperación tanto en sus Planes Directores como en las memorias de cooperación, no terminan de consolidar los espacios de coordinación y articulación con las EELL, quedando esta función de cargo principalmente de las federaciones nacionales y autonómicas de municipios y provincias, y en los Fondos de Cooperación y Solidaridad. Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas y los cuestionarios durante el estudio confirmarían esta situación, concretamente en los cuestionarios se pone de manifiesto que los espacios mejor valorados en cuanto a utilidad y relevancia son los que existen en el ámbito municipal (los espacios de concertación local), seguidos del autonómico (especialmente los Fondos de Cooperación y Solidaridad) y por último el nacional, aunque en este último caso no llega al aprobado (4,5 sobre 10). Un dato significativo ha sido la ausencia durante el estudio de una identificación sistemática de actores o instituciones relevantes a nivel estratégico y de coordinación de la cooperación municipal, así como una demanda clara en todos los casos analizados de reforzar espacios para el análisis estratégico de la cooperación municipal, más operativos y ajustados a las necesidades reales de coordinación entre las EELL y con otros actores supramunicipales.

Es muy probable que esta situación tenga relación con la consideración que hacen las CCAA del reconocimiento de su propia política de cooperación y que hasta el momento valoran como insuficiente, en aspectos que afectan especialmente a su cooperación directa, entre los que se encuentran la planificación de la cooperación española, la ejecución en el terreno y su acreditación ante las autoridades de los países socios, la coordinación con las OTC y otros agentes de cooperación internacionales, la evaluación de la cooperación, la participación en la negociación de los convenios de cooperación con los países socios, la participación en los foros internacionales de cooperación, y la incorporación de la gestión por resultados a la cooperación española⁶⁸.

Así, aunque a un nivel normativo se ha previsto crear y regular espacios de coordinación entre CCAA y EELL, las propias CCAA consideran que no se tiene suficiente conocimiento acerca de dónde, cuándo, ni con quién se trabaja en el campo del desarrollo, lo que impide la posibilidad de realizar trabajos conjuntos entre comunidades e impide la realización de estudios y análisis que tengan como objeto principal la cooperación⁶⁹, por lo que difícilmente podrían aportar información sistemática sobre la cooperación de las EELL dentro de su ámbito territorial.

En algunos casos, las CCAA están tendiendo a incluir en los nuevos ejercicios de planificación estratégica espacios de promoción y concertación con los entes locales para potenciar la modalidad de cooperación directa en concertación en los países prioritarios, a fomentar actuaciones conjuntas y convocatorias dirigidas a entidades locales, así como a llevar a cabo actuaciones conjuntas con algunos ayuntamientos, lo que en todo caso va a exigir un esfuerzo inicial importante de intercambio informativo, sistematización, análisis y de identificación de necesidades y prioridades importante.

⁶⁶ Un caso particular es el de Aragón, en cuya Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo se integran las Administraciones Públicas pero con un peso muy significativo del Ayuntamiento de Zaragoza y de la Diputación Provincial.

⁶⁷ Sólo en uno de todos los casos analizados a lo largo del diagnóstico y la aplicación de la evaluación se ha hecho una mención expresa a la coordinación entre un ayuntamiento y la Agencia Autonómica de Cooperación correspondiente (por debajo del 4% de los casos), respondiendo además a una situación específica de financiación de un proyecto.

⁶⁸ Fuente: principales conclusiones del taller "Cooperación Directa: mecanismos de coordinación en terreno", del II Encuentro de Comunidades Autónomas y cooperación al desarrollo, AEXCID, mayo de 2009.

⁶⁹ Fuente: principales conclusiones del taller "Gestión de la información: bases de datos compartidas", del II Encuentro de Comunidades Autónomas y cooperación al desarrollo, AEXCID, mayo de 2009.

Alineamiento⁷⁰

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿La intervención está articulada a algún instrumento de planificación municipal como el plan de desarrollo municipal de la localidad hermanada? ¿En qué medida esta articulación facilita la gestión y la obtención de los resultados previstos?

En este caso la respuesta tiene una estrecha relación con los resultados del análisis de la pertinencia, y que concluía que en la práctica totalidad de los casos analizados en los que existía alguna modalidad de soporte técnico, se había tenido en cuenta el plan de desarrollo municipal (PDM), e incluso en algunas ocasiones se han aportado recursos para su desarrollo en los municipios hermanados o para facilitar su actualización. En los casos en los que no es así, se respetan normalmente las propuestas del municipio hermanado, aunque sin un contraste sistemático de su idoneidad en relación con las necesidades de la población. Se trata, en todo caso, de un proceso de aprendizaje por parte de las EELL, que van ordenando y canalizando su cooperación poco a poco, en función de los ejercicios de planificación del municipio hermanado, aunque sigue existiendo un elemento fundamental de confianza mutua.

El resultado de las encuestas tanto en España como en los países pone en evidencia la alta valoración de los distintos actores del grado de sintonía con el plan de desarrollo o estrategia local del municipio hermanado (7,9 en el caso de los actores en España y 9,0 entre los actores en los países sobre 10).

Un segundo nivel son los Planes de Inversión Anual (PIA), instrumentos que los gobiernos locales de la mayor parte de los estudios de caso analizados utilizan para priorizar y tomar decisiones más operativas e inmediatas de inversión de los recursos disponibles, y que aunque no son

procesos a los que, en general, las EELL españolas estén dando un especial seguimiento o atención, son instrumentos que tiene gran relevancia a la hora de coordinar intervenciones, gestionar recursos y obtener los resultados previstos (traducción práctica de los elementos estratégicos que se proponen en los PDM). En consecuencia, aunque las intervenciones en el marco del HC puedan estar en sintonía con el PDM, no siempre se produce una sintonización o sincronización clara con las prioridades que marcan los PIA.

Por último, y en general, no hay que dejar de señalar que los actores involucrados consideran que los resultados del HC han tenido un efecto positivo en el desarrollo local cuando la mayor parte de las acciones contribuyen a las líneas marcadas por el plan estratégico de desarrollo municipal.

4.2. Resultados de la evaluación a nivel de proceso de gestión de la CMD y del HC

En este apartado se describen los principales resultados en la evaluación del proceso de gestión de la CMD, con especial atención a los HC. Como se define en los objetivos generales de la evaluación, se pretende incidir a través de los criterios de eficiencia, armonización y apropiación específicamente en:

- Una valoración de los **mecanismos y características de gestión** de la AOD municipal de manera directa y fundamentalmente del Instrumento del Hermanamiento de cooperación.
- Examinar la **implicación y coordinación de las EELL** españolas y de los países socios en dichas tareas.
- La determinación de los **diferentes roles** que inciden en la gestión.
- La **idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos**.

Criterios de evaluación: eficiencia, armonización, apropiación.

⁷⁰ Como resultado del proceso de análisis y sistematización se ha determinado que los resultados en este criterio hacen un mayor aporte al nivel de análisis de **diseño** que al de **resultados**, por lo que se ha introducido la modificación en el orden respecto a lo previsto en la matriz de evaluación.

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿En qué medida los recursos utilizados y los procesos aplicados se corresponden con el logro de los resultados de los HC?

En primer lugar apuntar la dificultad encontrada a la hora de identificar de forma clara los recursos, especialmente financieros, aplicables a CMD y, sobre todo, a los HC: las principales fuentes de datos están referidas a la AOD global de los municipios, con poca fiabilidad a la hora de ver tendencias y volúmenes financieros en instrumentos y modalidades más específicos como las que son objeto del presente estudio⁷¹. Ya se han apuntado en anteriores apartados estas limitaciones en las bases de datos existentes, por lo que vamos avanzar en este capítulo partiendo de la información con mayor relevancia y fiabilidad:

- Es claro el incremento del compromiso financiero de la AOD municipal en los diferentes segmentos temporales en los que se registra esta información: en el periodo 2005-2008 se aumenta casi un 20% la previsión financiera de los ayuntamientos en AOD⁷². Otro dato significativo es la estimación del gasto por habitante en la AOD municipal, que pasa de 3,38 euros/hab. en 2005 a 4,29 euros/hab. en el informe de la FEMP de 2008.
- Una mayor especificidad de los datos nos muestra que la cooperación a través de ONGD (bajo la modalidad de convocatoria anual a la presentación de proyectos de cooperación) supone más del 80% de la inversión en la AOD municipal, y por tanto una prioridad clara en el modelo de gestionar los fondos en el sector. Si bien por las dificultades apuntadas es limitada la exactitud de estos datos,

⁷¹ Es especialmente relevante la identificación de estas deficiencias y el esfuerzo desarrollado por la FEMP en los últimos periodos de recopilación de datos de la cooperación municipal, a la hora de trabajar con los propios actores formulas más precisas para la caracterización del volumen financiero aplicable a este sector, esfuerzo que será un insumo a nuestro entender clave en los próximos años a la hora de mostrar alcance y tendencias de la cooperación municipal y en concreto de la CMD.

⁷² En el periodo 1994-1999, se produce un ciclo denominado "expansivo" de 8,79 a 56,17 millones de euros. Se argumenta que este incremento se debe a que cada vez más ayuntamientos incorporan una partida de cooperación. A partir del año 2000 el incremento se estabiliza en base al aumento de las partidas de los ayuntamientos que ya invertían en AOD.

se puede estimar que la CMD abarca en los últimos años el 10% de la AOD municipal, con una tendencia a estabilizar esta modalidad de cooperación municipal.

- Igualmente, se incrementa el compromiso medio por proyecto/actuación (22.245 euros en 2005 por 24.275 euros en los datos de 2008); hasta el año 2005 tenían más incidencia proyectos que de media contaban con un presupuesto menor a 6.000 euros; en 2008 casi la mitad de las intervenciones (45%) se encuentran en el segmento de 6.000 euros a 25.000 euros.
- Por último, quizá uno de los datos globales más significativos para el estudio provenga del análisis de los sectores prioritarios en la inversión de la AOD municipal. En este sentido, el sector denominado "Infraestructuras y servicios sociales" ha sido el predominante (más del 75% de las intervenciones en 2008), y de manera específica los subsectores de "Educación" y "Salud". Pero lo más relevante es el incremento que ha tenido dentro de este sector predominante el subsector de "Gobierno y sociedad civil", situándose en el año 2008 como la segunda temática con mayor inversión en la AOD registrada a nivel de EELL (por detrás sólo del subsector de "Educación"). La propia FEMP señala en su informe de 2008 a este subsector como una apuesta sólida de la cooperación local para el desarrollo especialmente vinculado con el "saber hacer" de los gobiernos locales⁷³.

Bajo este primer nivel de datos globales y en relación con el análisis de los presupuestos asignados a cooperación por los municipios, podemos establecer un primer nivel de valoraciones referidas a:

- a. El incremento del volumen global gestionado por entidades locales en el ámbito de la cooperación, aspecto muy relacionado con una mayor priorización en sus agendas en este sector de inversión municipal.
- b. El establecimiento de estrategias y marcos de intervención en el sector cada vez más específicos del "saber hacer" municipal, y más distantes del origen de donación y ayuda puntual.

⁷³ Del total destinado al subsector de "Gobierno y sociedad civil", el 23,71% iba dirigido a la temática de apoyo a la Administración Pública, en donde se establece un vínculo claro de la ayuda local con el desarrollo de las Administraciones de los PVD.

- c. El refuerzo del rol municipal como un actor con capacidades específicas en la gestión de la ayuda al desarrollo, y no sólo como un mero tramitador de fondos a otras entidades especializadas.
- d. Muy relacionado con el anterior punto, la inclusión cada vez mayor de elementos técnicos en la gestión de la AOD, que permite aumentar las capacidades municipales para gestionar directamente una parte del presupuesto asignado a cooperación.

Todo ello ha supuesto nuevos retos y necesidades en la gestión de la AOD a nivel municipal, en donde el HC no ha sido un instrumento ajeno a estas transformaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta en los datos recogidos y los análisis desarrollados, que este nuevo rol no se ha producido de forma homogénea y que la dispersión de estructuras, procesos y resultados analizados hace especialmente difícil sacar conclusiones representativas de todo el sistema municipal.

En este marco, incluyendo los estudios de caso analizados, y centrándonos en las necesidades planteadas en la evaluación, se quiere incidir en dos líneas de análisis: la incidencia de los recursos utilizados frente a los resultados obtenidos; los modelos de gestión aplicados fundamentalmente en la ejecución del HC y su incidencia igualmente en los resultados.

• Incidencia de los recursos utilizados frente a los resultados obtenidos

En primer lugar hay que remarcar que los niveles de eficiencia en los estudios de caso analizados reflejan una de las más altas valoraciones del conjunto de criterios evaluados⁷⁴. Lo importante en este punto es que esta valoración no se corresponde de forma significativa por el hecho de un mayor o menor volumen presupuestario asignado a la AOD, por el contrario los aspectos que inciden en los niveles de eficiencia son:

- a. Los modelos de gestión involucrados en el manejo de los propios fondos. Aunque se detallará en los siguientes apartados la incidencia de

estos modelos de gestión, se puede avanzar que el modelo mixto y civil obtienen mejores resultados en este criterio frente al modelo institucional.

- b. La mayor parte de los actores claves coinciden en la continuidad en el aporte y la capacidad para amoldarse a las necesidades cambiantes de las entidades locales son claves en una gestión eficiente, independientemente del volumen financiero que maneja el municipio.
- c. Relacionado con la continuidad en el aporte, se ha identificado una significativa relevancia a la hora de relacionar eficiencia en la gestión con el grado de maduración del modelo de gestión, entendida ésta como una evolución del modelo en la incorporación de herramientas técnicas de gestión más allá del control administrativo de los fondos (nos referimos a herramientas y estrategias concretas en el diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación).

A la hora de concretar los mejores resultados a nivel de eficiencia en la gestión ha sido especialmente importante la "inversión" en herramientas técnicas concretas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Esto es significativo en las diferencias en la consecución de resultados a favor de los ayuntamientos que a lo largo de su trayectoria han ido incrementando sus capacidades técnicas (personal especializado, inversión en ejercicios de programación, seguimiento y evaluación, etc.) frente a dinámicas en donde la prioridad es la transferencia íntegra de los montos asignados a la ejecución de la intervención. Si bien los ayuntamientos con mayor presupuesto tienen más oportunidades a nivel de recursos de incorporar estas capacidades, ayuntamientos de menor presupuesto también han podido optar por soluciones en donde las alianzas y coordinación con otras entidades con capacidades (Fondos de Cooperación y Solidaridad, ONGD, y otros ayuntamientos) han permitido un salto cualitativo en los niveles de eficiencia en contraste con entidades con una mera prioridad en el refuerzo de sus capacidades de gestión administrativa-financiera.

Un análisis comparativo entre la inversión global y la incorporación de herramientas técnicas, y los resultados de sus intervenciones en campo, nos indica claramente que las entidades que han incorporado estas herramientas técnicas, independientemente del volumen global de inversión, han podido:

⁷⁴ Se trata del tercer criterio mejor valorado (8,3 puntos sobre 10).

Gráfico 17. Secuencia en la evolución/maduración en la gestión de los fondos (en especial del HC)

Variables	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Recursos humanos	Baja	% bajo compartido con otras funciones	% medio compartido con otras funciones (1 persona)	Personal dedicado (equipo)
Plan estratégico	Baja Corto plazo	Baja Corto plazo	Corto-mediano plazo	Alta Visión a mediano y largo plazo. Alta previsibilidad
Volumen x intervención	< 6.000 €	6.000 € - 25.000 €	6.000 € - 25.000 €	> 25.000 €
Continuidad Aporte	Baja	Media	Media - Alta	Alta
Tipo de intervención	Perfil	Perfil - proyecto	Proyecto	Proyecto - Programa
Sector de intervención	Infraestructura y servicios sociales	Infraestructura y servicios sociales	Incorporación del "saber hacer" + AT especializadas	Gobierno y sociedad civil: transferencia del "saber hacer" y AT especializadas en la gestión municipal
Seguimiento y evaluación	Control fondos	Control fondos	Control fondos e incorporación de herramientas de retroalimentación técnico	Herramientas de seguimiento y evaluación técnica de forma sistemática. Estrategias de seguimiento en terreno
Comisión HC	Baja	Baja	Media	Alta
Plan de desarrollo local	Baja	Media	Alta	Alta. Apoyo a la definición y actualización de Planes locales
Modelo general de gestión	Institucional	Institucional	Civil Mixto	Mixto
Concepción general HC	Formalidad institucional Donación	Formalidad institucional Donación	Intercambio - transferencia local	Intercambio Ciudad - Ciudad

- Identificar y prever de forma más exitosa la inversión y organización de las mismas en sus intervenciones.
- Una mayor contextualización y facilidad a la hora de tomar decisiones sobre la asignación y modificación en el presupuesto.
- Una mayor retroalimentación en todo el proceso de ejecución, no sólo del nivel de avance del gasto e inversión sino de las causas que están incidiendo en el gasto.

Independientemente de la muestra de casos analizados, habría que hacer la salvedad de que en las bases de datos analizadas es baja la incidencia aún de municipios que incorporan, por ejemplo, un plan estratégico específico de cooperación⁷⁵, o que incorporen

⁷⁵ El 22% de las entidades que manifiestan hacer CMD reconocen haber desarrollado un plan estratégico de cooperación en 2008, aunque la tendencia desde 2005 es a incrementarse el número de entidades con esta herramienta.

evaluaciones técnicas, ya sean sectoriales o geográficas en su gestión⁷⁶, aunque existen diferencias significativas claras a favor de las entidades que reconocen desarrollar CMD. Del mismo modo, los propios estudios de caso denotan una baja incidencia de ejercicios de seguimiento sistemático de carácter técnico de las intervenciones. Se puede decir que aún es relevante la prioridad en la gestión administrativa y de control financiero, frente a los elementos de seguimiento de carácter técnico.

Por último, no se quiere dejar de lado el concepto de maduración o evolución al que antes hemos aludido con relación a establecer cuál es el conjunto de características que hacen que se obtengan mejores resultados, independientemente de que el grado de incidencia de los niveles más evolucionados sea aún bajo. En el anterior gráfico se muestran los diferentes estadios o niveles de maduración y sus principales elementos, que nos servirán igualmente para analizar los modelos de gestión (ver gráfico 17).

A modo de resumen se puede decir que este proceso-secuencia de maduración está altamente condicionado por la continuidad en los recursos y la consolidación de estrategias específicas en el ámbito de la cooperación. En este marco, la mayor incidencia identificada es de los niveles 2 y 3, con una serie de municipios que debido a este proceso de maduración han dado un salto cualitativo al nivel 4, con niveles de eficiencia que mejoran significativamente por:

- La continuidad en la programación y asignación del presupuesto.
- Las inversiones están incorporadas en un marco estratégico y de visión a mediano y largo plazo sobre cómo y con qué hacer cooperación.
- Incorporación de recursos humanos y financieros a los aspectos técnicos y específicamente a la gestión en el ámbito de la cooperación.
- Ejecutar de manera sistemática y programada la ejecución de proyectos y programas, así como el seguimiento a través de diferentes estrategias.

• Los modelos de gestión aplicados fundamentalmente en la ejecución del HC y su incidencia igualmente en los resultados

Ya se han expuesto en apartados anteriores los diferentes modelos de gestión encontrados y sus principales características, establecidas por el rol y liderazgo de las diferentes instituciones implicadas en el HC. En el siguiente cuadro se muestran los principales resultados en función de estos modelos de gestión basándonos en el análisis de los estudios de caso sobre HC.

El análisis de estos datos nos muestra la relevancia en la elección del modelo de gestión del HC en relación no sólo a los niveles de eficiencia alcanzados, sino en una buena parte de los criterios analizados. Esta diferencia es especialmente acusada en el modelo institucional (con unas valoraciones más limitadas) frente a las altas puntuaciones del civil y mixto. En este sentido, se puede afirmar que son estos últimos modelos los que mayores capacidades aportan a la gestión del HC, aspecto que se traduce claramente en una mayor eficiencia en la gestión de intervención:

- a. Una mayor multiplicidad de actores con un rol relevante en las diferentes fases en la gestión del HC.
- b. Una mayor consistencia en la continuidad y especialmente en la estabilidad de las intervenciones, en donde la ausencia o declive temporal de un actor relevante en la gestión puede ser compensado por la relevancia de otros actores, manteniendo unos elementos de gestión apropiados. Modelos, por tanto, que mantienen un claro andamiaje con multiplicidad de actores y roles, está permitiendo una mayor estabilidad, riqueza y maduración (evolución según el gráfico 18) en la gestión de los HC.
- c. Igualmente, este andamiaje y multiplicidad de roles y actores está permitiendo un mayor y más fino control no sólo de los aspectos financieros de las intervenciones, sino de los aspectos técnicos de las mismas. Adicionalmente, en ocasiones, estos elementos se traducen en verdaderos ejercicios de auditoría social por parte de los diferentes actores vinculados a la intervención.
- d. Permite del mismo modo contrarrestar las deficiencias técnicas del líder en la gestión, principalmente en el seguimiento y ejecución del

⁷⁶ El 38% de las entidades que manifiestan hacer CMD reconocen haber desarrollado ejercicios de evaluación.

Cuadro 7. Caracterización de los modelos de gestión identificados en función de las puntuaciones de eficiencia y otros criterios y descriptores analizados

Variables de análisis	Valoración de los modelos de gestión		
	Institucional	Civil	Mixto
Eficiencia HC:	Media	Alta	Alta
Niveles de evaluación:			
• Gestión global HC	Media	Alta	Alta
• Diseño global HC	Media	Alta	Alta
• Resultados global HC	Alta	Alta	Alta
Otros descriptores:			
• Plan estratégico de cooperación	Incidencia baja	Incidencia baja	Incidencia media-alta
• Comité de HC	Incidencia media	Incidencia media	Incidencia alta
• Origen del HC	Político	Solidaridad Cooperación	Cooperación Solidaridad
• Herramientas específicas de diseño, seguimiento y evaluación	Baja	Media	Media-alta

Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos en informes y bases de datos de la FEMP.

municipio, a través de la especialización de los actores que conforman el andamiaje en estos modelos civil y especialmente el mixto.

- e. Muy relacionado con lo anterior, estos modelos están permitiendo la presencia de unidades técnicas (externas o internas a las EELL) que facilitan claramente la incorporación de instrumentos de identificación y seguimiento, promoviendo un análisis técnico de los procesos y resultados de las acciones, y su retroalimentación⁷⁷. Estas capacidades técnicas están en correlación con la priorización de recursos específicos por parte de las EELL y/o la alianza con entidades especializadas que cubran las deficiencias técnicas de municipios con limitados recursos y capacidad de inversión en la gestión de sus intervenciones.

Por último, e independientemente de los modelos de gestión identificados, la mayor parte de los actores

directamente involucrados en la gestión de los HC (tanto en España como en los PVD) valoran muy positivamente la incorporación de unidades y/o actores de carácter técnico y especializado tanto en la gestión de los procesos como en la ejecución de las intervenciones, especialmente entre las EELL con pocos recursos. La predilección y la demanda por este tipo de “ayudas” o “alianzas técnicas” ponen igualmente de manifiesto el aislamiento que muchas EELL expresan con relación a tener referentes y conocer experiencias sobre modelos y herramientas específicas de gestión en el ámbito de la cooperación municipal. Una limitada circulación de la información entre EELL en este ámbito y la existencia de pocos espacios de intercambio y retroalimentación es un impedimento claro para favorecer la evolución y maduración de los procesos de gestión, especialmente en CMD y HC en donde se supone una iniciativa y liderazgo más relevante de las EELL⁷⁸. Aunque comentaremos en posteriores apartados este

⁷⁷ En los estudios de caso se han identificado verdaderas unidades de seguimiento en el terreno, algunas de forma permanente, a través de antenas, alianzas con ONGD asentadas en el terreno, oficinas de entidades supramunicipales en el terreno, etc., con resultados altamente positivos en la retroalimentación y análisis técnico de las intervenciones.

⁷⁸ El modelo mixto y en cierta manera el civil asumen este intercambio e interrelación con otras entidades y actores de manera más clara pero, como ya hemos comentado, la incidencia de estos modelos es aún limitada en el conjunto global de EELL.

tema, es claro que un elemento favorecedor para evolucionar a los niveles más altos de maduración (3 y 4, según el gráfico) es la posibilidad por parte de las EELL de romper este aislamiento y establecer alianzas e intercambio de información con otros actores locales.

• Otras necesidades informativas analizadas

Existen otros elementos que aunque ya argumentados en los puntos anteriores dan respuesta a las necesidades informativas planteadas inicialmente en la evaluación

En relación con la incidencia de mecanismos de cofinanciación y cogestión, es claro que son más relevantes a medida que los modelos de gestión evolucionan hacia los niveles 3 y 4:

- El propio mecanismo de cofinanciación no suele asegurar por sí solo una gestión más adecuada en los HC. La mayor parte de los estudios de caso analizados incorporan mecanismos de cofinanciación a través de instituciones y/o programas de índole local, autonómico y nacional que han permitido incrementar el volumen presupuestario aplicado a las intervenciones.
- En el momento que se incorporan mecanismos reales de cogestión en alguno de los procesos (identificación, seguimiento y ejecución, principalmente) es cuando se logra una mayor especialización y eficiencia en los roles que asume cada actor. Se vuelve a incidir en que los mecanismos que priorizan el intercambio de capacidades técnicas, y no sólo de aporte de presupuesto, son claves en el aporte de sus capacidades de gestión, independientemente de que las EELL no lideren o asuman un rol principal en esta gestión.
- En los estudios de caso analizados es relevante el rol asumido por entidades externas en una cogestión eficiente de los procesos de gestión de los HC, especialmente por parte de los Fondos de Cooperación y Solidaridad involucrados y ONGD locales⁷⁹. Esta cogestión (que generalmente

conlleva la incorporación de mecanismos de cofinanciación) está oxigenando las capacidades de gestión de las EELL, especialmente de las más pequeñas, así como dando valor a la incorporación de instrumentos específicos de gestión de la AOD.

- Desde otra perspectiva, en las intervenciones donde es relevante la continuidad en el aporte, así como la asunción de un plan de desarrollo local y la incorporación de una andamiaje institucional de múltiples actores, el HC se convierte en un verdadero polo de atracción, de intervenciones y actores que se suman (a través de mecanismos de cogestión y/o cofinanciación) y que permite un dimensionamiento mayor del conjunto de las intervenciones. Este polo de atracción a través de una iniciativa del HC no sólo se impulsa por la continuidad o temporalidad alta del HC, sino además cuando este instrumento tiene unos niveles altos de apropiación y relevancia por parte de las EELL.

Por otra parte, no se han encontrado incoherencias significativas en los estudios de caso entre la planificación y estimación de recursos. Sí hay que señalar que en cierta forma es mucho más frecuente la priorización de los aspectos de seguimiento y justificación financiera, por las exigencias en cuanto al control que mantiene la interventoría de los ayuntamientos, en contraposición con los aspectos técnicos en la ejecución de las acciones, como ya hemos señalado. En la medida en que se tiende a los niveles 3 y 4 de gestión es más relevante la incorporación de los elementos técnicos en la gestión junto con los de control presupuestario. Se puede decir por los datos analizados y argumentaciones en apartados anteriores que aún falta un largo recorrido a la hora de consolidar y hacer extensivo al conjunto de EELL los instrumentos de gestión, de identificación, seguimiento y evaluación en la gestión de los HC, teniendo claro que hay modelos y tendencias en donde ya se puede visualizar una gestión adecuada y acorde con las necesidades de las EELL.

En este mismo ámbito de análisis de la estimación de los recursos aplicables a los HC, ya se ha mostrado el alcance de los compromisos medios por proyecto/actuación (alrededor de 24.000 euros de media por intervención) y la tendencia en los últimos años en el incremento paulatino del número

⁷⁹ Igualmente, se han encontrado otros actores, especialmente locales en el municipio (universidades, fundaciones y otras áreas de gestión del municipio) que se involucran en la gestión del HC aportando su "saber hacer" tanto en la gestión del propio HC como en la temática sectorial de la intervención. A pesar de su limitada incidencia, la incorporación a programas internacionales de desarrollo en el ámbito local también están facilitando nuevas alternativas en la gestión de los HC.

de compromisos que se acercan a este promedio (en el año 2005 era mayor el número de compromisos por debajo de 6.000 euros) como un tímido avance en la capacidad y previsibilidad de la AOD municipal. En el caso de los HC se puede hablar de datos muy similares, teniendo en cuenta que la atomización y/o dispersión de presupuestos y proyectos pueden tener lecturas más positivas en este caso que con otros instrumentos de cooperación municipal⁸⁰. El HC en los niveles más altos de gestión identificados, se traduce en un complemento permanente y adaptado a las necesidades cambiantes de la localidad hermanada, así como en un aporte sostenido a los planes de desarrollo municipales de las mismas, independientemente de un mayor o menor volumen presupuestario de la intervención, y especialmente en sectores como el de "Gobierno y sociedad civil": las intervenciones pueden aparecer como temas puntuales pero que acaban sumando y dando resultados por la continuidad e interlocución permanente entre los municipios.

Por último, no se quiere dejar de apuntar en este apartado una cierta unanimidad en las opiniones de los diferentes actores, especialmente en los municipios de los PVD, en relación a visualizar el HC como instrumento de cooperación ágil y flexible en comparación con otros mecanismos de cooperación municipal. En este sentido, la continuidad e interlocución permanente de los HC permite, especialmente en los modelos de gestión de mayor nivel, un análisis compartido de los presupuestos y especialmente de la justificación de las variaciones a los mismos. En general en los estudios de caso analizados no se han podido visualizar desajustes críticos entre los presupuestos establecidos inicialmente y en todo caso la cercanía en la interlocución y el conocimiento mutuo han permitido gestionar de forma adecuada las variaciones en el presupuesto.

Armonización

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

Valoración de la coordinación en España entre actores y del funcionamiento de mecanismos de

coordinación y concertación en los países. ¿Existe duplicidad de la ayuda?

Ya se ha descrito en el apartado correspondiente los principales espacios de articulación y su incidencia⁸¹. Una primera valoración general de estos datos nos hace destacar los siguientes elementos, antes de entrar a una valoración más específica de las preguntas de la evaluación planteadas por el estudio.

En primer lugar, mencionar que los aspectos de armonización, y más concretamente de coordinación y concertación entre actores en relación a la gestión de la cooperación de los ayuntamientos, han sido mencionados casi por unanimidad como uno de los elementos clave y críticos: la incidencia y calidad de estos procesos impulsa o limita la gestión del conjunto de instrumentos y modalidades en la AOD municipal, incluidos la CMD y el HC. Por tanto, se trata de uno de los aspectos de mayor relevancia e incidencia en opinión del conjunto de actores y fuentes de información consultadas:

- Hay que destacar que el criterio de armonización analizado en los estudios de caso ha sido uno de los elementos con menor puntuación en su valoración global (6,46 puntos sobre una valoración de 10). Esta tendencia es muy similar a la hora de analizar la percepción que los distintos actores tienen de los aspectos de coordinación, especialmente por los actores españoles⁸². Y en general prácticamente en todos los estudios de caso se han definido estos aspectos de coordinación como una prioridad a la hora de lograr unos mejores resultados en su gestión⁸³. Estos datos refuerzan el rol clave y a la vez crítico de los aspectos de armonización.
- Del mismo modo que los aspectos de coordinación, especialmente cuando son bajos, modulan los niveles de consecución de otros criterios (diseño y gestión, fundamentalmente), hay criterios que

⁸¹ Véase el apartado de sistematización de la información.

⁸² Los resultados globales de la encuesta muestran que los aspectos de coordinación global tienen una valoración de 7 puntos sobre 10, puntuación alta aunque es de los aspectos con menor valoración en comparación al resto. Esta valoración se hace más crítica en relación a la percepción media de la coordinación por parte de los actores españoles (6,75) y en contraste con la valoración en los municipios de los países hermanados (8).

⁸³ 15 de los 16 HC analizados como estudios de caso concuerdan en situar la coordinación entre actores como el aspecto de mayor necesidad de mejora en la gestión.

⁸⁰ Por ejemplo las convocatorias de subvención a proyectos presentados por ONGD, dentro de la denominada cooperación indirecta.

parecen estar directamente relacionados con un mayor o menor resultado en los aspectos de armonización: la coherencia interna y estratégica de la EELL y los niveles de apropiación en la gestión.

- A nivel de percepción de actores, y siempre según las encuestas desarrolladas en los estudios de caso, existe igualmente una estrecha relación de la coordinación con los aspectos de participación y apropiación: a una mayor percepción de estos dos criterios se corresponde una mayor percepción de coordinación, y viceversa. Pero quizá lo más destacable es la alta elección⁸⁴ de la mejora de la coordinación entre las EELL (donante y receptora en los casos de gestión de un HC) como prioridad para mejorar los resultados de las intervenciones, y muy por encima de otros elementos de gestión.
- Las mayores puntuaciones en este criterio se obtienen en el modelo civil, seguido del mixto, y siempre en último lugar el institucional. En este sentido, sí se ha encontrado que los aspectos de armonización, y en concreto de coordinación, obtiene mayores resultados con una implicación de la sociedad civil en la gestión y en los espacios de participación (relevancia del movimiento asociativo local). Esto que parece una obviedad es especialmente relevante en el caso de la gestión de los HC, en donde la implicación del conjunto de actores, fundamentalmente la sociedad civil y los organismos que la representan, es un elemento clave en la obtención de mayores resultados en los aspectos de armonización.
- Los aspectos de coordinación también aumentan en relación con los niveles de maduración y evolución en la gestión de la AOD indicados en el apartado de eficiencia. Se trata por tanto de un elemento que aporta consistencia y en cierta medida consolidación en la gestión, con la incorporación de espacios concretos, institucionalizados y con representación de una gran parte de los actores relevantes locales vinculados a la AOD.
- Por último, se ha encontrado una especial relevancia de la coordinación entre actores locales propios del municipio, frente a la armonización y

concertación con actores supramunicipales. En general, la percepción recogida, y salvo excepciones que se explican más adelante, los mecanismos de coordinación en el ámbito local se valoran por su utilidad operativa y estratégica de una forma clara: dan respuestas precisas a las necesidades de gestión propias de las EELL, en contraste con la utilidad y resultados de espacios externos al municipio.

Las necesidades informativas en los aspectos de armonización se centraban en dos aspectos que se desarrollan a continuación: la valoración de los elementos de coordinación municipal en España; y la adecuación de los mecanismos de coordinación y concertación entre actores de la cooperación municipal (EELL, fondos, ONGD y población civil) en los países donde desarrollan sus actividades de cooperación para el desarrollo.

• Valoración de los elementos de coordinación municipal en España

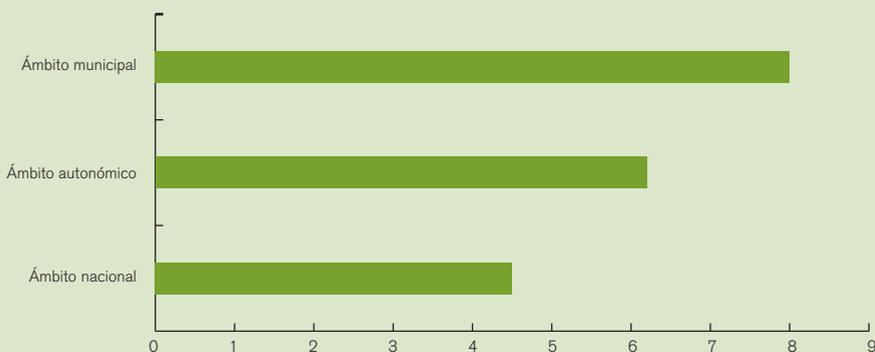
En un primer foco intramunicipal, se constata la presencia de espacios de coordinación institucionalizados al interior de las EELL, fundamentalmente a través del denominado consejo de cooperación, con un alto peso en la gestión y concertación de las distintas convocatorias de subvenciones y acceso a fondos en el área (más ligada a la gestión de la cooperación indirecta del municipio y a la concertación con ONGD). La relevancia de estos espacios es mayor en EELL que incorporan la modalidad de CMD⁸⁵, datos que nos indican una mayor prioridad por la coordinación y concertación de los ayuntamientos que apuestan por una implicación más directa en la gestión de su AOD.

En el caso de los HC, estos mecanismos de concertación pueden venir acompañados por un espacio exclusivo centrado en la coordinación de estrategias y acciones en el ámbito geográfico del hermanamiento. Puede implementarse como un grupo de actores con vínculos en el HC independiente de otros espacios de coordinación o como subgrupos del órgano principal de coordinación (generalmente

⁸⁴ El 96% de los casos elige el refuerzo en la articulación entre municipios hermanados, como prioridad para la mejora en la gestión y la obtención de mayores resultados, frente a las otras opciones que rondan un 30% de elección (identificación de acciones, seguimiento de acciones, participación de los distintos actores, y coordinación al interior de cada municipio).

⁸⁵ Según datos de la FEMP en el año 2008, la incidencia del consejo de cooperación en la gestión de la AOD municipal es mayor en municipios con CMD (52%), frente a las que no incorporan CMD (26%).

Gráfico 18. Percepción de las EELL del grado de utilidad y relevancia de los espacios de coordinación existentes por ámbito geográfico en la definición y sintonización de estrategias de cooperación municipal



Fuente: datos sistematizados de las encuestas.

el Consejo de Cooperación), denominado Comisión o Comité de Hermanamiento, comité territorial, asociación de amistad con la localidad hermanada, etc. En cualquiera de los casos mantiene una serie de características distintivas en relación al Consejo de Cooperación u otros espacios globales de coordinación de la AOD municipal:

- Generalmente se involucran actores locales vinculados a la gestión o la intervención directa en el HC.
- Se trata de un espacio con un rol alto en la concertación y armonización de la interlocución y acciones dirigidas al municipio hermanado, incluida la división del trabajo por especialización de cada actor participante. En contraste con el Consejo de Cooperación, en donde el peso puede ser mayor en los elementos de gestión de convocatorias y ámbitos geográficos y estratégicos más amplios y diversos⁸⁶.
- Y con una relación más horizontal y estrecha entre el conjunto de actores que lo componen, en la base de una coordinación dilatada en el tiempo, en una misma zona de actuación y con interlocutores estables.

Estos espacios en el marco de la gestión de los HC tienen una mayor incidencia en los modelos mixtos de gestión⁸⁷ en contraste con el modelo civil y, sobre todo, el institucional⁸⁸. Con relación a los Consejos de Cooperación u otros espacios más globales de concertación de la AOD en los municipios, su incidencia se eleva en los modelos civil e institucional y se mantiene en los mismos parámetros el modelo mixto⁸⁹.

Con relación a los niveles de coordinación y relevancia de actores, como ya se comentaba, el ámbito local de coordinación es el más rico en contenido y utilidad; en este sentido, las ONGD locales, generalmente participantes en el consejo de cooperación, son el principal actor en la participación y toma de decisiones junto al gobierno local, aunque en función de la madurez en la gestión la incorporación de otros actores locales en el ámbito social, cultural y empresarial es cada vez más habitual. Más allá de este ámbito local las referencias son muy pocas y con una valoración baja⁹⁰ a medida que nos distanciamos del núcleo municipal, como se muestra en el gráfico 18.

⁸⁶ En una buena parte de los casos, esta amplitud y diversidad es vista más como una dificultad por la alta dispersión de las intervenciones, que como una ventaja.

⁸⁷ En los estudios de caso analizados, el 83% de los HC con un modelo mixto incorporan estos espacios de coordinación, frente al modelo civil e institucional en el que sólo la mitad de los casos lo incorporan.

⁸⁸ En el 80% de los estudios de caso catalogados como mixtos se identifica un espacio de concertación permanente exclusivo para el HC, 50% en el caso del civil, y ninguno para el institucional.

⁸⁹ Civil (100%), mixto (80%), institucional (60%).

⁹⁰ Especialmente con relación a la utilidad para resolver problemas o acompañar procesos concretos de la gestión municipal de la AOD.

Adicionalmente, los datos nos muestran una incidencia a nivel del rol financiero, estratégico y técnico:

- El ámbito municipal de coordinación es valorado con relación a su aporte en los tres criterios de forma alta, especialmente en lo referente a la incidencia estratégica y de elementos técnicos en la gestión de la AOD municipal.
- El ámbito regional/autonómico con relación a su aporte financiero, a excepción de los Fondos de Cooperación y Solidaridad en las CCAA donde tienen presencia⁹¹, que son identificados además por su aporte técnico (identificación, seguimiento y evaluación).
- El ámbito nacional con relación igualmente a su aporte financiero, a excepción del FEMP, destacado por su incidencia en los aspectos estratégicos y de observatorio global en el sector.

Por tanto, a nivel de armonización en España, se vuelve a insistir en la validez de las coordinaciones en los espacios locales (ámbito municipal), y que sólo logra alcanzar un nivel mayor en el caso de entidades supramunicipales especializadas en el ámbito de la gestión municipal de la AOD y con una alta prioridad en acompañar procesos, retroalimentar la gestión de las EELL, y no sólo de proveer acceso a fondos financieros.

En este marco, a continuación se analizan brevemente otros aspectos relevantes que están modulando la gestión de estos espacios de coordinación de las EELL:

- a.1. En los aspectos de **liderazgo y rol en la coordinación**, destacar la relevancia de que la EELL asuma un liderazgo activo (más allá de que éste sea compartido con otros actores locales) en la gestión y de contar con un personal dedicado y con competencias en la gestión de la AOD. Estos aspectos, cuando no se encuentran, afectan de forma clara a los procesos de coordinación y concertación, y especialmente a los resultados de estos procesos. Junto a ello, y en el caso concreto de la gestión

de los HC, la alta o baja apropiación del instrumento es igualmente clave en la adopción de este liderazgo.

- a.2. Al igual que en el resto de criterios, la **incidencia de los modelos de gestión HC** es relevante en los aspectos de armonización en España. Ya se ha comentado la importancia del modelo mixto y civil en este aspecto, principalmente en la implicación y participación del movimiento asociativo local y sociedad civil en general.
- a.3. La incorporación de **herramientas de gestión específicas** en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que incidan en una mayor planificación, previsibilidad y retroalimentación en la gestión, facilitan un mayor dinamismo y contenido en los espacios de coordinación que se crean. En relación con ello se han encontrado dificultades en este aspecto ante la carencia de herramientas y capacidades para gestionar de forma eficiente los espacios de coordinación creados: es relativamente común priorizar la gestión de las agendas y convocatorias de estos espacios, dejando un rol menor al uso de herramientas y mecánicas que faciliten el espacio de participación, reflexión e intercambio para el que fueron creados.
- a.4. La relevancia de **institucionalizar** estos espacios, más allá de su utilización como mera transmisión de información o de aprobación puntual de planes, convocatorias, memorias, etc. EELL con un bagaje importante en procesos de participación ciudadana, programas de sensibilización local y promoción del movimiento asociativo, mantienen una actividad y niveles de coordinación y de satisfacción más altos en los espacios de concertación creados en el marco de la gestión de la AOD. Lógicamente, en EELL en donde no existe o están poco activos estos espacios se traduce normalmente en un aislamiento en la gestión de la AOD y en pocas oportunidades para evolucionar el modelo de gestión.
- a.5. El nivel de **desarrollo estratégico** en el ámbito de la cooperación al desarrollo alcanzado por la EELL (ya sea a través de un plan estratégico, director, etc.), permite construir desde una base más sólida y ordenada los espacios de coordinación existentes. Los datos de los estudios de caso nos muestran que a mayor coherencia interna de la EELL a nivel de diseño, mejores

⁹¹ En menor medida, pero también importante, es la incidencia de redes intermunicipales y regionales en la temática municipal, así como la alianza entre dos o más municipios en consorcio (especialmente en la gestión de instrumentos que ponen el foco de su intervención en un ámbito sectorial o geográfico como es el caso de los HC).

puntuaciones en los aspectos de armonización, y viceversa.

a.6. En cuanto a la **gestión de la información**, como resultado de los estudios de caso se ha puesto de manifiesto que igualmente está siendo una limitante en cuanto a coordinación que la información no fluya suficientemente entre municipios que tienen como foco de su cooperación, muchas veces en forma de HC, los mismos municipios en los países, o que tienen problemáticas similares, desaprovechando la oportunidad de intercambiar formas de gestión, compartir información e incluso plantear alianzas estratégicas.

Por último, señalar que si bien existe un amplio conjunto de organismos y redes en el ámbito internacional, objetivos claros en relación a la coordinación y concertación de las EELL, el resultado de los estudios de campo pone de manifiesto que actualmente la repercusión en la gestión de la cooperación de los municipios es aún poco visible.

• **Valoración de los elementos de coordinación entre actores de la cooperación municipal en los países**

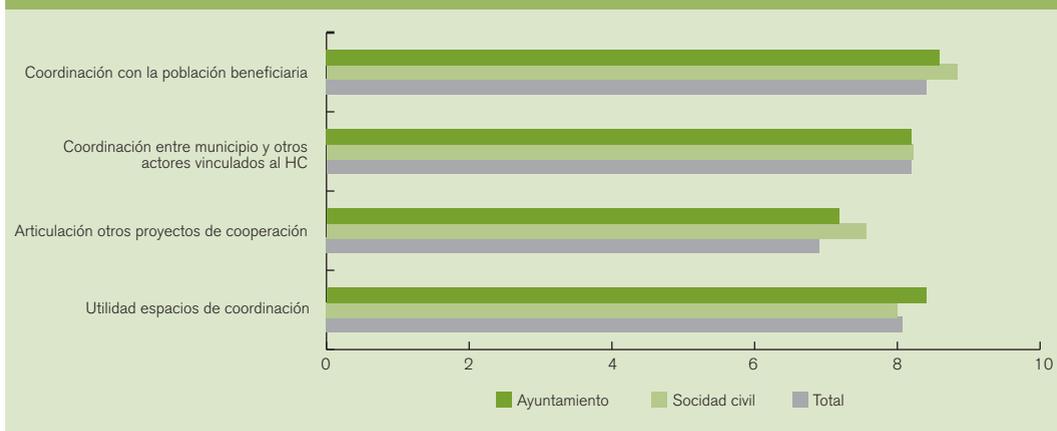
Un primer elemento a tener en cuenta es la percepción que tienen los propios actores locales dentro de los estudios de caso de las variables

analizadas relacionadas con la coordinación de las acciones en sus municipios y que en casi todos los casos son altas: obtienen valoraciones por encima de 8 sobre 10 la utilidad de espacios, la coordinación entre el conjunto de actores vinculados a las acciones de cooperación. Únicamente baja la percepción en la articulación entre proyectos y/o intervenciones de los distintos donantes en el municipio (hasta un 6,9 con relación a la percepción del gobierno local sobre este aspecto) lo que ofrece una primera evidencia de las necesidades de hacer un esfuerzo en relación a la armonización entre donantes, en función de las prioridades establecidas por el propio municipio receptor de la AOD y en coherencia con sus propias dinámicas y espacios de coordinación y concertación.

Luego los espacios de coordinación y concertación en los países donde se desarrollan las intervenciones de cooperación en general son percibidos localmente como altamente adecuados, tanto por los actores gubernamentales como por los vinculados a los movimientos de la sociedad civil.

Al igual que en el ámbito español, hay elementos que están facilitando y/o limitando estos aspectos de coordinación, algunos de ellos coincidentes con los analizados en España. En el cuadro 8 se resumen las principales variables identificadas.

Gráfico 19. Percepción de los actores de los estudios de caso de los aspectos relacionados con mecanismos de coordinación del HC



Cuadro 8. Aspectos identificados como críticos en la coordinación entre actores locales del municipio receptor⁹²

Favorecen	Limitan
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de elementos estratégicos y herramientas de planificación en la gestión. • Procesos de participación adecuados y alto consenso entre el conjunto de actores municipales. • Modelos y herramientas forman parte y son prioridad estratégica del municipios local (en el caso del HC, que esté inmerso en la definición estratégica y de planificación del municipio). • La existencia de espacios institucionalizados y activos de coordinación, con una alta representatividad del conjunto de actores locales. • Equilibrio entre la coordinación Institucional-estratégica-técnica-operativa. • Identificación clara del liderazgo y roles en la gestión de las intervenciones, y especialmente en el caso de los HC. • La existencia de mesas de coordinación entre donantes y de espacios específicos a nivel de los temas relevantes en los planes de desarrollo del municipio. • En el caso de la gestión de los HC, un nivel adecuado de apropiación del mismo por parte de los actores locales del municipio. • Participación del gobierno local en redes y entidades supramunicipales de coordinación entre municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia o limitada visión estratégica a mediano y largo plazo de desarrollo municipal en el que se base la coordinación y armonización de la cooperación en el municipio. • Espacios poco institucionalizados y permanentes, especialmente mediatizados por los cambios políticos en el municipio. • Limitada integración y transparencia de la información por parte de los donantes y del gobierno local. • Bajo liderazgo del gobierno local en la gestión de la cooperación municipal. • Priorización de los aspectos de coordinación institucional-protocolarios (especialmente e el caso de los HC) e las relaciones municipios-donantes. • Ausencia de competencias y capacidades en la gestión de mecanismos de participación y coordinación: prioridad de los espacios instrumentales. • Limitada interlocución de los donantes en el terreno (municipio receptor), especialmente por la carencia de seguimiento (visitas técnicas o estructuras de permanentes en el terreno).

Por último, destacar y completar el análisis con aquellos aspectos que se consideran relevantes en relación a la coordinación entre actores:

- La interlocución entre los donantes en el terreno (municipio receptor) es especialmente crítica por la limitada incorporación generalizada de mecanismos de seguimiento directo, es decir, misiones o referentes técnicos permanentes en el terreno (visitas de seguimiento, "antenas", oficinas de los Fondos, equipos en terreno de ONGD ligadas a la cooperación de los municipios españoles⁹³), que cuando están presentes incrementan la interlocución y armonización de los HC de forma muy clara.
- En el ámbito local, y sobre todo cuando funcionan espacios permanentes e institucionalizados de coordinación, es posible que la EELL lidere la armonización entre actores con el fin de articular las acciones en torno a los planes de desarrollo local, en contraste con una capacidad más limitada de incidencia de los propios municipios en ámbitos supramunicipales. Aun así, hay algunos programas internacionales específicos que están promoviendo la participación de EELL en los procesos de descentralización y desarrollo local de los países: entre los estudios de caso se ha podido observar los efectos en cuanto a articulación de los distintos ámbitos nacional, regional y local del programa PDHL en Cuba que, aunque tímidamente, empieza a vincular las acciones y proyectos locales a las estrategias y políticas nacionales.

⁹² Variables especialmente relevantes en el caso de la coordinación entre actores en el macro del HC. Se sobrentiende que la baja incidencia de los aspectos favorecedores son en sí mismos limitantes.

⁹³ Tal y como se recoge en el apartado de sistematización de la información, más de la mitad de los recursos de cooperación para el desarrollo de las EELL eran gestionados por entidades medias o pequeñas del ámbito local, que normalmente tienen pocas posibilidades presupuestarias de contar con personal técnico contratado en los países o de realizar visitas frecuentes de seguimiento.

A pesar de las dificultades explicadas para la coordinación efectiva entre actores, en general en los estudios de caso no se han identificado casos de duplicidad de la ayuda.

Apropiación (nivel institucional)

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

Nivel de liderazgo y/o participación de las EELL de los países socios en el proceso de HC

En primer lugar hay que señalar que el criterio de apropiación, que se ha enfocado en analizar si la participación tanto de la institución local como de la población del país socio en los procesos de gestión de los HC es suficiente y adecuada, en términos generales obtiene una de las valoraciones más bajas en los estudios de caso y también en la puntuación obtenida como aspecto global en las encuestas. Aspecto al que hay que prestar atención porque la apropiación tiene un peso muy relevante en la valoración general de criterios del HC.

El análisis con relación a otros criterios de evaluación ofrece como resultado que dentro del **nivel de diseño**, cuanto más se adecuan las acciones de los HC a las necesidades de la población, mayor apropiación se produce del mismo, lo que entra en la lógica de la relevancia de los procesos de diseño y estratégicos previos para que el conjunto de actores se sientan involucrados. Añadir que, concretamente, a mayor coherencia interna mejores puntuaciones se obtienen en apropiación, lo cual es lógico, ya que permite una implicación más sólida y con más contenido en el HC de los actores.

Por su parte, en el valor global del **nivel de proceso de gestión** es definitivo, es decir, la apropiación

es un elemento clave en el logro de la gestión (más que otros criterios como eficiencia o armonización). Además con una alta puntuación en gestión se alcanza los mayores niveles de apropiación (8,33). La tendencia es que a mayores niveles de eficiencia se genera una mayor valoración de la apropiación. Es lógico que una gestión muy eficiente esté mediatizada por una alta apropiación.

Por último, en el **nivel de resultados**, debemos señalar que mayores valoraciones de los criterios son acompañadas por una mayor valoración de la apropiación en la gestión, y viceversa. Así, altas puntuaciones en cobertura inciden en una mayor valoración de la apropiación, lo que implica una mayor participación y relevancia en definir actores y necesidades. La eficiencia en la ejecución de las intervenciones es igualmente relevante desde el punto de vista de la apropiación. Cuanto más niveles de eficiencia, mayores niveles de apropiación de forma significativa.

Hay dos resultados concretos de los cuestionarios en los países: primero con relación a la valoración del rol de la institución local y de la población beneficiaria en los HC que ayudan a entender la percepción desde los propios actores locales de su participación; y segundo de la apropiación de los resultados del HC enfocado a su incidencia en distintos aspectos de fortalecimiento institucional, elementos que se presentan en los siguientes gráficos y que se han tenido en cuenta en el desarrollo del análisis del criterio que se hace a continuación.

Gráfico 20. Percepción de los actores locales del rol de la institución local y población beneficiaria en el HC

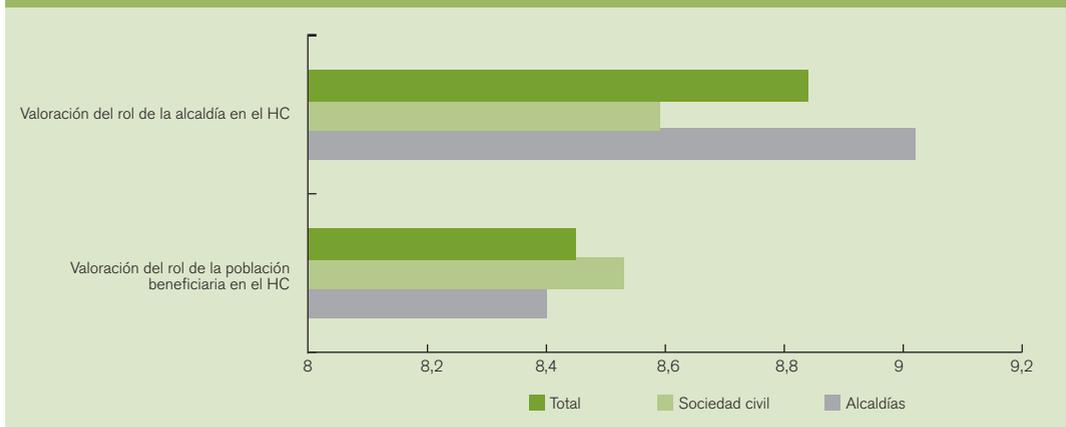
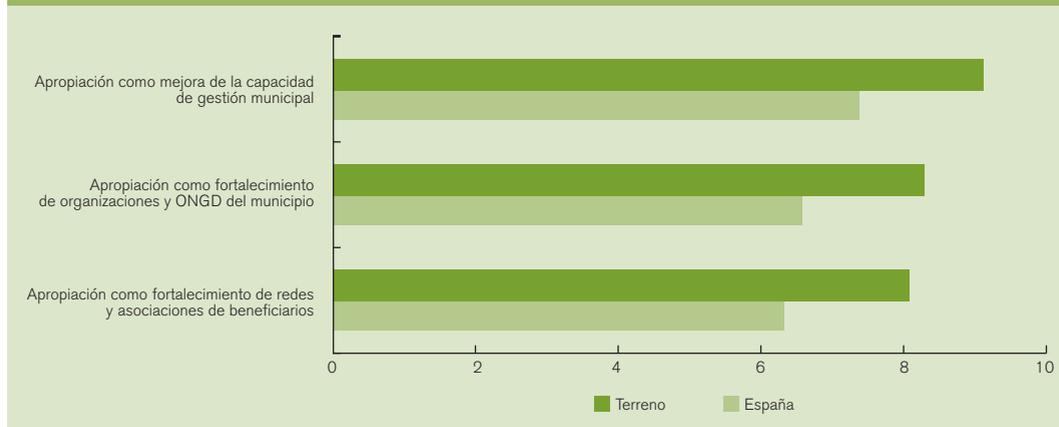


Gráfico 21. Valoración de los aspectos con relación a la apropiación



En el caso de los elementos del cuestionario relacionados con apropiación se ha incluido la valoración diferenciada entre los actores en España y en terreno, como se puede observar a continuación destaca la diferencia de valoración entre ambos en todos los casos.

Respecto al **modelo de gestión**, hay diferencias significativas entre la puntuación que obtiene el criterio de apropiación del modelo mixto (7,5 sobre 10), similar a las que obtiene el modelo Civil (7 sobre 10) y en el último lugar el institucional (5,6 sobre 10), resultados que tienen una estrecha relación con la participación de una diversidad mayor o menor de actores en la gestión del HC.

• Participación de la institución local del país socio

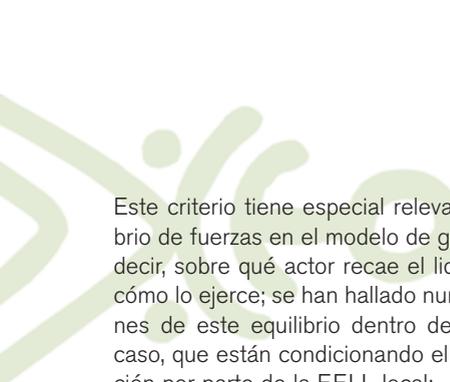
Normalmente, las EELL en los países socios asumen el HC como un instrumento propio y característico de la cooperación intermunicipal (entre gobiernos de un mismo nivel de gestión) y en los estudios de caso se ha puesto de manifiesto que se percibe sobre todo como un instrumento de cooperación para el desarrollo del municipio, de intercambio y relación mutua⁹⁴. Cuando además se integra en sus

⁹⁴ Los resultados de las encuestas en los países muestran que ante la consulta específica de cómo se percibe el HC en la actualidad en su municipio la respuesta mayoritariamente elegida es "como un instrumento de cooperación al desarrollo del municipio", seguida muy de cerca por "como un instrumento de intercambio y relación mutua entre los dos municipios hermanados", sin embargo, apenas se selecciona "como un aporte financiero" y en ningún caso "como un instrumento protocolario".

estrategias de desarrollo supone un elemento importante a nivel estratégico, independientemente del volumen de recursos que finalmente aporte. En este caso, si se integra en el PDM, la apropiación del HC es mayor por parte de la alcaldía, condición que es necesaria aunque no suficiente ya que se requiere de la participación y apropiación también de otros actores en el proceso de gestión (modelos mixtos).

Es interesante señalar que una falta de apropiación por parte del ayuntamiento español del HC no se corresponde necesariamente con una menor apropiación en el caso del país socio, por ejemplo, se han encontrado casos en los que por el bajo nivel de desarrollo del área de cooperación del ayuntamiento (sin incorporación de instrumentos básicos de participación y gestión) el HC era prácticamente invisible, y que sin embargo el municipio hermanado tenía plenamente integrado en sus mecanismos de gestión. En estas ocasiones la experiencia en gestión de recursos de cooperación externa del municipio del país socio y el nivel de desarrollo de sus mecanismos de participación son los que mantienen el HC, aunque difícilmente serán HC que evolucionen a niveles 3 y 4⁹⁵ por la falta de sintonía con el municipio español (especialmente por una diferencia clara en la concepción general del HC).

⁹⁵ Véase gráfico 18.



Este criterio tiene especial relevancia en el equilibrio de fuerzas en el modelo de gestión del HC, es decir, sobre qué actor recae el liderazgo del HC y cómo lo ejerce; se han hallado numerosas variaciones de este equilibrio dentro de los estudios de caso, que están condicionando el nivel de apropiación por parte de la EELL local:

- Un elemento que ya se ha comentado en otros apartados pero que tiene igualmente relación con la apropiación es el mantenimiento, por encima del periodo en el que podían justificarse por elementos contextuales, de estructura de gestión del HC paralelas al propio gobierno local en el municipio hermanado, dependientes del ayuntamiento español, que limitan la participación de la institución local, que finalmente asumen más un rol de aval que realmente de implicación en la gestión del HC.
- Otro aspecto crítico que ha aparecido en algunas ocasiones en los estudios de caso, y que condiciona el nivel de apropiación en términos institucionales del HC, es un excesivo protagonismo y liderazgo de cargos políticos en los municipios hermanados (en este caso es una situación que puede aparecer en ambos municipios y que condiciona la gestión y evolución del HC).

Otros hallazgos y valoraciones relevantes en este apartado se resumen a continuación:

- Otro hallazgo destacable es que se observa un mayor grado de apropiación por parte de la EELL local cuando se incorporan temas de fortalecimiento de la gestión municipal, ya que supone un beneficio para la propia municipalidad y a la vez repercusión en la población por la mejora en las capacidades de gestión de su gobierno.
- En determinados países donde las estructuras en el ámbito local aún no tienen un reconocimiento y autonomía suficiente la apropiación es crítica, y el modelo de HC adquiere unas connotaciones específicas más orientadas a fomentar lazos de solidaridad entre pueblos que de cooperación para el desarrollo en un sentido amplio (es el caso en cierta medida de Cuba, y especialmente de los campamentos de refugiados saharauis, dentro de las áreas geográficas que han sido parte del estudio).
- Por último, en este criterio es también relevante el impulso que se esté produciendo en el marco

de los HC tanto de los aspectos técnicos como políticos para gestionar la toma de decisiones, cuando uno de los elementos faltan o son limitados el HC es más frágil.

En todo caso, cuando la alianza entre los municipios es reconocida por ambas partes y hay una madurez del HC, se dan avances en un proceso de cambio y construcción conjunta hacia un modelo más orientado al fortalecimiento institucional, refuerzo de capacidades, y a la mejora de la gestión pública, que requieren tiempo y comprensión por los distintos ritmos y necesidades de ambas EELL.

• Participación de la población beneficiaria del país socio

En primer lugar hay que señalar que, como se observa en el gráfico 21, la valoración del rol de la población beneficiaria en el HC tiene una puntuación algo menor que la de la institución local, situación que se repite observando la respuesta por actor, lo que de alguna manera está indicando que esta participación no alcanza aún los niveles deseados. Además, como se observa en el gráfico 22, la incidencia del HC en el fortalecimiento de redes y asociaciones de beneficiarios es la que recibe menor puntuación tanto en España como en terreno. De alguna manera se reconoce que, en este sentido, aún queda un camino por recorrer.

Complementariamente, los elementos más relevantes hallados en este caso son:

- Cuando el municipio tiene incorporadas dinámicas y espacios de participación de la población beneficiaria, como es lógico su apropiación es mayor, especialmente cuando se traduce no sólo en su implicación en la ejecución directa de actividades sino en la gestión del proceso mismo de implementación (por ejemplo, cuando se implican en la planificación de los trabajos, decisión sobre asignación de recursos y tareas, creación de grupos de trabajo temáticos, seguimiento y control de la calidad de los productos, etc.).
- La existencia y promoción de la participación en el HC (en los comités del HC o de desarrollo con que cuente el municipio) de grupos y organizaciones muy vinculadas a la población (organizaciones locales de pobladores, como asociaciones

de vecinos, asociaciones de artesanos, etc.) mejora los niveles de apropiación.

- El modelo de gestión mixto permite un mayor desarrollo de los elementos de apropiación de la población por la participación de una diversidad de entidades y estructuras multinivel del municipio. En contraposición a esto, cuando la integración del movimiento asociativo local y de la población tiene un carácter instrumental por parte del gobierno local, la apropiación se ve afectada.

En cualquier caso, la existencia de comités de HC activos, o que los HC se integren en los comités de desarrollo de los municipios, mejora los niveles de apropiación de las intervenciones (especialmente en modelos de gestión mixtos y civiles) existe en estos casos un cierto reconocimiento y transferencia a la población beneficiaria del sentido del HC como un apoyo de una población (“solidaridad entre pueblos”, “pueblos hermanos”), que los diferencia de otros instrumentos de cooperación. Este tema tiene un equivalente en los ayuntamientos españoles: el HC es un instrumento que, según las EELL que ya lo están trabajando, es muy valioso para la sensibilización de su propia población, para estimular la participación de la sociedad y para trabajar temas de educación para el desarrollo. Se concentra en un espacio concreto, es “poner cara” a los beneficiarios. En estos casos, son en general muy bien valoradas dinámicas como los programas de voluntariado o brigadas que viajan a los municipios hermanados y comparten vivencias.

Apropiación (nivel de intervención de desarrollo)⁹⁶

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿En qué medida afectan los cambios políticos en cualquiera de los municipios involucrados en el HC? ¿En qué grado y de qué modo participa la institución local del país socio en el proceso del ciclo de gestión de la intervención en el marco del HC? ¿En qué grado y de qué modo participa la población beneficiaria en todo el proceso?

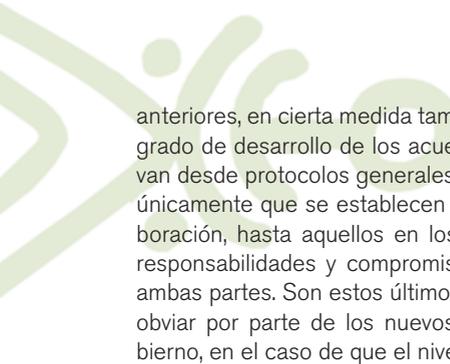
⁹⁶ Como resultado del proceso de análisis y sistematización se ha determinado que los resultados en este criterio hacen un mayor aporte al nivel de análisis de **gestión** que al de **resultados**, por lo que se ha introducido la modificación en el orden respecto lo previsto en la matriz de evaluación.

Teniendo en cuenta los resultados de los estudios de caso, la primera valoración general es que se trata de un criterio que recibe una puntuación baja (6,5 sobre 10) en el conjunto de la evaluación (su puntuación es muy similar a la que ha obtenido el criterio de apropiación en el nivel institucional previamente analizado). Sin embargo, hay que señalar que los resultados de las encuestas que proponían valorar específicamente la participación de cada institución en la gestión del HC y en sus diferentes fases (principalmente identificación, ejecución y seguimiento) tiene una puntuación media teniendo en cuenta el total de los actores consultados (7,8 sobre 10), luego el aspecto relacionado con la influencia de cambios políticos en el HC está modulando el resultado del conjunto del criterio, como veremos a continuación.

• Efectos de los cambios políticos en los municipios hermanados en el HC

Los cambios políticos en las EELL, en general, afectan al HC aunque el nivel de influencia es distinto en función de:

- **Existencia de estructuras de apoyo al HC:** cuando el HC cuenta con un conjunto de actores involucrados desde los distintos ámbitos (instituciones, sociedad civil, ONGD), los riesgos de que un cambio de gobierno afecte al HC es menor; existe un control externo al propio gobierno local ante el que hay que argumentar potenciales cambios de prioridad. Esto no significa que el HC no pueda experimentar periodos de adaptación a los cambios de gobierno que se traduzcan de forma temporal en una menor actividad, incluso con la existencia de estas estructuras de apoyo. En todo caso son estas estructuras (o en su defecto asociaciones locales y ONGD que tienen un peso relevante en el HC) las que se terminan responsabilizando de que no se deteriore o rompa el vínculo.
- **Implicación del conjunto de grupos políticos en el HC:** en los casos en los que se procura incluir al conjunto de grupos políticos en la gestión del HC, cuando se orienta para que se entienda como un instrumento de cooperación y de solidaridad entre pueblos, la estabilidad del HC ante cambios de gobierno mejora, quedando el apoyo al margen de connotaciones políticas.
- **Acuerdos de HC-nivel de desarrollo:** aunque la influencia es menor que en los dos casos



anteriores, en cierta medida también repercute el grado de desarrollo de los acuerdos de HC, que van desde protocolos generales donde se define únicamente que se establecen vínculos de colaboración, hasta aquellos en los que se definen responsabilidades y compromisos tangibles por ambas partes. Son estos últimos más difíciles de obviar por parte de los nuevos equipos de gobierno, en el caso de que el nivel de compromiso y prioridad cambie en relación a la cooperación local para el desarrollo.

- **Planificación estratégica de la cooperación municipal:** por su parte, la incorporación del HC dentro de las estrategias de cooperación para el desarrollo de los municipios les concede igualmente un mayor grado de estabilidad, especialmente cuando son planes en los que ha habido una participación efectiva de los consejos de cooperación local y han sido aprobados en el seno de la corporación municipal, es decir, institucionalizados.

Los dos primeros elementos son especialmente importantes en el caso de los municipios en los países hermanados, donde los cambios de gobierno no suelen llevar aparejados procesos de transferencia (especialmente crítico cuando cambia la orientación política), a lo que se suma generalmente un reemplazo de la práctica totalidad del equipo municipal, lo que obliga a reestablecer vínculos y articulación con el nuevo equipo.

- **Participación de la institución local del país socio en el proceso del ciclo de gestión de las intervenciones**

El análisis de los estudios de caso en cuanto a las responsabilidades asumidas por las EELL pone de manifiesto que las alcaldías en los países socios mantienen respecto a la EELL española un mayor protagonismo en el conjunto del ciclo de gestión de las intervenciones, y dentro de las diferentes tareas es el diseño (ligado a procesos de planificación estratégica de desarrollo local-PMD) y la ejecución donde tiene un mayor peso frente a otros actores locales en el propio municipio, especialmente en modelo de gestión institucional de los HC.

El ayuntamiento español, en general, tiene un rol más relevante que otros actores en el seguimiento financiero y técnico de las intervenciones, seguido

de su implicación en el diseño y muy pocas veces en la ejecución (sólo casos en los que un área especializada del ayuntamiento participa en el desarrollo del proyecto aportando su experiencia en el sector de la intervención, generalmente en forma de asistencias técnicas, que en todo han sido encontradas en muy pocas ocasiones en el conjunto de los estudios de caso). Frente a la EELL en los países socios tiene un rol más importante en los procesos de evaluación, aunque es un aspecto que suele estar liderado y/o promovidos por entidades de apoyo al ayuntamiento, como los Fondos de Cooperación y Solidaridad.

En cuanto a la influencia del modelo, cuando es institucional se confirma que el actor fundamental en todo el ciclo de la gestión es el gobierno local, tanto en España, como en PVD, es en el único modelo que aparece como rol relevante (especialmente en el diseño y seguimiento) la incorporación de estructuras paralelas a la alcaldía para la gestión del HC.

- **Participación de la población beneficiaria en el proceso**

En general, en los estudios de caso se ha revelado que la población beneficiaria tiene un rol menos activo en el ciclo de gestión de las intervenciones que las propias EELL, aunque en modelos mixtos y civiles esta diferencia se reduce. De cualquier forma, la participación de la población depende muchas veces de la propia dinámica y procesos que la alcaldía pone en marcha para la detección de necesidades (diagnósticos más o menos participativos, mediante asambleas, consultas, comités de desarrollo, consejos, etc.), y de los canales y formas que prevé para que se incorpore en la ejecución, seguimiento y control de los proyectos (auditorias sociales). Así, el alcanzar buenos niveles de participación y con calidad depende de la implicación y liderazgo del propio gobierno local y de la previsión e institucionalización de los espacios y procesos de participación de la población beneficiaria. Los resultados reflejan que la mayor participación se produce durante la propia ejecución de las intervenciones, y en segundo lugar en la identificación.

Es decir, el HC generalmente participa o se integra en las dinámicas que ya tiene el propio municipio para canalizar la participación de la población

beneficiaria en las distintas etapas del ciclo de los proyectos. Los HC normalmente respetan los canales locales de participación de la población, los ya establecidos; no se observan mecanismos de ejecución directa por parte de la EELL española.

4.3. Resultados de la evaluación a nivel de resultados de los HC y sus acciones de desarrollo

La **evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo** pretendía conocer la eficacia de dicho instrumento en los ámbitos de desarrollo local integral, fortalecimiento institucional, sistemas de gestión territorial y desarrollo económico sostenible, además de los efectos que genera en las condiciones de vida de las poblaciones hermanadas.

*Criterios de evaluación: **eficacia, cobertura, impacto, eficiencia, apropiación, alineamiento.***

Eficacia

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿Se están alcanzando los objetivos previstos de las intervenciones en el marco del HC?

El análisis de la eficacia se centra en la influencia sobre la capacidad institucional municipal, los sectores reforzados y el empoderamiento tanto de la institución municipal como de la población beneficiaria y de las organizaciones locales.

En primer lugar hay que señalar que los resultados de los estudios de caso ponen de manifiesto que es una variable que influye de una manera clara en la puntuación total al nivel de resultados de los HC y sus intervenciones de desarrollo. La eficacia, además, mantiene una valoración media-alta como criterio global dentro del nivel de análisis de resultados (7,92 sobre 10).

Para abordar el análisis se han tenido en cuenta dos perspectivas:

1. Por un lado, observar la **evolución de los sectores de actuación**, fundamentalmente con relación al subsector "Gobierno y sociedad civil", de lo que se puede inferir que han aumentado los recursos dirigidos a mejorar la capacidad institucional.
2. Independientemente del sector de actuación, analizar en qué medida el propio desarrollo de las acciones en el marco de los HC está permitiendo avanzar en la **adquisición de competencias y habilidades de gestión**.

• Evolución de los sectores reforzados

En términos generales, el análisis de la evolución de la distribución sectorial de la AOD de la cooperación local de los últimos años pone de manifiesto que efectivamente hay un impulso hacia intervenciones que tienen relación directa con el "saber hacer" municipal evidenciado en un aumento paulatino del subsector "Gobierno y sociedad civil", y dentro de éste específicamente acciones relacionadas con la Administración Pública, esfuerzo que en el año 2008 era incluso más significativo si se analiza en particular la CMD⁹⁷.

Por su parte los estudios de caso ofrecen como resultados que:

- Cuando los HC han evolucionado, y se cuenta con una mayor capacidad de gestión en la EELL española, los sectores prioritarios de intervención van a su vez cambiando desde "Infraestructuras y servicios sociales" hacia una apuesta más decidida en sectores relacionados con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias. Son casos aún minoritarios que exigen un buen nivel de sintonía y de trabajo conjunto entre los municipios, y con frecuencia de un acompañamiento y/o asesoría técnica.
- Aun cuando el ayuntamiento español apueste por invertir en áreas más propias del "saber hacer" municipal⁹⁸ no siempre son éstas las prioridades

⁹⁷ El 33% de la CMD del año 2008 dentro del subsector "Gobierno y sociedad civil" estaba destinado a Administración Pública, según los datos extraídos de la base de datos del informe de la cooperación de los gobiernos locales de la FEMP.

⁹⁸ Según los datos de la encuesta FEMP a los gobiernos locales del año 2008, las áreas en las que invirtió la cooperación local dentro del subsector "Gobierno y sociedad civil" fueron fundamentalmente Administración Pública, organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres, política y planificación económica y de desarrollo, gestión financiera del sector público, gerencia y reforma del sistema de seguridad, fortalecimiento de la sociedad civil y DDHH.

sectoriales y demandas del municipio hermanado. De hecho, en la mayor parte de los casos analizados, las intervenciones forman parte de los programas de desarrollo de los gobiernos locales, o de la agenda municipal local, donde cobran especial relevancia las inversiones en infraestructuras sociales (centros educativos, de salud, bibliotecas, etc.)⁹⁹ o programas que tengan un efecto directo y visible para la población (vivienda social, pavimentación de calles, etc.), lo que condiciona la posibilidad real de identificar acciones focalizadas a la mejora de la gestión del propio gobierno local.

- Otro aspecto, que fue analizado en detalle en el apartado de diseño, que igualmente condiciona los sectores de intervención son la falta de regulación de la CMD, las limitaciones administrativas e incluso que a un nivel más político se plantee la “necesidad” de que los resultados sean tangibles, identificado con visibles (especialmente obras e infraestructuras).

• Influencia de los HC y sus acciones de desarrollo en la capacidad institucional municipal y el empoderamiento

En general, en relación con los aspectos analizados se ha identificado que:

- La participación democrática de los distintos actores en el HC tiene una influencia directa y positiva en el desarrollo de capacidades institucionales: las municipalidades desarrollan competencias y habilidades para gestionar los espacios que se crean para elaborar y llevar adelante las estrategias de desarrollo, y las organizaciones de sociedad civil y resto de instituciones refuerzan su papel al ser reconocida su función y canalizada su participación (es el caso de comités de HC, pero también de comisiones sectoriales, grupos de trabajo territoriales o temáticos). La participación tiene una relación directa con la apropiación que los actores mantienen del HC¹⁰⁰.

- Cuando el municipio español mantiene una interlocución permanente con el municipio hermanado, y cuenta con recursos técnicos adecuados¹⁰¹, es capaz de identificar e incluir dentro de las intervenciones elementos de fortalecimiento de las capacidades de gestión (aspecto muy relacionado con el desarrollo de trabajos conjuntos donde se van identificando necesidades y asimilando competencias en la gestión de los servicios públicos municipales).
- Es importante señalar que no siempre el refuerzo institucional está basado en las necesidades del municipio hermanado, cuando no hay un diagnóstico y análisis de los aspectos a reforzar del conjunto de la administración puede acabar respondiendo a las necesidades administrativas y de gestión de los proyectos que le demanda el propio ayuntamiento español, e incluso en algunos casos se ha observado que el municipio hermanado hace una fuerte inversión en recursos técnicos y administrativos relacionados exclusivamente con la cooperación externa, ampliando las competencias más en la búsqueda y justificación económica de recursos financieros que en su gestión eficaz y orientada a resultados.
- Un último elemento clave que influye en la capacidad institucional y en el empoderamiento de la institución municipal es la existencia de estructuras paralelas promocionadas por el ayuntamiento español. Si bien pueden existir condiciones coyunturales que justifiquen su creación, su permanencia en el tiempo sin una estrategia clara de transferencia de competencias y capacidades al gobierno local va en detrimento del fortalecimiento institucional; por el contrario, la transferencia paulatina de funciones y competencias en la gestión de los recursos de cooperación, e incluso de personal técnico que se ha ido formando en el marco de dichas estructuras, contribuye al refuerzo institucional, acompañando de iniciativas de capacitación, formación y asistencia técnica.

⁹⁹ Debemos hacer notar que dentro del subsector “Otros servicios e infraestructuras sociales”, al que se destina en el año 2008 el 22,6% de la CMD de los ayuntamientos, el área de Viviendas de bajo coste era muy relevante.

¹⁰⁰ La valoración obtenida del cuestionario con relación a la apropiación de las acciones que se desarrollan en el marco de los HC ha sido alta, tanto por parte de los gobiernos locales como de la sociedad civil en terreno.

¹⁰¹ El resultado de la relación entre eficacia y la existencia de personal técnico encargado de la cooperación en el municipio español es positiva (mejora cerca de 2 puntos sobre el 10 el valor cuando se dispone de personal técnico). En este caso se están considerando las distintas alternativas de soporte técnico que se explicaron en el apartado de diseño-pertinencia.

Cobertura

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿Se ha llegado a la población más desfavorecida? ¿Ha encontrado dificultades la población beneficiaria para acceder a los bienes y servicios provistos por la intervención? ¿Hay población o municipios perjudicados?

El resultado es que, en general, la mayor parte de los estudios de caso analizados mantienen una adecuada identificación previa de los colectivos y grupos destinatarios de las intervenciones y una incidencia clara sobre la población más desfavorecida. Esto se apoya además en que el criterio de cobertura arroja uno de los valores más elevados (8,5 sobre 10) no sólo al nivel de resultados sino de todo el conjunto de niveles y criterios analizados en la evaluación. Además, el de cobertura es también el único que guarda una relación directa con el resto de los criterios analizados, es decir, a mayores puntuaciones en cobertura le corresponde igualmente una mayor valoración en todos y cada uno de los criterios y niveles de la evaluación, por tanto, es un factor relevante en el conjunto de la misma.

Destaca en concreto la relación entre eficiencia y cobertura, así en los HC donde se están incorporando mecanismo e instrumentos de gestión de las acciones, especialmente en identificación y planificación (incluyendo la previsión de los recursos técnicos y financieros necesarios para desarrollar acciones para el conjunto de la población beneficiaria a atender), en los que existen espacios para articular acciones y favorecer la colaboración institucional en el desarrollo de las intervenciones, es decir, cuando los elementos que mejoran la eficiencia están presentes tiene un efecto positivo en los niveles de cobertura.

A nivel de modelos de gestión, aunque los tres modelos logran una alta valoración en el criterio de cobertura, vuelven a destacar con puntuaciones más altas los modelos con mayor participación e incorporación de diferentes actores locales (mixto y civil).

Además hay un conjunto de aspectos que tienen una influencia significativa en los resultados de la

identificación de la población más desfavorecida:

- *Capacidad institucional:* el fortalecimiento institucional de la alcaldía y de su gestión repercute y contribuye en una generalización de la cobertura y alcance de las intervenciones en el municipio.
- *Implicación y participación de la sociedad civil:* la incorporación de entidades que representan a distintos colectivos de la sociedad civil repercute en un mayor esfuerzo por definir claramente los criterios de selección de los beneficiarios, ejerciendo un control social y reduciendo el riesgo de que determinadas poblaciones queden excluidas. En oposición, cuando no están definidos ni institucionalizados los canales de participación, la transparencia se ve afectada y se reduce la credibilidad en los criterios para definir la población priorizada con las intervenciones. En este sentido, los mecanismos de participación que se crean o estimulan en el marco del HC son un factor positivo en la toma de decisiones en cuanto a cobertura.

En cuanto al **acceso a los bienes y servicios** provistos por las intervenciones:

- En general, en los estudios de caso se ha observado que con las intervenciones que fortalecen servicios públicos, que están dentro de las competencias municipales como Administración local, se amplía y asegura la cobertura. Si hay que señalar que el municipio normalmente busca atender al conjunto de la ciudadanía, quedando en manos de las organizaciones sociales la cobertura concreta de grupos más vulnerables que pueden requerir acciones más específicas.
- Otro elemento que destaca es que la inversión en el área urbana es significativamente mayor que en el área rural, esta situación no se limita a las acciones en el marco de los HC, en general los gobiernos locales priorizan la dotación de servicios en los núcleos urbanos, donde la concentración de población es mayor, y por tanto el uso de los servicios públicos va a ser mayoritario. En ambos casos no se entra en contradicción con la valoración positiva de la cobertura, especialmente en modelos mixtos y civiles, ya que en los espacios de coordinación y articulación pueden quedar definidos los grupos de población que se atenderán por parte de cada institución.

- La continuidad en las intervenciones en el marco del HC y el presupuesto disponible son igualmente factores que afectan a la cobertura: la realidad es que en términos generales el tamaño medio de los proyectos o actuaciones comprometidos por los ayuntamientos es de 24.000 euros al año, y que más del 70% de las actuaciones están por debajo de 25.000 euros, lo que condiciona las posibilidades de ampliar la cobertura. Sí es importante señalar que en los estudios de caso analizados los municipios hermanados valoran positivamente las aportaciones aunque el presupuesto sea limitado cuando son estables, es decir, cuando les permite abordar intervenciones por fases, cubriendo poco a poco las previsiones, llegándose a observar casos en los que se ha incorporado el HC como parte de sus fondos estructurales.

Eficiencia

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

¿La alcaldía adapta las capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión a la dirección del proyecto? ¿En qué medida la colaboración institucional y los mecanismos de gestión articulados contribuyen a alcanzar los resultados? ¿De qué modo el vínculo previo contribuye a una intervención más eficiente? ¿Cómo se han gestionado obstáculos o dificultades durante la ejecución?

• Adaptación de capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión de la alcaldía (identificación, planificación, seguimiento y control)

Un primer aspecto analizado tiene que ver en sí con el concepto mismo de **adaptación**. Es evidente por los estudios de caso analizados que en términos generales la aplicación sistemática de instrumentos y mecanismos de gestión en relación a la identificación, planificación y seguimiento no son aún prácticas habituales o con un gran desarrollo técnico (exceptuando casos en los que hay estructuras internas o externas a la alcaldía con capacidad técnica en cooperación). Sin embargo, los municipios hermanados, al igual que los ayuntamientos españoles, sí tienen un conjunto de instrumentos propios de seguimiento y control administrativo-financiero que no se pueden obviar.

Así, no sería una buena práctica que cada EELL y cada organismo de cooperación que trabaja con las alcaldías solicite la adaptación de dichos instrumentos y mecanismos de gestión en concreto a los proyectos que se generan en el marco de los HC; esto no es óbice para que no se aborde un proceso de diagnóstico de la situación del equipo municipal con relación a estos aspectos y que se desarrollen procesos de mejora, que repercutan en general en la Administración municipal.

Un segundo elemento es el **acompañamiento técnico** que reciben las alcaldías tanto por parte de equipos propios como de entidades externas, o incluso del propio municipio español (unidades técnicas especializadas en cooperación del municipio, Fondos de Cooperación y Solidaridad, ONGD, universidades, etc.) que está contribuyendo a una mayor eficiencia en los recursos financieros y técnicos¹⁰².

Sí hay que señalar en este punto que es importante entender el rol de acompañamiento, que no debería ser una suplantación o superposición de funciones que debilite al gobierno local. En análisis de estudios de caso en los que se han creado estructuras de gestión específicas del HC (por una situación de debilidad institucional y en un contexto que no garantizaba un uso eficiente y/o transparente de los recursos), se constata que los procesos de transición están siendo complejos y no siempre implican una transferencia de capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión a la alcaldía. Apoyarse en las capacidades instaladas del municipio (alcaldía, consejo municipal, mesas sectoriales, etc.) contribuye a un uso eficiente de los recursos y a fortalecer las instancias locales sin necesidad de crear estructuras paralelas.

Por último, destacar el refuerzo que supone en la eficiencia en la gestión de las intervenciones específicamente la incorporación de "antenas"¹⁰³ o el apoyo desde las oficinas técnicas en terreno que

¹⁰² Por ejemplo, en uno de los estudios de caso, el liderazgo de la entidad local y la creación de una unidad especializada en el sector prioritario de intervención del HC dentro de una universidad, que acompaña en el seguimiento y da asesoría, ha fortalecido la eficiencia en la gestión de los proyectos.

¹⁰³ Personal técnico financiado o cofinanciado por el ayuntamiento español que se integra en el equipo del municipio hermanado con funciones relacionadas con la gestión de proyectos.

algunos Fondos de Cooperación y Solidaridad mantienen, y que muchas veces son las únicas que están desempeñando esta labor de acompañamiento, especialmente en el seguimiento técnico de los proyectos que apoyan los ayuntamientos españoles.

Un tercer análisis se refiere explícitamente a los **instrumentos y mecanismos de gestión**, como ya se indicó al principio no están plenamente incorporados, especialmente en lo que se refiere a instrumentos técnicos de planificación, seguimiento y evaluación. Esta situación limita las posibilidades del municipio de tener una retroalimentación ya no sólo de los resultados globales (analizado ya en el criterio impacto) sino a nivel de la eficiencia de la gestión de los proyectos, que permita tomar decisiones oportunas durante la ejecución.

A un nivel más global, la ausencia de registros documentales de las distintas etapas del HC dificulta la construcción de aprendizajes para los municipios involucrados transferibles entre Administraciones y replicables en otros contextos, así como de conocimiento para la construcción de modelos de cooperación municipal.

En este punto hay que añadir un aspecto que está influyendo, en cierta medida, en que se promueva un mayor desarrollo de los instrumentos y mecanismos de gestión de los proyectos (identificación, planificación, seguimiento y evaluación), y es que existe una percepción arraigada de que una intervención eficiente es aquella que destina la totalidad del presupuesto disponible a los destinatarios finales de la acción, lo que deja muy poco margen para la inversión en estos temas. Es el caso, por ejemplo, de personal técnico de los ayuntamientos españoles que no logran realizar misiones de seguimiento porque se considera un gasto innecesario.

Igualmente influye en la eficiencia de los proyectos el que no se identifiquen necesidades y se refuercen las capacidades de gestión del municipio hermanado. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura demanda un control técnico y financiero de la ejecución (verificar la calidad de los materiales, los procesos de compra y licitación, etc.), la alcaldía aplica los mismos controles que otras obras que forman parte de su gestión, pero si su capacidad es limitada y no se identifica a tiempo puede derivar

en una merma en la calidad de la construcción; en este ejemplo, hubiera sido necesaria una identificación previa no sólo del proyecto sino de las capacidades del gobierno local, y en consecuencia del refuerzo del seguimiento y mecanismos de control de las obras. Finalmente, son **los dos municipios hermanados** los que tienen una responsabilidad respecto a la calidad final de las intervenciones y el uso eficiente de los recursos.

• **Colaboración institucional y mecanismos de gestión articulados-contribución a resultados (comités de desarrollo local y comités de hermanamiento)**

Un primer elemento es la importancia que, tanto en España como en los demás países, se da a la articulación entre los municipios hermanados como aspecto que debería mejorarse de forma prioritaria para lograr una mayor eficiencia en la gestión y obtener un mayor impacto con el HC, luego el punto crítico no está tanto en la colaboración institucional entre los actores locales del propio municipio hermanado como en las relaciones entre municipios. En los estudios de caso la generación de mecanismos de comunicación entre las estructuras de apoyo a los HC en ambos municipios, la promoción de intercambios y de conocimiento mutuo es una demanda recurrente.

En el siguiente gráfico se presentan los resultados de las encuestas, donde se visualiza la diferencia con otros aspectos ante la pregunta “¿Qué aspectos deberían mejorarse de forma prioritaria en el HC para lograr una mayor eficiencia en la gestión de las intervenciones?” (ver gráfico 22).

Por otro lado, hay que destacar que la participación de los distintos actores en la gestión y ejecución del HC queda en todos los casos sin seleccionar. La interpretación a la luz del desarrollo del trabajo de campo es que generalmente o existen mecanismos propios de colaboración institucional formalizados (comités o consejos de desarrollo) o, cuando no existían, han sido creados en el marco de los HC (comités del HC), por lo que no se considera generalmente como un elemento prioritario para la mejora de la eficiencia.

Precisamente, la labor de los comités del HC, cuando no existen otros mecanismos, es clave para

Gráfico 22. Resultados de encuestas sobre aspectos a mejorar para una mayor eficiencia en la gestión



(Número de veces que se elige la respuesta como como prioridad alta para mejorar la eficiencia)

coordinar y articular el conjunto de acciones de cooperación, en las que se incluye las del HC, aunque no de forma exclusiva. Es por tanto un espacio facilitador donde se aglutinan en conjunto de actores que participan en la gestión de las intervenciones de una u otra forma.

Al igual que cuando hablábamos de las estructuras paralelas, en este caso señalar que es importante que los comités de hermanamiento, u otros espacios similares, se promuevan de preferencia en los casos en los que no existan mecanismos propios, o que en todo caso que se trate de espacios que se integren en las comisiones o comités ya existentes, que haya una conexión clara con el fin de contribuir a alcanzar los resultados globales. Lo realmente relevante es que el HC forme parte de la agenda de desarrollo del municipio. Como último punto, hay que indicar que no sólo se trata de generar o de contar con los espacios, sino de gestionarlos adecuadamente para que sean verdaderos espacios de articulación, con relación a la coordinación y concertación de acciones.

• Vínculo previo

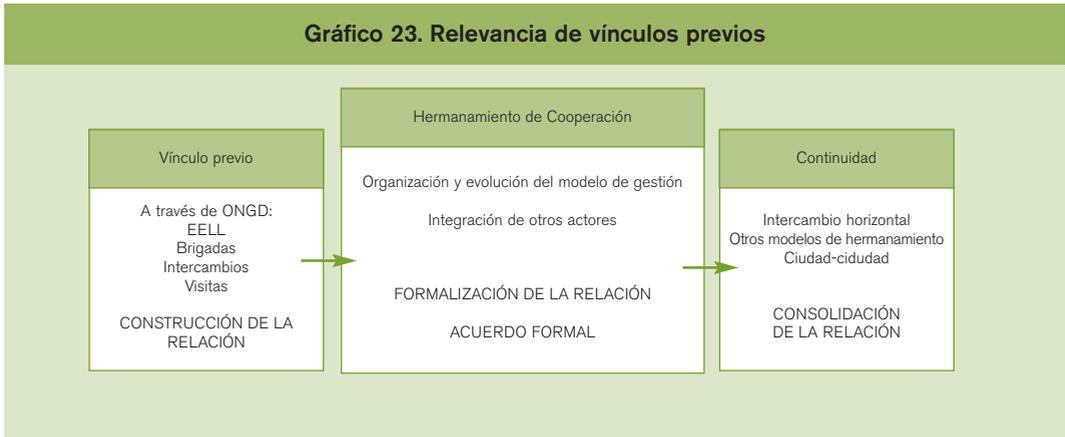
El análisis se ha centrado en determinar en qué medida las relaciones de intercambio y conocimiento previo a la generación de iniciativas (proyectos) ha influido en que las intervenciones sean más eficientes, independientemente del momento exacto en el que se firma el HC y de la motivación u origen del mismo.

El principal hallazgo es que el vínculo previo entre organizaciones de la sociedad civil, equipos de gobierno locales, e incluso de personas a través de intercambios, visitas, brigadas, etc., facilitan el armado de la estructura básica del HC, la cercanía de las relaciones es muy importante en el caso de este instrumento de cooperación; este primer “grupo de interés en el HC” tiene un papel relevante en la dotación de contenido HC y en el acompañamiento en el desarrollo de iniciativas. Así, los estudios de caso revelan que los modelos mixtos y civiles donde intervienen de forma activa un conjunto de actores en estas etapas previas muestran unas puntuaciones más elevadas en eficiencia en los resultados que modelos institucionales donde el vínculo inicial se suele establecer entre los gobiernos locales exclusivamente, aunque luego se vayan incorporando otros actores (ver gráfico 23).

• Gestión de obstáculos o dificultades

Salvo excepciones, el HC se revela como un instrumento flexible a la hora de gestionar obstáculos o dificultades que pueden aparecer durante la ejecución de la intervención. Así, no suelen plantearse problemas ante modificaciones solicitadas siempre y cuando no afecte al volumen total del presupuesto y estén suficientemente justificadas.

Gráfico 23. Relevancia de vínculos previos



Los problemas en todo caso tienen que ver con los **mecanismos de seguimiento y de comunicación** entre los equipos encargados de la gestión de los proyectos: cuando existen canales institucionalizados y estables, la resolución de los problemas que pueden ir surgiendo durante la ejecución se abordan con cierta facilidad, lo que no ocurre cuando no se logra que la relación sea fluida por diversos motivos (cambio en el interlocutor en terreno, o dificultades técnicas, por ejemplo con las líneas telefónicas y de internet en Cuba).

Sí es importante el que la flexibilidad no sea consecuencia de una falta de incorporación de instrumentos de seguimiento y control, es decir, es una característica positiva siempre y cuando no implique que las EELL están asumiendo las modificaciones sin un análisis y valoración de qué significan los cambios o modificaciones que se solicitan y qué implican en el desarrollo de las intervenciones (por ejemplo, reducción de la cobertura, atención de población no identificada inicialmente, etc.).

Aunque es más frecuente encontrar HC en los que sólo se solicitan informes de seguimiento administrativo financiero e informes narrativos básicos, centrados fundamentalmente en describir y mostrar la ejecución de actividades, los HC que incorporan sistemas de seguimiento técnico de las intervenciones tienen más posibilidades sobre otros HC menos evolucionados de prever o detectar a tiempo potenciales problemas y adelantar soluciones. Igualmente, la existencia de soporte en terreno, ya sea a través de "antenas" o de oficinas de los

Fondos de Cooperación y Solidaridad, facilitan la resolución de obstáculos o dificultades.

Impacto

PREGUNTA GENERAL DE EVALUACIÓN

Grado de contribución de los objetivos de la cooperación municipal a través del HC a los planes o líneas estratégicas municipales, incidencia de los diferentes modelos identificados. ¿En qué medida ha transformado la realidad? ¿Hay beneficio para otros municipios?

• Aporte del HC al cumplimiento de los planes o líneas estratégicas municipales de cooperación

La escasa disponibilidad y uso de instrumentos de seguimiento y evaluación, y la ausencia en muchos casos de una memoria documentada de carácter técnico de los HC, limita la posibilidad de valorar objetivamente el impacto de las acciones de los HC en el desarrollo local, tanto en el marco de la evaluación como, y sobre todo, para que los municipios tengan una retroalimentación clara de los efectos que están teniendo las acciones que desarrollan y apoyan respectivamente. Esta situación además limita la posibilidad de actuar y tomar decisiones oportunas y a tiempo en relación al HC.

Como solución, la evaluación introdujo a través de los cuestionarios consultas específicas mediante preguntas concretas, en las que se pedía valorar el cumplimiento de resultados previstos,

Gráfico 24. Resultados de cuestionarios con relación a la percepción sobre resultados



la sostenibilidad de los resultados a medio y largo plazo, los efectos de las acciones en el desarrollo estratégico local del municipio y la posibilidad de replicar las acciones y proyectos en otras zonas del municipio u otros municipios.

En el siguiente gráfico se exponen los resultados de los cuestionarios diferenciado la respuesta entre actores en España y en los países¹⁰⁴:

Como se puede observar, los elementos más relevantes son:

- La valoración por parte de los municipios españoles está en todos los casos por debajo de la de los actores en los países, luego la percepción de los efectos es distinta, lo que puede estar relacionado con las carencias de diseño y aplicación de instrumentos sistemáticos de valoración de los efectos que puedan ponerlos de manifiesto de una manera objetiva.
- La valoración en general de todos los aspectos consultados es alta, tanto en España como en terreno, destaca la alta valoración de los actores en terreno del cumplimiento de resultados, por encima de los efectos en el desarrollo local.

Los estudios de caso ofrecen además algunos elementos de análisis importantes para entender y dimensionar la incidencia de los resultados de los HC en términos de desarrollo en los municipios hermanos:

- Cuando los HC suponen un aporte relativamente importante dentro de los presupuestos del municipio hermanado, y se tienen en cuenta los objetivos de desarrollo definidos localmente, la valoración de los efectos y resultados es positiva. Hay que tener en cuenta que, en general, los gobiernos locales en los PVD tienen pocas posibilidades de contar con financiación externa directa, en este contexto el HC u otro tipo de relaciones municipio-municipio les permite acceder de forma sostenida a recursos financieros y técnicos, que normalmente se ajustan a sus demandas y que de otra manera sería muy complicado obtener.
- Aunque los datos globales de la distribución sectorial de la AOD de los gobiernos locales indican un incremento anual de las inversiones en el subsector "Gobierno y sociedad civil", no es tan evidente su incorporación en los niveles estratégicos, ni tiene un reflejo claro en un cambio de prioridades de los municipios. En ocasiones, los elementos de fortalecimiento institucional pueden estar incorporándose en las intervenciones pero no de una forma evidente ni establecida como tal de antemano.
- En general, se han encontrado muy pocos elementos de análisis con relación a la viabilidad y

¹⁰⁴ En este caso, la diferencia en la respuesta entre actores institucionales y de entidades de la sociedad civil no es significativa, a excepción de la valoración de la posibilidad de replicar las acciones y proyectos que en el caso de sociedad civil es algo menor que en las alcaldías en terreno.

la sostenibilidad de las acciones, que son clave para la consolidación de los efectos. Esto no significa necesariamente que no estén lográndose intervenciones viables y/o sostenibles, sino que no hay un análisis previo que garantice la atención a estos aspectos y la puesta en marcha de las medidas concretas que sean necesarias.

- Otro tema importante es que al no aplicar de forma sistemática instrumentos que verifiquen el avance en los resultados de las acciones del HC tienen menos posibilidad de conectarlo con las inversiones realizadas y por tanto de rendir cuentas a la ciudadanía, igualmente de ir incorporando la gestión para resultados dentro de sus prácticas de cooperación municipal. Este tema tiene relación con la inversión que despliegan los ayuntamientos en actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, y que podría nutrirse de los resultados de un seguimiento y puesta en valor de los efectos de las acciones en el marco de los HC.

Por último, y aunque se ha encontrado en pocas ocasiones dentro de los estudios de caso, es muy importante evidenciar que hay ocasiones en las que la experiencia y conocimiento que adquieren los gestores municipales a lo largo del desarrollo de los HC en materia de municipalismo y cooperación descentralizada está contribuyendo, en algunos países, a generar modelos de desarrollo local y gestión municipal adaptados al contexto nacional.

• Beneficio para otros municipios o áreas geográficas

En los casos en los que se interviene en municipios que pertenecen o se integran en estructuras supramunicipales, los efectos de la experiencia que desarrolla el gobierno local con la gestión del HC repercuten en este ámbito superior. En estos casos es clave la existencia de un equipo técnico integrado en dicha estructura supramunicipal que sea capaz de identificar las necesidades de fortalecimiento institucional y de capacitación técnica de los propios equipos municipales, para que mejoren las posibilidades de atraer y gestionar recursos de forma conjunta.

Este tipo de experiencias han sido muy puntuales en el conjunto de los estudios de caso, y no estarían directamente vinculadas a los HC.

Los beneficios para otros municipios o áreas geográficas que se han podido observar no son fruto de una intencionalidad clara, es decir, no se han encontrado HC que generen iniciativas en el marco de alianzas estratégicas entre municipios, ya que normalmente suelen estar muy dirigidas al propio municipio hermanado. Los casos detectados en los que sí existen beneficios para municipios colindantes se refieren a dotaciones de centros educativos y residencias estudiantiles de ciclo superior, a los que acuden jóvenes de otras áreas, mejora en vías de acceso, etc.

• Sostenibilidad¹⁰⁵

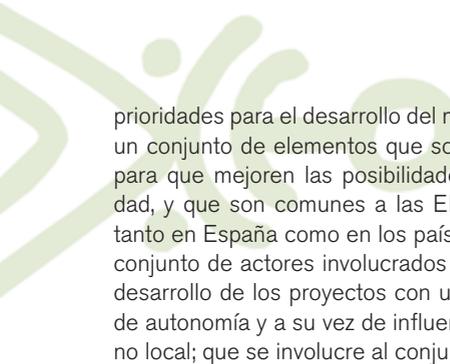
– Políticas de apoyo

Es un factor que afecta a dos niveles: en el ámbito de la legislación y normativa de soporte de la CMD y por tanto del desarrollo de acciones directas en el marco de los HC; y en segundo lugar las políticas internas de cada entidad local a la hora de apoyar y conducir los HC.

El desarrollo normativo (regulación) reciente de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, cuya Disposición Adicional Primera abre la posibilidad de elaborar un modelo de ordenanza que contemple las características de la CMD, es un paso importante para que las EELL dispongan de un marco legal que les facilite la elección de la CMD como modalidad y, en consecuencia, una participación más activa en la orientación y desarrollo de los HC.

Por su parte, los cambios políticos en los gobiernos locales tienen una influencia clara en la sostenibilidad de los HC y de las acciones de desarrollo que se abordan, especialmente en países en los que un cambio de gobierno implica la sustitución de la mayor parte del equipo municipal, sin que se produzca una transferencia adecuada de los procesos en marcha, ni se mantengan necesariamente las

¹⁰⁵ Aspecto añadido sobre los TdR originales, por demanda de miembros del Comité de Seguimiento de la Evaluación en la fase de redacción del Informe Final, para completar los aspectos relacionados con el impacto de los HC y sus acciones de desarrollo; es por ello que se han abordado únicamente aquellos factores que han formado parte de otros capítulos del estudio, que lógicamente no son todos los que influyen en la sostenibilidad (por ejemplo, no ha sido posible incorporar el enfoque de género, la protección del medio ambiente, y sólo en parte el factor relativo a tecnología apropiada).



prioridades para el desarrollo del municipio. Así, hay un conjunto de elementos que son fundamentales para que mejoren las posibilidades de sostenibilidad, y que son comunes a las EELL hermanadas tanto en España como en los países: que exista un conjunto de actores involucrados en el HC y en el desarrollo de los proyectos con un adecuado nivel de autonomía y a su vez de influencia en el gobierno local; que se involucre al conjunto de los grupos políticos, para que se apropien de las acciones y aumenten las opciones de apoyo y continuidad a los procesos iniciados; que el compromiso que se establezca entre los municipios sea amplio (supere la condición de “declaración de intenciones”); y que las acciones que se diseñen en el marco de los HC estén plenamente integradas en las estrategias de cooperación para el desarrollo (España) y en los planes de desarrollo municipal (países).

– Tecnología apropiada

Los estudios de caso han puesto de manifiesto que, en general, las acciones que se plantean en el marco de los HC se engloban en el sector de “Infraestructuras y servicios sociales”, especialmente en modelos de HC que tienen un menor grado de evolución. En estos casos las acciones responden a las capacidades y conocimientos técnicos con que cuenta la alcaldía, por lo tanto no se plantean dificultades ya que no se introducen nuevas tecnologías que requieran ser asimiladas o mantenidas una vez concluyan los proyectos.

Cuando los HC han evolucionado, los sectores prioritarios de intervención van a su vez cambiando desde “Infraestructuras y servicios sociales” hacia una apuesta más decidida en sectores relacionados con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias. Son casos aún minoritarios pero que están suponiendo la introducción de tecnologías que requieren de un acompañamiento y/o asesoría técnica. En los estudios de caso analizados se han detectado experiencias valiosas en las que la incorporación en la gestión y ejecución de los proyectos de actores especializados vinculados de una u otra forma con los municipios (empresas municipales, universidades, etc.) están permitiendo esta transferencia de tecnología, atendiendo igualmente las necesidades de acceso a equipos y repuestos, las consultas ante problemas técnicos, y la cualificación específica del personal.

– Aspectos socioculturales

En general, en los estudios de caso se ha revelado la importancia que tiene la participación de la sociedad civil organizada en el desarrollo de los HC: su apropiación¹⁰⁶ del proceso es clave como elemento de viabilidad y sostenibilidad de las acciones y del propio HC.

En este sentido, los HC que han evolucionado y que cuentan con estructuras de participación en las que se integran otros actores (comités de HC, o similar), tienen más posibilidades de involucrar activamente a la población en el ciclo de las intervenciones, y por tanto que contribuyan en el desarrollo y mantenimiento de los efectos de las acciones.

Señalar además que el HC, a diferencia de otros instrumentos de cooperación para el desarrollo, permite el desarrollo de la empatía y vínculos entre personas y organizaciones más allá del acuerdo que se haya establecido entre los gobiernos locales, sobre todo en los modelos mixtos y civiles, implicación que cuando se produce mejora los niveles de conocimiento mutuo y posibilidades de identificar acciones complementarias de intercambio sociocultural que refuerzan el HC.

– Capacidad institucional y de gestión

En general, se ha identificado que la capacidad organizativa y de gestión de los municipios hermanados para asumir de manera autónoma la continuidad de las acciones una vez finalizado el apoyo externo tiene relación positivamente con la participación democrática de los distintos actores en el HC, ya que tiene una influencia directa y efectiva en el desarrollo de capacidades institucionales; la interlocución permanente entre los municipios hermanados, que permite identificar y desarrollar trabajos conjuntos donde se van identificando necesidades y asimilando competencias en la gestión de los servicios públicos municipales; y como elementos debilitadores, la inversión en el refuerzo de capacidades administrativas y de gestión más relacionadas con una demanda utilitaria del municipio español que en un verdadero avance en la superación

¹⁰⁶ Véanse los resultados del análisis de la apropiación a nivel institucional y a nivel de las intervenciones de desarrollo.

de las limitaciones en la idoneidad de la gestión del conjunto de la Administración local; y creación y mantenimiento de estructuras paralelas promovidas por el ayuntamiento español, más allá del tiempo que se podría considerar “justificable” y sin un proceso adecuado de transferencia al gobierno local.

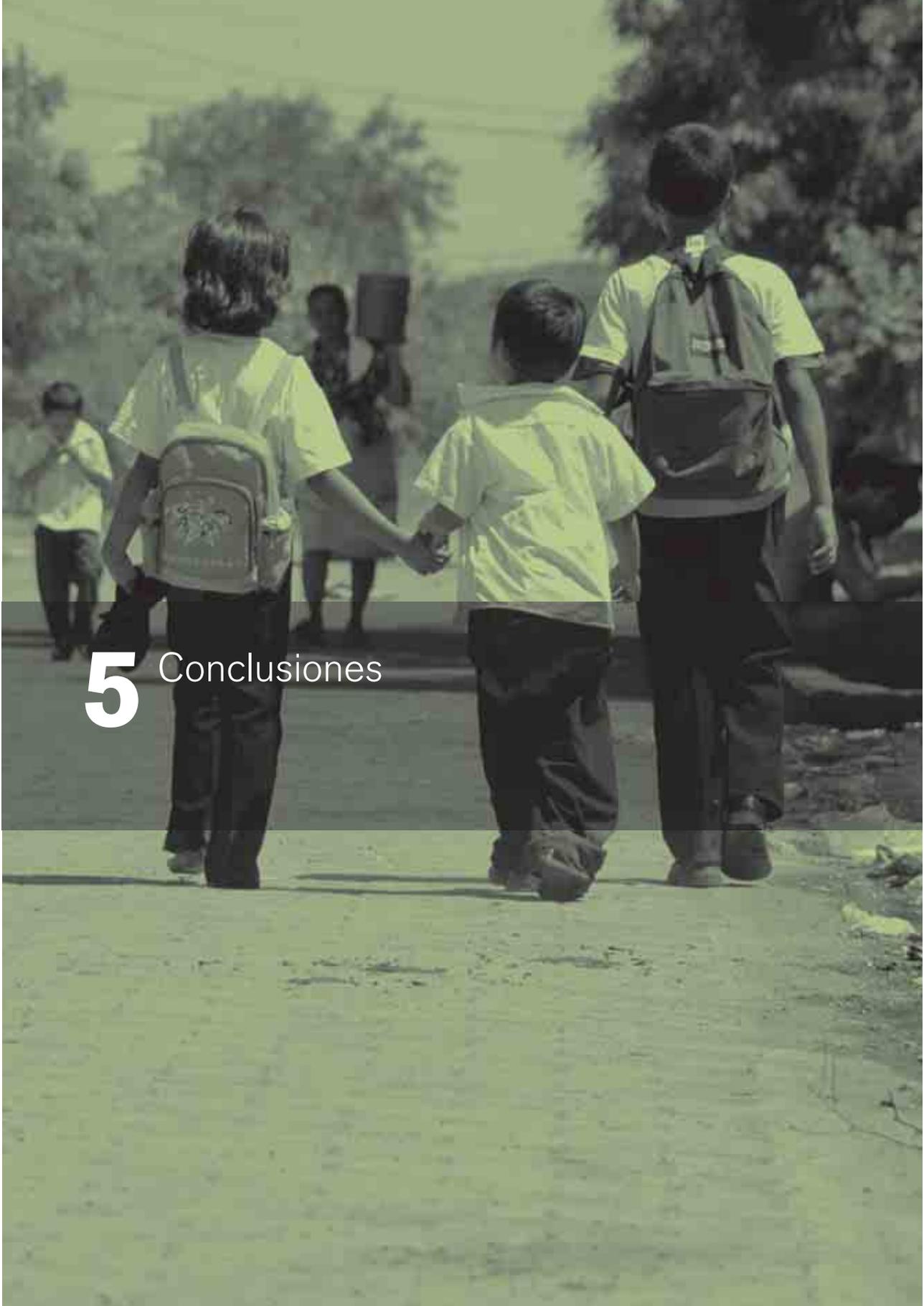
– Factores económico-financieros

Un elemento que se revela como determinante a partir de los estudios de caso es el grado de incorporación de las intervenciones en los planes de desarrollo del municipio y la sintonía con las prioridades marcadas por el mismo: en la medida en que esta condición se cumple, el nivel de asimilación de los gastos de mantenimiento y operación que pueden generar los proyectos mejora, y acaban formado parte de los gastos corrientes del gobierno local (es, por ejemplo, el caso de proyectos

de infraestructuras de uso social como bibliotecas, casas de la juventud, etc.).

• **Otros aspectos relacionados**

Por último, se quiere señalar que en el contexto actual de algunos países, especialmente en América del Sur y Centroamérica, se presenta una oportunidad para las EELL españolas que, según el análisis de datos globales de las intervenciones de CMD y los estudios de caso, aún no se está incorporando de forma visible: se trata del acompañamiento a los procesos de descentralización. Estos procesos, que implican transferencia de competencias y gestión de recursos a los gobiernos locales, requieren un esfuerzo adicional de fortalecimiento institucional para que dichos procesos culminen con éxito. En este sentido, la experiencia de los municipios españoles puede ser un punto de apoyo estratégico importante.



5 Conclusiones

5 Conclusiones

5.1. Conclusiones generales

5.1.1. HC como buena práctica

Hay un conjunto de elementos que permiten identificar al HC como una buena práctica, que le caracteriza como instrumento específico de cooperación, aunque teniendo en cuenta que no siempre están presentes y que tienen una relación muy directa con la evolución y nivel alcanzado por el propio HC, principalmente:

- **HC como marco que permite la estabilidad de los acciones de cooperación:** cuando los HC son estables y generan acciones continuas y sostenidas en un mismo espacio, acordes con las estrategias de desarrollo del propio municipio, producen efectos muchas veces visibles y reconocidos por la población; finalmente, y en estos casos, el HC es parte de la vida institucional del municipio.
 - **HC como instrumento flexible y adaptativo:** se trata de un instrumento que destaca por su capacidad de adaptarse al ritmo y las condiciones cambiantes del contexto, que permite asimilar los tiempos que los municipios requieren para avanzar en sus propios procesos de desarrollo.
 - **HC como estrategia de concentración y focalización geográfica:** independientemente de que pueda existir dispersión en cuanto a sectores de intervención, o que los presupuestos sólo permitan diseñar micro proyectos, el HC como instrumento de cooperación se concibe en sí mismo como una concentración de acciones en un área determinada, en principio a largo plazo, y que aún esfuerzos de municipios canalizados por otras vías o modalidades (por ejemplo, priorizando los municipios hermanados en las convocatorias de subvenciones a ONGD). El HC como polo de atracción de la cooperación.
- **HC como eje vertebrador de la cooperación del municipio:** cuando el HC ha logrado evolucionar como herramienta de la cooperación para el desarrollo, se constituye como eje vertebrador de la cooperación del municipio, integrando tanto acciones y proyectos de cooperación como de sensibilización y educación para el desarrollo, procurando un conocimiento y un compromiso más directo con las realidades de los países en vías de desarrollo por parte de la población del municipio y vinculando a ambos gobiernos locales y también a la ciudadanía, para establecer estrategias conjuntas de desarrollo y garantizar la transparencia. En estos casos se producen no sólo transferencias de recursos financieros, sino también colaboración y asistencias técnicas, intercambios culturales y de experiencias. Aunque son pocos los casos en los que se ha podido observar este tipo de evolución, existen experiencias valiosas que apuntan en esta dirección y que tienen su base en la suma de un impulso técnico y político.

Además se han identificado casos en los que una priorización sectorial (en base a una reflexión compartida y dentro de las estrategias de desarrollo municipal) tiene una mayor incidencia que HC que son excesivamente flexibles a la hora de definir los sectores de intervención. Es el caso de HC que se han dirigido a intervenciones en áreas como juventud, mujer, agua, etc., como prioridades de incidencia continua (aunque sea a través de micro proyectos) y que normalmente coinciden con áreas en las que el propio ayuntamiento español tiene experiencia y/o con los que se identifica por su propia actividad económica, social o cultural.

Igualmente, hay una serie de aspectos que limitan la concepción del HC como una buena práctica:

- Una baja implicación del gobierno local tiene una relación directa con un menor impacto de las

acciones, existiendo más riesgos sobre la sostenibilidad e institucionalización de los resultados; cuando la alcaldía se apropia de la intervención tiene más posibilidades de que los efectos sean mayores y se mantengan en el tiempo. En este sentido, influye igualmente que se logre o no la implicación del conjunto de grupos políticos en el HC y la superación de la visión política del HC.

- Cuando el modelo de gestión no implica al conjunto de actores, no logra evolucionar y se concentra en la transferencia de fondos, sin incorporar elementos estratégicos básicos y de gestión, la valoración de los efectos de las acciones es menor.

Por último señalar que, si bien el HC implica concentración geográfica, es frecuente la preferencia por las áreas urbanas frente a las áreas rurales, por lo que los efectos en el desarrollo que se pueden estar favoreciendo por el HC termina siendo una visión parcial o sesgada de la transformación del conjunto de la realidad del municipio, especialmente en aquellos casos en los que no se favorecen estrategias de complementariedad con otras entidades y no se está asumiendo el reto de incidir en estos lugares.

5.1.2. Evolución del HC como instrumento de cooperación local para el desarrollo

El HC no está necesariamente desligado de otros mecanismos e instrumentos de la cooperación municipal: así, la visión estratégica puede generarse en el marco de los HC, y que sea tanto la cooperación municipal directa como la indirecta las modalidades disponibles para su desarrollo. El HC termina siendo de este modo el eje estratégico que orienta tanto la CMD como parte de la CMI, y que articula las acciones en el marco de la cooperación para el desarrollo

y la sensibilización y educación para el desarrollo, lo que estaría favoreciendo la coherencia en la AOD de las EELL, tal y como se representa a continuación

El HC mantiene una serie de características cuya suma hace que se obtengan mejores resultados e incidencia en el desarrollo de los municipios hermanados. Se expone a continuación la situación “ideal” de cada variable o característica, a la que están tendiendo las EELL que tienen un nivel más evolucionado de su cooperación:

- **Recursos humanos:** disponibilidad de personal técnico dedicado a la gestión de la cooperación para el desarrollo.
- **Plan estratégico de cooperación:** desarrollados ejercicios participativos de análisis e identificación de la visión a medio y largo plazo de la cooperación para el desarrollo (marco político-estratégico) y con altos niveles de previsibilidad de la ayuda (planificación operativa, asignación presupuestaria plurianual).
- **Volumen de CMD y presupuesto por intervención:** porcentaje de la CMD sobre el total de la AOD y presupuesto de las intervenciones por encima de la media existente en la actualidad (10% de la AOD como gestión directa de las EELL, y 25.000 euros de presupuesto medio por intervención), incorporando mecanismos de co-gestión y cofinanciación.
- **Continuidad en el aporte:** alta relevancia en modelos más evolucionados.
- **Tipo de intervención:** proyectos o programas con un nivel adecuado de diseño, incluyendo todos los componentes básicos que permiten contextualizar la intervención, identificar sus objetivos y resultados esperados, actividades a desarrollar, recursos y tiempo.

Relación del HC con modalidades y procedimiento de concesión de la AOD



- **Sector de intervención:** orientadas hacia el sector “Gobierno y sociedad civil”, especialmente en la transferencia del “saber hacer” municipal, e incluyendo asistencias técnicas e intercambios en áreas relacionadas con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias como gobierno local.
- **Seguimiento y evaluación:** se incorporan de forma sistemática herramientas de seguimiento y evaluación; y se define la estrategia de seguimiento en terreno (con medios propios, o en alianza con entidades técnicas externas).
- **Comisión del HC:** se potencia la participación de la sociedad civil organizada en el desarrollo de los HC, con estructuras estables y activas (correcta gestión de los espacios de participación).
- **Plan de Desarrollo Local:** sintonía de las intervenciones con el plan local de desarrollo de los países donde se interviene, se apoya la definición y actualización de los mismos.
- **Modelo general de gestión:** modelo mixto, en el que el liderazgo es compartido entre el equipo de gobierno del ayuntamiento y una o varias organizaciones de la sociedad civil, siendo muy relevantes los espacios de coordinación y articulación de acciones en el marco de los HC.
- **Concepción del HC:** tendencia a considerar la relación como un intercambio en el que la relación es ciudad-ciudad, procurando involucrar no sólo a los gobiernos locales sino al conjunto de la ciudadanía.

Este conjunto de elementos no son exclusivos de EELL con grandes capacidades presupuestarias o de recursos técnicos, la apuesta por este modelo evolucionado pasa igualmente por identificar las potencialidades del trabajo coordinado o en consorcio con otras EELL con las que exista afinidad por el modelo o características de la cooperación que desarrollan, o con otras entidades supramunicipales que puedan apoyar y acompañar en el desarrollo de los HC.

5.1.3. Influencias y limitantes de la CMD y el HC

El nivel de avance de la CMD y de los HC está influenciado por una serie de factores que, si bien cuentan con algunos indicadores de mejora, aún están limitando y condicionando su desarrollo:

- **Definiciones:** aunque hay algunos avances en el marco del grupo de técnicos de cooperación de

la FEMP, así como aportes de algunos ayuntamientos que han avanzado una definición, el término CMD aún no mantiene una definición que evite equívocos o diferentes interpretaciones, lo que tiene una influencia directa en la recopilación y análisis de la información relacionada con la cooperación municipal y con su coherencia interna. Una situación similar mantiene el término “hermanamiento de cooperación”, siendo en este caso los avances hacia una definición compartida menores que en relación a la CMD.

- **Disponibilidad y calidad de la información:** a partir del año 2005 se retoma, con la firma del acuerdo SECI-FEMP, la recogida de datos sobre la cooperación de las EELL, y cobra cada vez mayor relevancia este capítulo dentro del Seguimiento PACI, incorporándose mejoras en el cómputo de la AOD. Sin embargo, la ausencia de un criterio homogéneo y compatible entre entidades nacionales y autonómicas a la hora de recopilar y sistematizar la información sobre la cooperación local para el desarrollo está limitando las posibilidades que se abrirían para completar y/o contrastar los datos. En este contexto, y en el marco de la evaluación, las mayores dificultades se presentan a la hora de identificar el volumen y características de la AOD que se canaliza específicamente como CMD y a través de los HC, necesaria para entender su evolución y como base para el análisis y orientaciones futuras.
- **Memorias de HC:** si bien los HC entre España y países en vías de desarrollo cuentan con un amplio recorrido (más de 10 años en una mayoría de casos), los ejercicios de documentación de las etapas y recorrido de los HC (memorias) han sido minoritarios tanto en España como en los municipios hermanados. Esta carencia limita las posibilidades de valorar y retroalimentar el desarrollo del HC y aprovechar la experiencia.
- **Visibilidad:** el punto anterior tiene relación igualmente con la visibilidad de prácticas de cooperación local para el desarrollo, y que la ausencia de un ejercicio de sistematización está limitando: es el caso del uso de instrumentos innovadores y en línea con la agenda de eficacia de la ayuda como la ayuda programática, ya sea en forma de apoyo presupuestario general o sectorial en el ámbito local, que se están produciendo en la práctica y que sin embargo no son reconocidos como tales por los propios municipios implicados, lo que no ayuda al análisis de su viabilidad y

potencial desarrollo (incluso de fondos comunes)¹⁰⁷.

- **Limitantes normativos:** actualmente no existe un marco legislativo o una regulación específica de la legislación vigente adaptada a la realidad de las EELL con relación a la CMD y el HC, lo que condiciona su elegibilidad como modalidad de cooperación. La reciente aprobación de la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional abre la posibilidad de superar estas limitantes normativas.
- **HC como compromiso de largo plazo:** los HC son generalmente protocolos que no incluyen una fecha de finalización y que se han originado por diversos motivos (político-ideológicos, histórico-culturales, de solidaridad y cooperación, y más recientemente vinculados con organizaciones y grupos de población inmigrante); esta diversidad y el hecho de que la mayor parte pase por periodos de inactividad, obliga a revisar y racionalizar estos acuerdos especialmente si se les quiere dotar de contenido, y mantener un nivel adecuado de actividad, que no necesariamente y exclusivamente pasa por una transferencia de recursos económicos en forma de proyectos (evolución hacia modelos ciudad-ciudad o hermanamientos de la Comisión Europea).

Por último, señalar la **relevancia de los espacios de articulación y coordinación con otros actores** en el ámbito nacional, autonómico y local, como dinámicas que pueden permitir avanzar en la mayor parte de las limitaciones antes expuestas.

5.2. Conclusiones de la evaluación a nivel de diseño de la política de cooperación municipal y del Instrumento del Hermanamiento

Pertinencia

Los elementos más relevantes que están influyendo en que el **diseño de intervenciones en el marco de los HC respondan a necesidades**

reales y demostradas de la población del municipio hermanado, orientadas al objetivo de lucha contra la pobreza, son básicamente la existencia de un soporte técnico, que se aborden: procesos de planificación estratégica y que se canalice la participación efectiva del conjunto de actores implicados en la cooperación para el desarrollo en los municipios.

Cuando las EELL incorporan un soporte técnico, en cualquiera de sus variantes (equipos propios, Fondos Municipales de Cooperación y Solidaridad, ONGD) existe una mayor sintonía y adecuación entre la identificación y el diseño de las intervenciones y las necesidades existentes, recogidas ya sea a través de diagnósticos o en los planes de desarrollo municipal (PDM); es decir, los equipos técnicos se preocupan de identificar los procesos de análisis y detección de necesidades que se están produciendo en los municipios de los países y sus resultados, y en algunos casos incluso apoyan su elaboración y/o actualización. Cuando este elemento técnico no está presente se reduce la posibilidad de conocer, analizar y contrastar la situación y necesidades del municipio hermanado, siendo mayor el riesgo al asumirse sin una valoración técnica objetiva las propuestas del gobierno local.

Un segundo elemento que influye es que la EELL local española no cuente con ejercicios y documentos de planificación estratégica propia en el área de cooperación, situación que limita la posibilidad de influir y tomar decisiones conjuntamente con el municipio hermanado. En estos casos, aunque actores como las ONGD locales, con vínculos permanentes en el marco del HC y en la zona de intervención, están aportando una cierta visión estratégica, la EELL estaría delegando su parte de responsabilidad, y por tanto reduciendo su función como copartícipe en el desarrollo de las políticas de cooperación del municipio, limitando su intervención activa en la evolución y orientación pertinente de la CMD y los HC.

En general, existe correlación entre los aspectos de pertinencia y el nivel de consenso, apoyo y participación de distintos actores en el diseño y desarrollo de los HC: la multiplicidad de actores favorece la consistencia en los niveles estratégicos, siempre y cuando no quede minimizado el papel que desempeña la EELL.

¹⁰⁷ En algunos municipios donde coexisten numerosos hermanamientos con distintas localidades de países europeos se están llevando a cabo iniciativas de encuentros periódicos en forma de Conferencias de Ciudades Hermanadas que podrían terminar generando propuestas de este tipo.



En cuanto a la evolución de los **HC como instrumento de cooperación para el desarrollo**, es evidente que la distribución geográfica actual de los HC es aún reflejo de las motivaciones ideológicas y políticas de las EELL que les llevaron a hermanarse con determinados países en las décadas de los años ochenta y noventa (un dato significativo es que cerca del 50% de los HC notificados a la FEMP en el año 2007 se ubicaban entre Nicaragua y población saharauí), a lo que hay que añadir dos elementos relevantes: que no todas las EELL que mantienen HC indican que realizan acciones de cooperación directa, luego no en todos los casos se involucran directamente en la gestión de intervenciones en el marco de los mismos; y que sólo uno de cada cuatro HC se notifican de manera continua a lo largo del periodo en el que se han podido recoger datos (2005-2008). Luego, aún persistiría un volumen considerable de HC, formalizados a lo largo de los años, por consolidar como instrumentos de cooperación.

Sin embargo, el estudio concluye que, por un lado, hoy en día los nuevos hermanamientos firmados tienden a definirse desde el principio como de cooperación, es decir, con el fin de establecer acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza, con frecuencia vinculados a dinámicas locales de apoyo a localidades de origen de población inmigrante. Y por otro, que los HC activos y en los que hay un compromiso social además de institucional, han evolucionado igualmente hacia hermanamientos de cooperación y solidaridad, con una clara tendencia a dotarlos de contenido y al cumplimiento de compromisos asumidos, tanto ante el municipio hermanado como ante la sociedad civil involucrada en el HC, que demanda un mínimo nivel de actuación en el marco de los mismos.

En relación con la **influencia de los aspectos normativos y de regulación de la cooperación municipal en el diseño de propuestas de CMD y en el marco de HC**, es claro que la ausencia de un marco regulador específico de las acciones en el exterior de las EELL está condicionando, en cierta medida, la posibilidad incluso de elegir la CMD y su potencialidad como modalidad de cooperación. A falta de otro tipo de normativa y regulación para la CMD, las bases que regulan la con-

vocatoria de subvenciones públicas acaban constituyendo el único documento de referencia tanto estratégico como de procedimientos administrativos. Finalmente, la canalización de fondos al exterior se lleva a cabo con frecuencia a través de una entidad intermediaria (gestión indirecta de los recursos), lo que limita la posibilidad de la EELL de orientar estratégicamente la cooperación local para el desarrollo, y en su caso los HC, y de involucrarse directamente en el diseño de las propuestas.

Por su parte, cuando la EELL opta por la modalidad de cooperación directa, el diseño de las propuestas se supedita a los límites que indica la interventoría del ayuntamiento en cuanto a periodo de ejecución, capítulos presupuestarios, procedimientos y nivel de exigencia en el control del gasto, con criterios que responden a la actividad normal del ayuntamiento en España. En consecuencia, el conocimiento y familiaridad del área financiera y administrativa de la EELL con la actividad de cooperación es fundamental para avanzar en la asimilación y adaptación de la práctica habitual a las características y necesidades específicas del sector.

Coherencia interna

En cuanto a la **coherencia entre las estrategias e instrumentos definidos por la CMD**, el que aún no esté resuelto a nivel conceptual la propia CMD (definición, sus instrumentos, modalidades y procedimientos), que sólo un pequeño porcentaje de las EELL aborden procesos de planificación estratégica participativa y que existan pocos espacios prácticos de intercambio en el ámbito nacional entre técnicos y responsables de cooperación, afecta a la coherencia interna, en la medida que dificulta la homogeneización de criterios y el intercambio de experiencias y prácticas.

Sin embargo, esta situación mejora: a) en los casos en los que la EELL aborda procesos de planificación que permiten dirigir, orientar y establecer el marco en el cual se dirigen las diferentes actuaciones de cooperación, y en consecuencia las modalidades, instrumentos y formas de llevarlo a cabo; y b) cuando existe y funciona adecuadamente un comité o grupo de consulta y participación de la sociedad civil como espacio de discusión y consenso con relación a estrategias e instrumentos de la cooperación para el desarrollo del municipio. Es

decir, se hace un esfuerzo, en el marco de la planificación, de concretar y definir la estructura y la lógica de la cooperación del municipio.

En los casos de EELL con una relevancia y motivación alta hacia la CMD y el HC, se puede decir que el HC integrado como **priorización geográfica** (incluido además en las Bases de la Convocatoria pública de subvenciones a ONGD, que canalizan un volumen importante de la AOD del ayuntamiento), **instrumento de cooperación desde una visión amplia** (involucrando a otros actores, articulando y complementando el trabajo con las acciones de cooperación directa del gobierno local), y **parte de la labor de sensibilización y educación para el desarrollo del municipio** (enlazando coherente y estratégicamente las acciones de cooperación para el desarrollo en los países con la sensibilización, movilización y participación de la ciudadanía), se traduce en estos casos en un elemento de fortalecimiento de la coherencia interna, de racionalización y concentración de acciones.

Coherencia externa

A partir del análisis de la **concordancia entre la política de CMD y otras políticas y/o programas** dentro de los estudios de caso se concluye que, en general, los ejercicios de planificación en el ámbito autonómico o nacional (Planes Directores de la Cooperación Española, Planes Directores Autonómicos) no están siendo un referente estratégico a la hora de desarrollar las estrategias y objetivos propios de la cooperación local. La referencias más utilizadas, tanto en el desarrollo de los planes estratégicos municipales de cooperación, como en su defecto en las bases de las convocatorias públicas de subvenciones (como documentos orientadores de la cooperación local para el desarrollo) son objetivos y acuerdos internacionales, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta situación tiene relación con la existencia de espacios de articulación y sintonización de estrategias entre las EELL y otros actores de la cooperación para el desarrollo en España: los espacios previstos y creados formalmente para la coordinación, intercambio de información y colaboración entre las Administraciones Públicas nacional o autonómicas y locales, al amparo de la legislación vigente en

materia de cooperación internacional para el desarrollo, aún no están lo suficientemente desarrolladas como para permitir la mejora de la coherencia entre políticas y estrategias de cooperación multi-nivel; las carencias en sistemas de información integrados, accesibles y que permitan disponer de información actualizada es un aspecto crítico en este sentido, es decir, no se dispone de suficiente información acerca de dónde, cuándo, ni quiénes están trabajando en el campo de la cooperación para el desarrollo. En general, las EELL mantienen demandas claras de mejora de la información y de espacios útiles de articulación tanto en el ámbito autonómico como en el nacional.

Se concluye, por último, que los espacios mejor valorados por las propias EELL para la articulación y sintonización de estrategias son los que se establecen en el ámbito local (espacios de concertación local como los Consejos de Cooperación), y en un segundo término los del ámbito autonómico, especialmente los que se generan en torno a los Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Alineamiento

Los resultados de los estudios de caso ponen en evidencia la alta valoración en terreno de la sintonía existente entre las acciones que se desarrollan en el marco de los HC y el plan de desarrollo del municipio hermanado, o en su defecto con las prioridades que señala su gobierno local. Es claro que en el momento en que se respetan las estrategias locales, la apropiación por parte del municipio hermanado es mayor y se facilita la gestión para la obtención de los resultados previstos: aporte de recursos propios financieros y técnicos, facilitación de avales para gestiones ante organismos públicos del país, mediación con la población, etc. Los actores involucrados en los municipios hermanados analizados consideran que los resultados del HC han tenido un efecto positivo en el desarrollo local cuando la mayor parte de las acciones contribuyen a las líneas marcadas por el plan estratégico de desarrollo municipal.

A un nivel más operativo, los instrumentos que los gobiernos locales de los municipios en los países hermanados utilizan para priorizar y tomar decisiones en el corto plazo (Planes Anuales de Inversión) no están siendo objeto de la misma atención y



seguimiento por parte de los ayuntamientos españoles que los planes de desarrollo municipal, aunque son muy relevantes en la sintonización de intervenciones, gestión de los recursos y la obtención de los resultados previstos.

5.3. Conclusiones de la evaluación a nivel de proceso de gestión de la CMD y del HC

Eficiencia

Es claro que se ha producido un incremento del compromiso financiero de la AOD municipal en los diferentes segmentos temporales en los que se registra esta información. En este marco se puede estimar que la CMD ha supuesto en los últimos años el 10% de la AOD de las EELL, con una tendencia a estabilizar esta modalidad de cooperación municipal. Todo ello ha conllevado que en el ámbito de la cooperación municipal se observe: a) una mayor priorización en sus agendas en este sector de inversión; b) el establecimiento de estrategias y marcos de intervención en el área de cooperación cada vez más específicos del “saber hacer” municipal; c) el refuerzo del rol del gobierno local como un actor con capacidades específicas en la gestión de la ayuda al desarrollo (no sólo como un mero tramitador de fondos); y d) la inclusión cada vez mayor de elementos técnicos en la gestión de la AOD, que permite aumentar las capacidades municipales para gestionar directamente una parte del presupuesto asignado a cooperación.

Todo ello ha supuesto nuevos retos y necesidades en la gestión de la AOD a nivel municipal, en donde el HC no ha sido un “instrumento” ajeno a estas transformaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este proceso de maduración no se está produciendo de forma homogénea y mucho menos de manera masiva, y aún es baja la incidencia de EELL con un sistema completo y apto de gestión en el ámbito de la cooperación.

Teniendo en cuenta los estudios de caso analizados, se incluyen a continuación las conclusiones obtenidas en dos puntos claves en la eficiencia del

proceso de gestión de la CMD y los HC, como son la **incidencia de los recursos utilizados frente a los resultados obtenidos** y la **relevancia del modelo de gestión del HC**:

- a. Los mejores resultados a nivel de eficiencia en la gestión han estado especialmente relacionados con el **grado de inversión en herramientas técnicas de gestión** concretas en el ámbito de la cooperación al desarrollo por parte de las EELL. Esto es significativo en las diferencias en la consecución de resultados a favor de los ayuntamientos, que a lo largo de su trayectoria han ido incrementando sus capacidades técnicas (incorporando de forma estable personal especializado, invirtiendo en ejercicios de programación, seguimiento y evaluación, etc.), frente a dinámicas donde la prioridad ha sido la transferencia íntegra de los montos asignados a la ejecución de la intervención, o la gestión a través de subvenciones a entidades externas en el ámbito de la cooperación como mecanismo de superar las carencias técnicas. Sí hay que señalar, con relación a la inversión en los aspectos técnicos, que aunque son los ayuntamientos con mayor presupuesto los que tienen más oportunidades para incorporar estas capacidades, ayuntamientos con un presupuesto menor han buscado soluciones: las alianzas y coordinación con otras entidades (Fondos de Cooperación y Solidaridad, ONGD, y otros ayuntamientos) les han permitido dar un salto cualitativo en los niveles de eficiencia, especialmente en contraste con EELL que mantienen como única prioridad el refuerzo de sus mecanismos de gestión administrativo-financiera.
- b. El **modelo de gestión del HC** es relevante no sólo para entender los niveles de eficiencia alcanzados sino también en una buena parte de los criterios de evaluación analizados. En general, los denominados modelos mixtos y civiles consiguen unos mayores resultados frente a modelos institucionales, siendo el primero de ellos (mixto) el que mayores capacidades aporta a la gestión del HC motivado por: a) una mayor multiplicidad de actores con un rol relevante en las diferentes fases en la gestión del HC; b) una mayor consistencia en la continuidad, en donde la ausencia o declive temporal de un actor relevante en la gestión puede ser compensado por la relevancia de otros actores; c)

este andamiaje y multiplicidad de roles y actores está permitiendo un mayor y más fino control no sólo de los aspectos financieros de las intervenciones sino de los aspectos técnicos de las mismas; y d) permite del mismo modo contrarrestar las deficiencias técnicas del líder en la gestión, principalmente en el seguimiento y ejecución del municipio, a través de la especialización de los actores que conforman el andamiaje en estos modelos.

Por último, los modelos de gestión que están permitiendo (como el caso del mixto) la presencia de unidades técnicas (externas o internas a las EELL) facilitan claramente la incorporación de instrumentos de identificación y seguimiento, promoviendo un análisis técnico de los procesos y resultados de las acciones, y su retroalimentación.

Con relación a la incidencia de los **mecanismos de cofinanciación y cogestión** en la eficiencia, los datos aportados en la evaluación nos muestran que el propio mecanismo de cofinanciación no suele asegurar por sí solo una gestión más adecuada en los HC. La mayor parte de los estudios de caso analizados incorporan mecanismos de cofinanciación a través de instituciones y/o programas de índole local, autonómico y nacional que han permitido incrementar el volumen presupuestario aplicado a las intervenciones. Sin embargo, en el momento en que se incorporan mecanismos reales de cogestión en alguno de los procesos (identificación, seguimiento y ejecución, principalmente) es cuando se logra una mayor especialización y eficiencia en los roles que asume cada actor.

Por último, la continuidad e interlocución permanente entre las EELL implicadas en los HC permite, especialmente en los modelos de gestión más avanzados, un análisis compartido de los presupuestos y especialmente de la justificación de las variaciones a los mismos. En general, en los estudios de caso analizados no se han observado desajustes críticos entre los presupuestos establecidos inicialmente.

Armonización

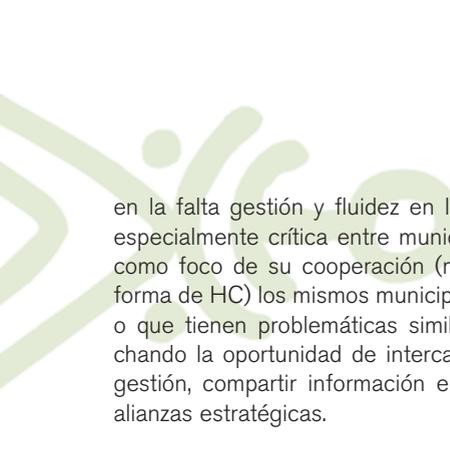
Los aspectos de armonización, y más concretamente de **coordinación y concertación entre actores con relación a la gestión de la cooperación de los ayuntamientos**, han sido mencionados

casi por unanimidad como uno de los elementos clave y críticos: la incidencia y calidad de estos procesos impulsa o limita la gestión del conjunto de instrumentos y modalidades en la AOD municipal, incluidos la CMD y el HC. Las conclusiones más relevantes del estudio son:

En general, los mecanismos de coordinación en el ámbito local municipal son valorados positivamente por su utilidad operativa y estratégica: dan respuestas precisas a las necesidades de gestión propia de las EELL, en contraste con la utilidad y resultados de la mayor parte de espacios de articulación externos al municipio (que mantienen un mayor peso en los temas relacionados con el acceso a diferentes fuentes de financiación), exceptuando, a nivel autonómico, el rol de coordinación técnica aportada por los Fondos de Cooperación y Solidaridad, y en el ámbito nacional el rol en la concertación de elementos estratégicos desarrollada por la FEMP.

En el ámbito local los principales espacios de coordinación y concertación identificados son los consejos municipales de cooperación y en el caso de los municipios que tienen hermanamientos, puede contarse además con espacios de participación creados en torno al HC. Este grupo mantiene unas características distintivas relacionadas con unos mayores valores en los aspectos de armonización representados por una relación más horizontal y estrecha entre el conjunto de actores que lo componen, en la base de una coordinación dilatada en el tiempo, en una misma zona de actuación y con interlocutores estables y con altos grados de motivación.

El rol y liderazgo asumido por los gobiernos locales en la gestión, los propios modelos de gestión que se están aplicando, el grado de institucionalización de los espacios de coordinación creados, y el nivel de desarrollo estratégico donde enmarcar el sector y sus espacios de concertación, son variables que están directamente relacionadas con un mayor o menor nivel de armonización en la gestión. En este sentido, es especialmente relevante las limitaciones que existen con relación a: a) la falta de herramientas y capacidades para la gestión eficiente de estos espacios; y b) la propia gestión de la información, aspectos que dan una percepción de un relativo "aislamiento" de las EELL. Estas limitaciones



en la falta gestión y fluidez en la información es especialmente crítica entre municipios que tienen como foco de su cooperación (muchas veces en forma de HC) los mismos municipios en los países, o que tienen problemáticas similares, desaprovechando la oportunidad de intercambiar formas de gestión, compartir información e incluso plantear alianzas estratégicas.

En la percepción global de los elementos de coordinación son relevantes las diferencias entre la mayor valoración de estos aspectos por parte de los actores del país socio, frente a la percepción más crítica de los actores españoles, aunque en ambos casos se menciona que la coordinación entre los dos ayuntamientos es el elemento clave a reforzar para la mejora de la gestión y la obtención de mayores resultados en las intervenciones. Igualmente se coincide, especialmente entre actores del país socio, en señalar la limitada coordinación entre donantes en el municipio receptor.

Apropiación (nivel institucional)

Las conclusiones con relación al **nivel de liderazgo y participación de las EELL de los países socios en el proceso del HC** parte de un primer elemento y es que normalmente los gobiernos locales en los países socios asumen el HC como un instrumento propio y característico de la cooperación entre municipios, que se percibe como un mecanismo de intercambio y relación mutua, especialmente cuando forma parte de las estrategias de cooperación de ambos de forma relevante.

En este criterio tiene especial relevancia el equilibrio de fuerzas en el modelo de gestión del HC, es decir, sobre qué actor recae el liderazgo del HC y cómo lo ejerce; se han hallado numerosas variaciones de este equilibrio dentro de los estudios de caso (especialmente en los modelos mixtos), que están condicionando el nivel de apropiación por parte del gobierno local, por lo que es clave que no se produzca ni “suplantación” de sus funciones (intencionado o no) por parte de otros actores muy activos y con recursos, y tampoco una delegación o “dejación” de funciones, asumiendo un papel secundario como consecuencia de una actitud pasiva ante el HC. Por tanto, la distribución de competencias y responsabilidades dentro del HC es fundamental, al igual que el impulso que se esté

produciendo de los aspectos técnicos y políticos para gestionar la toma de decisiones, cuando uno de los elementos falta o es limitado, el HC es más frágil.

Otro hallazgo destacable es que se observa un mayor grado de apropiación por parte de la EELL local cuando se incorporan temas de fortalecimiento de la gestión municipal, ya que supone un beneficio para la propia municipalidad como institución y a la vez repercusión en la población por la mejora en las capacidades de gestión de su gobierno.

En cuanto a la **participación de la población de los municipios implicados en el HC**, se ha constatado que cuando el municipio tiene incorporadas dinámicas y espacios de participación que se traducen no sólo en la implicación en la ejecución de las actividades, sino en la gestión del proceso mismo de toma de decisiones en relación a cómo se desarrolla el HC, la apropiación mejora. Generalmente cuando el HC mantiene un modelo mixto de gestión, la participación de la población organizada (a través de asociaciones o comités vecinales, asociaciones de artesanos, etc.) es más efectiva, lo que enriquece la relación y mejora las posibilidades de estabilidad y necesaria evolución. De nuevo, la existencia de una estructura de gestión y para la toma de decisiones compartida, es lo que permite alcanzar un mayor nivel de apropiación del HC por parte de todos los actores. El nivel de institucionalización de este espacio es clave.

Apropiación (nivel de intervención de desarrollo)

Un aspecto clave en las relaciones que se establecen entre municipios a través de los HC es la **influencia de los cambios políticos que pueden producirse en cualquiera de los gobiernos locales** de los municipios hermanados. En este sentido, la conclusión es que cuando existe un conjunto plural de actores implicados en el HC, hay más posibilidades de que se neutralicen o mitiguen los efectos de una potencial falta de compromiso o apropiación de un nuevo equipo de gobierno. La ramificación de actores del HC favorece la estabilidad y permanencia. Igualmente, otros factores que se señalan repetidamente

como necesarios son involucrar en el HC al conjunto de fuerzas políticas y orientar el HC hacia un concepto de solidaridad entre pueblos, al margen de connotaciones políticas; alcanzar un buen nivel de desarrollo de los acuerdos de HC, superando un protocolo básico y definiendo con mayor concreción los compromisos y responsabilidades mutuas; y por último, pero no menos importante, incorporar el HC dentro de las estrategias de cooperación para el desarrollo de los municipios, que hayan sido fruto de análisis participativos (en el marco, por ejemplo, de los consejos de cooperación), y aprobados en el seno de la corporación municipal, es decir, institucionalizados y socializados.

En cuanto a la **participación en el ciclo de gestión de las intervenciones** es claro que las alcaldías en los países socios tienen un mayor protagonismo en el conjunto que la EELL española, especialmente en el diseño y ejecución de las acciones; por su parte, el ayuntamiento en España tiende a priorizar su rol en el seguimiento financiero y en segundo término técnico. La evaluación de las intervenciones aún no es una práctica habitual y en todo caso suele ser consecuencia de la relación del ayuntamiento con una entidad de apoyo y promovidas por éstas.

La participación de la población se concluye que depende sobre todo de la implicación y liderazgo del propio gobierno local y de la previsión de espacios y dinámicas institucionalizadas de inclusión de la población beneficiaria en las intervenciones: en general se produce en mayor medida durante la ejecución, y en segundo lugar en la identificación. Es importante señalar que las intervenciones en el marco del HC generalmente se integran o participan a este nivel en las dinámicas que ya tiene el propio municipio para canalizar la participación de la población en las distintas etapas del ciclo de los proyectos.

Cuando la alianza entre los municipios es reconocida por ambas partes y hay una madurez del HC, se dan avances en un proceso de cambio y construcción conjunta hacia un modelo más orientado al fortalecimiento institucional, refuerzo de capacidades, y a la mejora de la gestión pública, que requieren tiempo y comprensión por los distintos ritmos y necesidades de ambas EELL.

5.4. Conclusiones de la evaluación a nivel de resultados de los hermanamientos de cooperación y sus acciones de desarrollo

Eficacia

La evolución de la **distribución sectorial de la CMD** de los ayuntamientos españoles en los últimos años revela que existe un impulso hacia intervenciones que tienen una relación más directa con el “sabe hacer” municipal. En general, aunque al inicio de los HC se priorizan sobre todo las infraestructuras (aspectos visibles y fácilmente verificables en su cumplimiento), cuando evolucionan suele producirse un cierto interés del municipio español hacia intervenciones más relacionadas con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias. Igualmente se observa que si bien al inicio suele tratarse de actividades puntuales y dispersas, a medida que el HC evoluciona y se van incorporando mecanismos de identificación e intercambio, las acciones están más integradas en estrategias de desarrollo local.

Por su parte, se identifican dos elementos que limitan las posibilidades de fortalecer las capacidades institucionales: focalizar el refuerzo en las labores administrativas y de gestión de los proyectos que requiere el propio municipio español (más que en las necesidades reales del municipio y del conjunto de la gestión local), y la creación y permanencia de estructuras paralelas de gestión sin una estrategia clara de transferencia paulatina de capacidades y competencias.

Cobertura

En general, y en función de los estudios de caso, se evidencia que la **identificación de colectivos y grupos destinatarios de las acciones** es adecuada, así como la incidencia en la población más desfavorecida; especialmente cuando se incorporan los elementos que mejoran la eficiencia, es decir, la inversión en instrumentos técnicos de gestión (muy relacionado con la capacidad institucional) y el desarrollo de modelos de gestión de los HC que promueven la incorporación de otros actores (implicación y participación

de la sociedad civil). Dos son, por tanto, los elementos clave:

- a. Una mejora de la gestión de la alcaldía repercute y contribuye en una generalización de la cobertura de las intervenciones.
- b. La participación de entidades representativas de los distintos colectivos de la sociedad civil obliga a un mayor esfuerzo por definir los criterios de selección de los beneficiarios (control social).

En cuanto al **acceso a bienes y servicios**, se concluye que el gobierno local normalmente busca atender al conjunto de la ciudadanía, priorizando servicios públicos, por lo que intervenciones en este campo contribuyen a asegurar la cobertura (se suman esfuerzos propios y los que facilita el HC); por otro lado, la tendencia es a priorizar los núcleos urbanos en detrimento de las áreas rurales, donde la concentración de la población es mayor. Ante esta situación la incorporación de otros actores capaces de complementar las acciones para grupos más vulnerables que puedan requerir acciones concretas, es clave, lo que se produce más frecuentemente en modelos mixtos y civiles.

Por último, la continuidad en el aporte de los HC, aunque los recursos disponibles sean limitados, si se incluyen en las estrategias y planificaciones locales, permiten abordar las intervenciones por fases y cubrir por último las provisiones en cuanto a cobertura, lo que es valorado positivamente por las EELL de los países socios.

Eficiencia

La situación de las alcaldías en los casos analizados, con relación a la **incorporación de instrumentos y mecanismos técnicos de gestión de las intervenciones**, permiten concluir que el énfasis de los equipos locales a cargo de la dirección de los proyectos se mantiene en la ejecución, y menos en otras etapas del ciclo del proyecto (instrumentos técnicos de planificación, seguimiento y evaluación).

Partiendo de este primer elemento, se concluye que:



- a. Las alcaldías disponen generalmente de instrumentos propios de seguimiento y control administrativo-financiero, las mejoras deben venir no tanto por la adaptación a las necesidades específicas de determinadas intervenciones en el marco del HC (solicitadas por la EELL española) sino del conjunto de la administración (si es necesario).
- b. La existencia de un acompañamiento técnico externo contribuye a una mayor eficiencia en los recursos financieros y técnicos, siempre que efectivamente no suplante o se superponga a las funciones que son competencia del propio gobierno local, debilitándole. Apoyarse en las estructuras propias del municipio (alcaldía, consejo municipal, mesas sectoriales, etc.) contribuye a fortalecer las instancias locales, y sus capacidades. Igualmente, son válidas experiencias como las “antenas”, personal local técnico financiado o cofinanciado por el ayuntamiento español que se integra en el equipo municipal apoyando la gestión de los proyectos.
- c. Además de no ser habituales mecanismos de retroalimentación durante y tras la ejecución de las intervenciones, la ausencia de registros documentales del desarrollo del HC (etapas) dificultan la construcción de aprendizajes y de conocimientos, que se puedan transferir y compartir con otras administraciones, y que sean insumos para la construcción de modelo de cooperación municipal.

En cuanto a la **colaboración institucional y los mecanismos de gestión**, los comités de desarrollo (o en su defecto los comités que se crean en torno al HC) son espacios clave para coordinar y articular el conjunto de acciones de cooperación del municipio, en el que normalmente se integran

las acciones del HC; son las relaciones entre municipios hermanados las que prioritariamente se consideran deben reforzarse como mecanismo que contribuye a la mejora en la eficiencia en la gestión de las intervenciones.

Un hallazgo es que el **vínculo previo** entre organizaciones de sociedad civil, equipos de gobierno, e incluso de personas (a través de visitas, dentro de programas de voluntariado, como parte de brigadas, etc.) facilita el armado de la estructura básica del HC, siendo la cercanía de las relaciones muy importante en el caso de los HC. Este primer grupo de interés en crear las relaciones entre municipios tiene un papel muy relevante en la dotación de contenido del HC y en el acompañamiento en el desarrollo de iniciativas y en sus resultados.

Por último señalar que, salvo excepciones, el HC se revela como un instrumento flexible a la hora de **gestionar obstáculos o dificultades** que pueden aparecer durante la ejecución de la intervención, no suelen plantearse problemas ante modificaciones solicitadas siempre y cuando no afecte al volumen total del presupuesto, y estén suficientemente justificadas. En este caso es fundamental la existencia de canales de comunicación institucionalizados y estables.

Impacto/sostenibilidad

La escasa disponibilidad de instrumentos de seguimiento y evaluación, y la ausencia en muchos casos de una memoria documentada de carácter técnico de los HC, limita la posibilidad de valorar objetivamente el **impacto de las acciones de los HC en el desarrollo local**.

Teniendo en cuenta lo anterior, los estudios de caso permiten observar que cuando los HC suponen un aporte relativamente importante dentro de los presupuestos municipales del municipio hermanado, se generan acciones continuas y sostenidas en un mismo espacio, y se tienen en cuenta los objetivos de desarrollo definidos localmente, la valoración de los efectos y resultados es positiva.

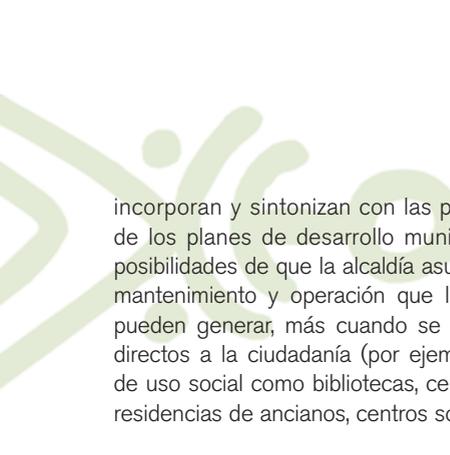
Sin embargo:

- a. El incremento anual en el subsector "Gobierno y sociedad civil" de la AOD de las EELL aún no

tiene un reflejo claro en el cambio de prioridades de los municipios.

- b. No se ha observado que se esté produciendo un análisis de la viabilidad y la sostenibilidad de las acciones, clave para la consolidación de los efectos.
- c. La ausencia de instrumentos de verificación del avance en los resultados de las acciones impide la retroalimentación, mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía con indicadores que vayan más allá de la inversión presupuestaria, nutrir las acciones de sensibilización ciudadana, y poner en valor los efectos de las intervenciones en el marco del HC.

Con relación a los factores que inciden en la **sostenibilidad**, hay que señalar en primer lugar las **políticas de apoyo**, traducidas en el caso de España y en un sentido amplio en una legislación oportuna y adecuada para desarrollar la cooperación directa de los municipios que aún no es una realidad (aunque hay avances); en un nivel más local los cambios en los equipos de gobierno afectan al desarrollo y continuidad de las estrategias, por lo que los modelos en los que hay una amplia participación de actores, se involucra al conjunto de grupos políticos y las acciones se integran en los planes estratégicos en ambos municipios hermanados tienen más posibilidades de generar impactos. En segundo lugar señalar los **aspectos socio-culturales**, la apropiación de la sociedad civil organizada es clave en estos procesos, especialmente en la viabilidad de las acciones y del propio HC, a través de los espacios creados y/o utilizados para tal fin y la correcta gestión de los mismos; en este sentido, la creación de vínculos entre las organizaciones (e incluso entre personas) de ambos municipios hermanados es un factor determinante en la sostenibilidad de los HC, lo que se suele producir con mayor frecuencia en modelos mixtos y civiles. En tercer lugar, la **capacidad institucional y de gestión**, factor que se ve reforzado cuando el gobierno local asume la gestión de los espacios de participación del conjunto de actores en los HC, y cuando el desarrollo del HC permite la detección y cobertura de necesidades de refuerzo de la gestión para que se asuman y ejerzan las competencias municipales, lo que implica un nivel de evolución alto del HC. Por último señalar **los factores económico-financieros** concluyendo que en la medida en que las intervenciones se

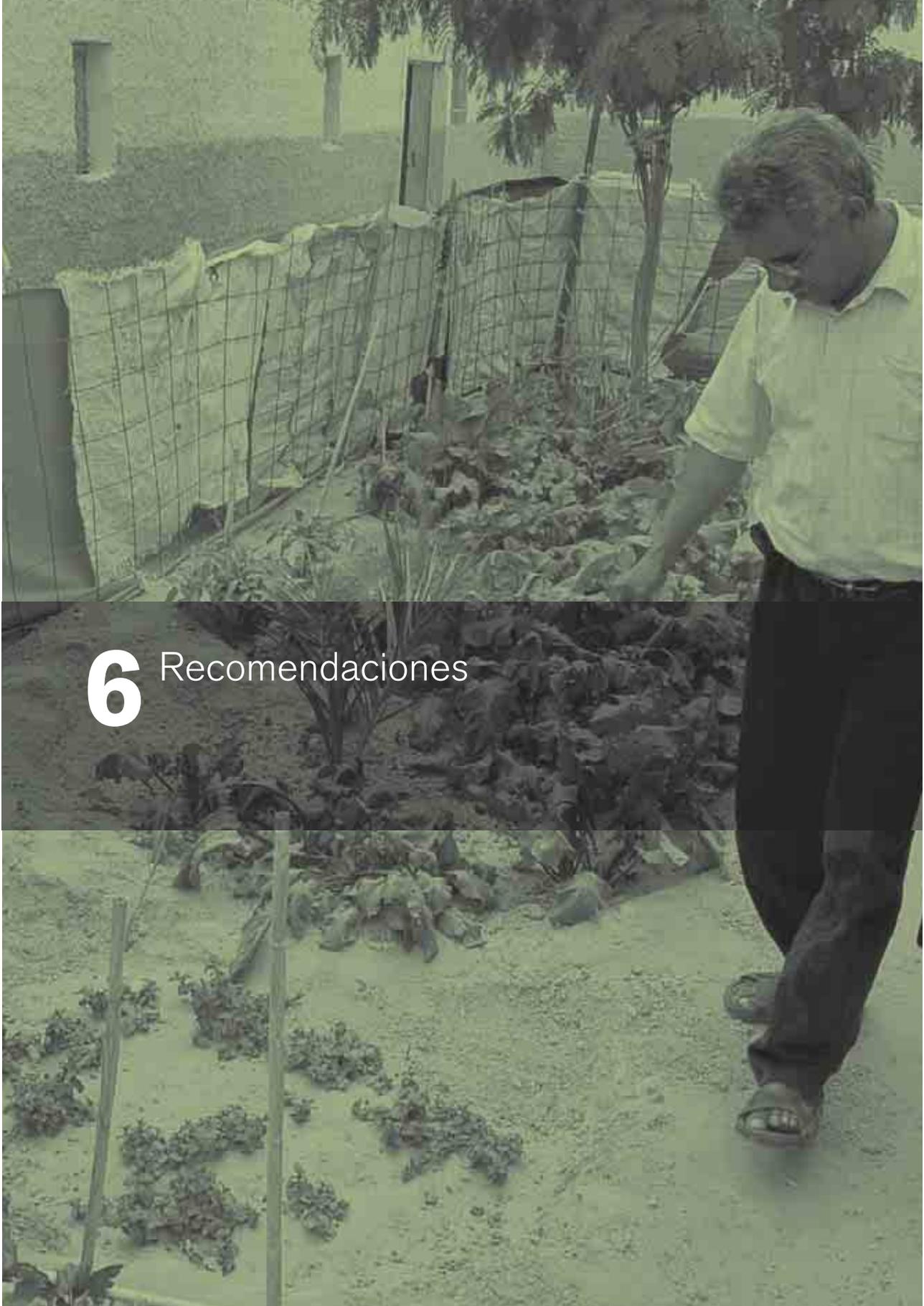


incorporan y sintonizan con las prioridades dentro de los planes de desarrollo municipal, mejoran las posibilidades de que la alcaldía asuma los gastos de mantenimiento y operación que las intervenciones pueden generar, más cuando se trata de servicios directos a la ciudadanía (por ejemplo, instalaciones de uso social como bibliotecas, centros de juventud, residencias de ancianos, centros sociales, etc.).

En cuanto al **beneficio para otros municipios o áreas geográficas vinculadas estratégicamente con la EELL hermana**, no suele ser fruto de una intencionalidad clara (tal y como se ha observado en los estudios de caso), y se suele focalizar el HC como instrumento que incide prioritariamente en el municipio. Si, cuando los municipios se integran en estructuras supramunicipales, la experiencia del gobierno local en la gestión del HC puede repercutir en este ámbito.

Por último, **en el ámbito supramunicipal y relacionados con procesos de cambio**, aunque sean puntuales, es importante señalar como hallazgos que:

1. Hay determinadas ocasiones en las que la experiencia y conocimiento que adquieren los gestores municipales a lo largo del desarrollo de los HC en materia de municipalismo y cooperación descentralizada, está contribuyendo a generar modelos de desarrollo local y gestión municipal adaptados al contexto del país.
2. Se ha observado un escaso conocimiento y seguimiento de los procesos de descentralización que se están produciendo en algunos países (especialmente en Centroamérica y Suramérica), que implican transferencia de competencias y gestión de un mayor volumen de recursos, y que requieren de un esfuerzo complementario de fortalecimiento institucional.

A man in a white short-sleeved shirt and dark trousers is standing in a garden, looking down at a raised bed. The garden features several raised beds with a trellis system made of wire mesh and wooden stakes. The plants in the beds appear to be leafy greens. In the background, there is a light-colored building with a doorway and some trees. The overall scene is outdoors and well-lit.

6 Recomendaciones

6 Recomendaciones

Teniendo en cuenta la CMD y el HC como **objeto** y a las EELL (ayuntamientos) como el **foco central de la evaluación**, y por tanto de las recomendaciones que se derivan del estudio, la organización de este apartado se centra en tres grandes campos de actuación de propuestas de mejora:

- Las EELL con relación al contexto supramunicipal en la mejora de la CMD y HC.
- Las EELL con relación al ámbito propio de trabajo municipal de la CMD y HC.
- Las EELL con relación a los municipios contrapartes de la AOD municipal española.

Igualmente, en cada uno de los niveles se analizan las recomendaciones en función de tres dimensiones: a) política-estratégica; b) operativa y de gestión; y c) de resultados.

6.1. EELL con relación al contexto supramunicipal

6.1.1. Con relación a los elementos político-estratégicos

1. Aunque se han hecho esfuerzos en estos últimos años por parte de algunas entidades para disponer de bases de datos informativas sobre la cooperación local para el desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en algunas CCAA, se requiere un impulso claro para avanzar hacia **sistemas comunes de información estadística**, que en el futuro permitan un análisis detallado y riguroso de las tendencias y desarrollo del sector, y permita la toma oportuna de decisiones políticas y estratégicas.

2. Para ello se hace necesario avanzar en la incidencia y rol de **grupos y/o espacios de trabajo**

de carácter supramunicipal que pueden ayudar a resolver a nivel normativo, conceptual y metodológico algunas de las dificultades que mantiene la CMD y el HC. Los resultados de estos espacios y su socialización entre el conjunto de EELL son clave para ayudar a mejorar la coherencia entre estrategias, modalidades e instrumentos de la cooperación para el desarrollo desde los municipios. El análisis de la evaluación destaca al menos tres grandes temáticas que deben dar resultados a corto plazo desde este ámbito político-estratégico:

- 2.a. El impulso de los espacios ya existentes o de nuevos grupos, así como de iniciativas que incidan en una mayor **armonización y coherencia externa** en el ámbito de la Cooperación Municipal española. En este sentido, la prioridad estaría focalizada en lograr una mayor incidencia en la **programación conjunta** de diferentes donantes y alianzas para la actuación complementaria en los países socios dentro de su ámbito de desarrollo local. El marco de la estrategia de gobernabilidad local de la cooperación española debe reforzarse con los resultados de estos espacios e iniciativas conjuntas y con una mayor y amplia participación de las EELL.
- 2.b. Una **definición de la CMD** y el HC que evite equívocos o diferentes interpretaciones, y que permita en el corto plazo una más adecuada recopilación y análisis de la información relacionada con la cooperación municipal y con su coherencia interna.
- 2.c. Avanzar en la propuesta y aprobación del **modelo de ordenanza que contemple las características de la Cooperación Municipal**, aprovechando la posibilidad que abre la normativa aprobada en el año 2010 (Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas

por la Administración del Estado), coherente con las necesidades actuales de mejora de la eficacia de la gestión, armonización entre actores y acorde con el incremento paulatino del volumen de la cooperación de las EELL dentro de la AOD española. Paralelamente, y dada la relevante participación de las ONGD en los HC por la vía de las convocatorias públicas de subvenciones, se considera oportuno impulsar las iniciativas de homogeneización de criterios (como la propuesta por la Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD en el año 2008) y armonización de procedimientos, tanto en el seno de la Comisión Sectorial Permanente como en los grupos de trabajo de la FEMP.

- 2.d. Dotar a estos espacios e iniciativas supramunicipales de una mayor **credibilidad, utilidad y capacidad de transferencia ante las EELL**, como principales receptores e instrumentos de la cooperación municipal. La percepción que las propias EELL tienen de los espacios supramunicipales se considera clave a raíz del presente estudio para lograr una mayor armonización y coherencia en el marco de la cooperación municipal.

6.1.2. Con relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y el HC

3. Promover espacios para el **intercambio de información y el conocimiento** sobre la cooperación para el desarrollo entre los equipos municipales de distintas EELL, especialmente en torno a procesos de estructuración y diseño de la cooperación para el desarrollo de los municipios. Espacios operativos y prácticos entre EELL que permita **romper el aislamiento** informativo, de iniciativas de mejora y buenas prácticas, y que están en la base para una mayor maduración en la gestión en el sector de un gran grupo de EELL. Igualmente es importante este mismo ejercicio entre las personas que se responsabilizan de áreas administrativas, de control y justificación del gasto, lo que puede ayudar a facilitar y adaptar los procedimientos a las características y necesidades de la cooperación para el desarrollo en el ámbito municipal.

4. Muy relacionado con el punto anterior, son ampliamente valorados por los diferentes actores

los esfuerzos que existen a nivel supramunicipal a la hora de poner a disposición de las EELL recursos técnicos, ejercicios de sistematización de experiencias, así como las acciones de acompañamiento, asesoría y formación, especialmente sobre problemas y limitaciones identificadas por las propias EELL. Esta alta valoración contrasta con la poca incidencia y disponibilidad de estos recursos, por lo que se hace necesario reforzar desde el nivel supramunicipal **estrategias e iniciativas que permitan transferir y acompañar de forma permanente a las EELL para una mayor eficacia y eficiencia en la gestión**, con una mayor incidencia en las necesidades de gestión. La evaluación considera que la utilización de las nuevas tecnologías (plataformas, redes, centros de recursos virtuales, etc.) es un recurso poco aprovechado en la actualidad y que podría suplir sin grandes esfuerzos financieros parte de las limitaciones en la retroalimentación, transferencia e intercambio de información.

5. Junto a ello es deseable que la cooperación municipal igualmente tenga un mayor **conocimiento y acceso a nuevos instrumentos** que ya se están desarrollando en el ámbito global de la cooperación internacional y en el propio escenario de la cooperación española, como la ayuda programática, y que se integre en el diálogo que está manteniendo con la cooperación autonómica en torno a la agenda de la eficacia de la ayuda (Declaración de París, y Agenda de Acción de Accra) para contribuir a su desarrollo como donantes.

6.1.3. Con relación a los resultados de la CMD y los HC

6. En este nivel de incidencia supramunicipal se recomienda apoyar **ejercicios de sistematización de experiencias de las EELL en torno a la CMD y los HC**: documentar y registrar, por ejemplo, las etapas del desarrollo de los HC permitiría contar con insumos para el aprendizaje, transferir conocimientos adquiridos durante el proceso, y finalmente aportar en la construcción de modelos de cooperación municipal válidos en diferentes contextos nacionales e internacionales.

7. Igualmente relacionado con una **mayor incidencia en los aspectos de rendición de cuentas y**

transparencia en la cooperación municipal, se ha constatado el esfuerzo impulsado por el nivel supramunicipal a la hora de impulsar ejercicios de evaluación que ayuden a visualizar los efectos de las acciones, más allá del seguimiento de los compromisos financieros. Sin embargo, es claro que la cultura de evaluación y, en general, de rendición de cuentas (más allá de los aspectos administrativo-financieros) es un campo que necesita de un impulso global por parte del conjunto del sistema: no sólo en el desarrollo de más y mejores evaluaciones, sino en la capacidad para que estos ejercicios sean capaces de retroalimentar a las EELL hacia una mejor CMD y HC. Es relevante, por tanto, que estos aspectos de retroalimentación se incluyan como un aspecto clave en las agendas de los espacios e iniciativas de la cooperación municipal en sus diferentes ámbitos, al menos en una mayor coordinación y armonización de las evaluaciones, así como el desarrollo y sistematización de propuestas, instrumentos y metodologías que pueden ser propias en el sector municipal (sistema y modelos de indicadores en el sector, gestión de evaluaciones a nivel de EELL, identificación de necesidades, etc.).

6.2. EELL con relación al contexto municipal

6.2.1. Con relación a los elementos político-estratégicos

8. Es recomendable que la EELL, además de considerar los planes de desarrollo del municipio socio, cuente con un **estudio y diseño de su propia estrategia de cooperación**, representando una oportunidad para sistematizar y analizar el trabajo realizado, y abordar una propuesta estratégica de futuro. Este plan debería adaptarse a las capacidades y potencialidades realistas de la EELL; el ejercicio puede tener el alcance y desarrollo que cada ayuntamiento requiera, cumpliendo unos mínimos de calidad, participación y consenso con el conjunto de actores de la cooperación en el municipio.

El proceso de elaboración de la planificación estratégica de la cooperación para el desarrollo del municipio es una oportunidad para concretar y definir

la estructura y la lógica de la cooperación del municipio, dotando de coherencia entre estrategias e instrumentos y estableciendo mecanismos de participación y consenso con el resto de actores que intervienen en la cooperación. Del análisis queda patente que el **proceso es tan importante como el resultado** (plan estratégico de cooperación) por lo que se recomienda que sea un ejercicio del que se apropien los actores, que aunque pueda requerir de asistencia externa en forma de facilitación, no sea elaborado por equipos externos. Es importante que sea posible su revisión y actualización periódica sin grandes esfuerzos ni que exija altos niveles técnicos.

9. En este sentido, se recomienda ofrecer la posibilidad de considerar el **HC no sólo como instrumento de cooperación directa**, sino con un rol estratégico como mecanismo de concentración, priorización de la AOD con elementos propios, y que puede formar parte de los argumentos estratégicos de la EELL.

10. Igualmente, son especialmente relevantes las iniciativas a la hora de enriquecer los HC no sólo como una modalidad de afinidad política: están apareciendo **otros elementos en las motivaciones del HC que fortalecen el concepto, el contenido y la visión de la intervención en estos marcos**, y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones y de desarrollar relaciones de cooperación entre municipios. Así, en la actualidad se empieza a observar casos en los que la motivación para establecer nuevos HC está orientada por demandas específicas de población inmigrante asentada en los municipios españoles, y que en algunos casos ya están creando asociaciones de apoyo a sus países de origen.

11. Es importante reseñar en este nivel que los modelos estratégicos más evolucionados y eficaces analizados en la CMD y HC no vinculan la participación de uno u otro actor municipal en función de la modalidad directa o indirecta de cooperación. Esta **concepción flexible de la participación local es altamente viable** en contraste con visiones más rígidas en las que la CMD y el HC se ven como feudo casi exclusivo del gobierno local y con poca relevancia de instituciones como las ONGD, universidades, y otros actores municipales.

12. Junto a ello el estudio ha puesto de manifiesto la alta viabilidad de las acciones en el marco de la

CMD y los HC en correlación con una **alta participación de la sociedad civil** tanto en el municipio español como en el receptor de la cooperación. Es por ello que se considera altamente recomendable desarrollar de forma expresa en los procesos político-estratégicos municipales los aspectos de la participación y el rol de la sociedad civil como elementos clave. En este sentido, las conexiones entre el área de cooperación municipal y las áreas de participación ciudadana han posibilitado en muchas ocasiones una mayor y más ágil integración de estos aspectos.

13. En este sentido, promocionar la **conexión de la actividad de cooperación entre distintas áreas dentro de las EELL** está ayudando a visualizar de una forma más integral el potencial del gobierno local en este campo, y a aprovechar sinergias: relacionando la cooperación para el desarrollo, por ejemplo, con participación ciudadana (sensibilización, movilización ciudadana, educación para el desarrollo), y/o con áreas técnicas (gestión de servicios básicos como agua, residuos, catastro, etc.).

14. Si bien se reconocen los avances que se han dado en los últimos años en la inversión de la AOD de las EELL en áreas relacionadas con el sector "Gobierno y sociedad civil", es importante que igualmente se visualice la incorporación del **"saber hacer" municipal** en el conjunto de intervenciones de CMD que se desarrollan, qué elementos se están incluyendo como aporte específico y característico de la cooperación de las EELL. En un campo tan diverso y que abarca un conjunto tan amplio de sectores como es la cooperación para el desarrollo, el que las EELL tengan un campo específico y propio como es la gestión de lo público en el ámbito local es un valor que se debería difundir y promocionar como uno de los sectores con mayores resultados dentro de la cooperación municipal.

6.2.2. Con relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y los HC

15. El análisis de los modelos de gestión analizados, especialmente con relación a los HC, permite recomendar la idoneidad del **modelo civil y, en**

mayor medida, el modelo mixto de gestión en donde el andamiaje y la multiplicidad de roles y actores que intervienen permite una mayor consolidación y resultados de las acciones propuestas, especialmente cuando se organizan en torno a espacios de participación estable, como los Consejos de Cooperación. Si bien la adopción de un modelo u otro debe ser flexible y adaptada al contexto y realidades de cada municipio, el análisis realizado nos muestra que modelos rígidos basados únicamente en la participación de los gobiernos locales (modelo institucional) mantienen unas condiciones de riesgo y de fluctuaciones en su gestión que no lo hacen recomendable si se quiere evolucionar y madurar en el ámbito de la cooperación. En este sentido, la transferencia y visibilidad de buenas prácticas deben estar enfocadas a mostrar experiencias en donde la **gestión desde una visión ciudad-ciudad** sea predominante, así como en la adopción de los diferentes roles por parte del conjunto de actores, y el uso de espacios estables de participación.

16. Teniendo en cuenta la importancia de que exista un **soporte técnico en el diseño de las intervenciones** de la CMD y en los HC, con el fin de garantizar la pertinencia con las necesidades locales del municipio socio, se recomienda que cada EELL identifique la figura que pueda cumplir esta función sin que suponga necesariamente un incremento en los niveles de inversión del municipio: concierto con entidades externas (ONGD, universidades, Fondos de Cooperación), promover unidades técnicas compartidas entre municipios, o cuando sea posible establecer un equipo técnico propio estable (contratando o derivando recursos humanos de otras áreas y promoviendo su formación específica).

17. Se recomienda incorporar **instrumentos adaptados a las capacidades de las EELL de seguimiento y evaluación**, fundamentales para poder tomar decisiones oportunas y a tiempo durante el desarrollo de las acciones de CMD, y para poder contar con indicadores relevantes del impacto de las intervenciones, especialmente en el marco de HC con una inversión sostenida y focalizada en un municipio concreto.

18. Aunque cada vez se perciba una mayor dotación de recursos humanos, uno de los puntos críticos señalados es su adscripción laboral, especialmente



cuando son contratados como interinos o asistencias técnicas, ya que al no ser plazas estables la rotación de personal supone un desgaste en cuanto a formación de los recursos humanos y dificulta la continuidad de las actuaciones iniciadas y la transferencia de la memoria institucional en cooperación. A la vez, es claro que uno de los principales retos es **incidir en la estabilidad, funciones y capacidades específicas de los recursos humanos** vinculados a la gestión de la cooperación municipal, reto que no debe ser abordado de forma unilateral por parte de las EELL, sino que debe ser una apuesta por el reforzamiento de capacidades a través del conjunto de recursos integrado del sistema de cooperación.

6.2.3. Con relación a los resultados de la CMD y los HC

19. Al igual que en el caso de las recomendaciones en el ámbito supramunicipal, se recomienda apoyar ejercicios de **sistematización de experiencias de las EELL en torno a la CMD y los HC**. Esto es especialmente relevante en relación a documentar y registrar las etapas del desarrollo de los HC y, por tanto, contar con insumos para el aprendizaje, transferir conocimientos adquiridos durante el proceso, y finalmente aportar en la construcción de modelos de cooperación municipal válidos en diferentes contextos nacionales e internacionales.

20. Igualmente se hace hincapié en una **mayor incidencia en los aspectos de rendición de cuentas y transparencia en la cooperación municipal** en el ámbito de actuación de las EELL, en donde la generación de ejercicios evaluativos son muy escasos en la actualidad. Sin embargo las experiencias de cofinanciación y, especialmente, de cogestión de las intervenciones han hecho posible en ocasiones el desarrollo de estudios y evaluaciones altamente valorados por los gestores municipales con el objeto de analizar los efectos de las mismas, mostrar los resultados y tomar las decisiones oportunas. Al igual que en otros aspectos analizados, el reto de una mayor retroalimentación al sistema no debe partir únicamente de la iniciativa de las EELL, por el contrario debe ser una línea estratégica apoyada por todos los niveles del sistema.

6.3. EELL con relación al contexto de intervención en los municipios contrapartes de la AOD

6.3.1. Con relación a los elementos político-estratégicos

21. En los casos en los que la EELL española detecte la ausencia de procesos de **planificación estratégica en el municipio hermanado** o su desactualización, ésta podría apoyar como parte de la labor de fortalecimiento institucional y apoyo estratégico al socio hermanado.

22. Un complemento interesante a incorporar en el marco de los HC, con el fin de observar el grado de alineamiento con las estrategias locales de desarrollo y la coherencia en las estrategias del municipio hermanado, es dar seguimiento a los **procesos de planificación operativa**, normalmente en forma de Planes de Inversión Anual, donde se puede ver la concordancia y coherencia entre la planificación estratégica y las decisiones de inversión que lleva a cabo el gobierno local.

23. Buena parte de los **procesos de descentralización** que se están produciendo en algunos de los países donde los municipios españoles tienen HC, están priorizando el refuerzo de la capacidad financiera y de autonomía en la gestión municipal: el acompañamiento a estos procesos para que culminen con éxito es un nicho de trabajo para las EELL españolas, donde pueden aportar su conocimiento y experiencia.

6.3.2. Con relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y los HC

24. En condiciones normales, las **alcaldías en los PVD disponen de instrumentos propios de seguimiento y control administrativo-financiero**, así las mejoras en esta área no deberían vincularse tanto a las necesidades específicas de justificación de las intervenciones que apoya la EELL española como al conjunto de la Administración local, reforzando sus capacidades cuando se detecte

conjuntamente como necesario. En todo caso, se trata de hacer un esfuerzo para evitar aumentar la carga de gestión administrativo-financiera de los gobiernos locales.

25. Evitar la creación de estructuras paralelas de gestión, y en caso de que el contexto obligue a medidas extraordinarias en este sentido, reforzar sistemas de acompañamiento y seguimiento, y en todo caso apoyarse en estructuras locales ya existentes (por ejemplo, ONGD locales u otro tipo de entidades técnicas) manteniendo el objetivo del fortalecimiento institucional y los elementos de apropiación.

6.3.3. Con relación a los resultados de la CMD y los HC

26. El análisis realizado muestra una diferencia significativa a la hora de **percibir los resultados de las acciones** por parte del municipio español frente

a la localidad hermana (mayor adecuación de los resultados por parte de los actores de los países socios). Independientemente de los factores contextuales, el análisis deja clara la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación y comunicación entre municipios a la hora de sintonizar las expectativas y efectos reales de las acciones, más allá de los aspectos administrativo-financieros de las mismas.

27. Por último, incidir en la necesidad de incorporar estrategias y herramientas a la hora de analizar los aspectos de **sostenibilidad, viabilidad e impacto de las intervenciones**, elementos frecuentemente ausentes a la hora de valorar y analizar el diseño y los resultados de las mismas. En este sentido, es importante focalizar la atención en los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales en las intervenciones, así como reforzar los elementos de apropiación en el conjunto de actores vinculados a las acciones de desarrollo.



7 Anexos





Anexo. Términos de Referencia

1. Marco general de la evaluación y mandatarios

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) dirige la realización de evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en el RD 765/2005 de 24 de junio, art. 16.1 g) y h).

Por su parte, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), como entidad sin ánimo de lucro, agrupa un conjunto de nueve Fondos de Cooperación que reúnen a más de 800 Administraciones Públicas locales asociadas, constituye el marco de coordinación y representación conjunta de los Fondos de Cooperación y Solidaridad existentes en el Estado español, y tiene entre sus objetivos:

- Contribuir a impulsar la cooperación descentralizada dentro y fuera de los ámbitos territoriales de sus miembros, así como favorecer su vertebración en redes.
- Ser interlocutor común y estable ante las instituciones estatales, europeas y mundiales con planteamientos coincidentes.
- Consolidar instrumentos de trabajo y gestión coordinados para conseguir un aprendizaje mutuo y el establecimiento de criterios comunes de análisis, evaluación, control y seguimiento de proyectos.
- Promover proyectos de sensibilización comparativos.

Es de interés de la DGPOLDE y CONFOCOS acercarse a las relaciones de colaboración que existen entre las ciudades a partir de los actores que intervienen, los motivos que tienen para cooperar y los vínculos que se establecen entre las partes que se

relacionan institucionalmente. Por ello, ambas instituciones promoverán una evaluación conjunta acerca de la política de CMD y de su principal instrumento, el HC. Esta evaluación conjunta derivará en dos encargos específicos, cada uno con su proceso de contratación por cada institución, productos y términos de referencia, que serán sin embargo realizados de manera coordinada y sus informaciones habrán de ser finalmente integradas y analizadas conjuntamente en la línea de mejorar la calidad de la cooperación municipal española y lograr que el papel de la Administración local se refuerce, consolide y reoriente dentro del sistema español de cooperación con el fin último de mejorar la eficacia de la ayuda en su conjunto; así como obtener recomendaciones para el diseño futuro de nuevos hermanamientos y otros instrumentos de cooperación municipal.

Esta propuesta de evaluación conjunta será detallada a lo largo de este documento. Éste figurará además como Anexo en cada uno de los términos de referencia de cada uno de los dos encargos que realicen DGPOLDE y CONFOCOS con el propósito que el equipo de evaluación tenga, además de información de su encargo específico, del marco general en el que éste se desarrolla.

2. Unidad de evaluación: la CMD y los hermanamientos

Esta evaluación tomará como unidad de estudio la CMD. En el marco de la CMD, profundizará en el análisis del Instrumento del Hermanamiento, con especial énfasis en el HC, y la gestión y efectos de las acciones de desarrollo en el país socio proiciadas por esta modalidad de hermanamiento.

El principal instrumento de cooperación descentralizada es la financiación de proyectos a través de

una convocatoria pública de subvención, en su gran mayoría, proyectos identificados, formulados y ejecutados por ONGD, y que forman parte de la denominada Cooperación Municipal Indirecta. Pero la CMD interesa cada vez más a los gobiernos locales, ayuntamientos, diputaciones y cabildos. Las EELL han establecido diferentes modalidades de actividades exteriores y diversos instrumentos técnico-políticos como: acuerdos del pleno municipal, intermunicipales o mociones, así como contactos, intercambios, participación en asociaciones y redes internacionales de poderes locales.

Dentro de la CMD, los HC¹ son establecidos como apoyo al fortalecimiento de las estructuras municipales de los países del sur receptores de la ayuda (socios) y de impulso de su desarrollo democrático y local, facilitando así el establecimiento de vínculos horizontales y directos entre municipios de diferentes países. Existen varias definiciones del concepto del HC. Una de ellas es la facilitada por el Fons Catalá (2001): "alternativa que permite impulsar procesos participativos y relaciones horizontales entre los diferentes actores que participan, en acciones planteadas en el marco de planes y programas municipales, de acuerdo con las necesidades reales de la población y con la posibilidad de involucrar a diversos actores".

En cuanto a las **modalidades** de HC, según los actores que intervienen, pueden ser institucionales, es decir, promocionados y gestionados principalmente por instituciones, o hermanamientos civiles o populares a través de la sociedad civil organizada. El ayuntamiento es el conductor del hermanamiento, pero también los ciudadanos del municipio suelen ser partícipes de la iniciativa, de ahí la implementación de los llamados "Comités de hermanamientos" cuya función es dinamizar las acciones. En cuanto al proceso de formalización del vínculo del hermanamiento, encontramos marcos formales que pueden o no contar con acuerdos escritos.

¹ La Federación Española de Municipios y Provincias (1998) establece seis tipos diferentes de hermanamiento que han ido evolucionando desde sus inicios hasta la actualidad, ya sea por el contexto en que surgieron como por sus protagonistas, objetivos o actividades: i) de reconciliación, ii) de comprensión, iii) europeístas, iv) triangulares, v) en red o multilaterales, y vi) de cooperación. Los cinco primeros quedan fuera del ámbito de la CMD. El análisis se centrará en el HC, que dentro del campo de la CMD tiene como eje principal la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.

3. Objetivos y perspectiva de utilidad de la evaluación

Los **objetivos generales** de la evaluación conjunta serán:

- Constatar la **pertinencia** del modelo de intervención conforme a los fines de desarrollo, así como conocer la **coherencia de la política** de CMD y de su principal instrumento, el HC, con la política de cooperación española en la lucha contra la pobreza.
- Evaluar la **idoneidad de los modelos** de hermanamiento y la pertinencia de la puesta en marcha de éste y otros instrumentos de cooperación municipal, así como su adecuación a las necesidades y condiciones de los países socios.
- Conocer la **eficacia** del hermanamiento en relación al desarrollo local integral, el fortalecimiento institucional público, los sistemas de gestión territorial y el desarrollo económico sostenible de las poblaciones beneficiarias de la acción y los efectos que genera en sus condiciones de vida y reducción de su pobreza, lo que permitirá identificar e incorporar modelos replicables a través del reconocimiento de sus fortalezas y limitaciones.
- Conocer el **funcionamiento y la eficiencia** del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permitan revelar los factores de éxito y las limitaciones del modelo de hermanamiento, observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre este instrumento y otras actuaciones de la cooperación española.
- Conocer la **viabilidad** de las acciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía hermanamientos a través del análisis de una muestra representativa, así como la idoneidad de los presupuestos asignados para poder continuar y alcanzar los objetivos de desarrollo.
- Se espera que abarcar estos objetivos de estudio propicie que las **recomendaciones** obtenidas aporten información relevante sobre los siguientes aspectos de la cooperación municipal.
- Aportar insumos para una futura estrategia de la cooperación municipal y para los programas que se pongan en marcha en los próximos años, en un nuevo equilibrio entre la cooperación directa y la indirecta a través de ONGD, y apuntando posibles objetivos, líneas de actuación e instrumentos

complementarios que contribuyan en mayor medida y de forma más eficaz a la lucha contra la pobreza.

- Poner en práctica mecanismos de coordinación, participación y armonización entre actores de la cooperación española, especialmente EELL y Fondos de Cooperación, y potenciales mecanismos que contribuyan a aumentar la complementariedad entre actores e instrumentos del sistema español de cooperación, para consolidar una actuación integral dentro del ámbito del desarrollo.

4. Antecedentes y alcance del objeto de evaluación

4.1. La cooperación descentralizada de las EELL

La cooperación descentralizada de las EELL españolas se ha visto reforzada en los últimos años por el incremento de las aportaciones de recursos humanos y económicos, alcanzando un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Es, en su conjunto, la que dedica mayores esfuerzos y recursos de todo el ámbito europeo. Este esfuerzo demuestra el compromiso de estas administraciones locales a asumir la corresponsabilidad en el desarrollo de los pueblos que requiere de la participación de todos los actores a través de la aportación de sus capacidades y experiencia.

Dentro de esta cooperación, la vía directa tiende a especializarse en aquellas cuestiones en las que el financiador público es competente. Esta vía de cooperación no excluye la presencia de ONGD, como entidades colaboradoras, tanto en el norte como en el sur, pero no recurre al concurso público, ya que es la misma entidad pública la que se persona en el proyecto. Las Administraciones locales se han adaptado a las necesidades de la cooperación creando consejos municipales, oficinas o delegaciones específicas en esta materia.

La presencia de EELL españolas en países en vías de desarrollo, especialmente en Latinoamérica (el 60% de las partidas de cooperación) es el resultado de este compromiso que, en mayor medida, se ha producido a través de hermanamientos y proyectos

en factor del fortalecimiento institucional público. El reforzamiento del poder local de las EELL del sur es una opción de los entes descentralizados del norte que contribuye al desarrollo democrático, transfiriendo su experiencia y conocimientos técnicos, y a mejorar las políticas destinadas a satisfacer las necesidades sociales básicas que es el sector de trabajo mayoritario.

Por lo tanto, los entes locales tienen un peso importante en la cooperación al desarrollo y tienen el valor añadido de ser los poderes más cercanos al ciudadano y a iniciativas sociales de solidaridad. Para ello, crean estructuras estables y participativas que deben garantizar un empleo eficaz de los recursos destinados a la cooperación.

4.2. La cooperación municipal española, orígenes y evolución

Los hermanamientos entre municipios son una práctica con varias décadas de historia, que se inician después de la Segunda Guerra Mundial. La primera experiencia de esta práctica es la de los hermanamientos entre municipios franceses y alemanes. Esta práctica ha ido evolucionando conforme el conflicto Este-Oeste se ha ido desplazando hacia el conflicto Norte-Sur, con lo que los hermanamientos entre municipios han adquirido un nuevo significado: los hermanamientos de cooperación.

El origen de los primeros hermanamientos, marcado por las motivaciones y la época en que se formalizaron los vínculos bilaterales, impactan directamente sobre la concentración geográfica, destacando Centroamérica en general y Nicaragua en particular como la región y el país que concentran las primeras experiencias de hermanamientos Norte-Sur. Otros territorios que destacan por los hermanamientos establecidos son el Sahara Occidental, Cuba y la región de los Balcanes y, en menor medida, América del Sur.

Los hermanamientos surgen de manera voluntaria a través de brigadistas, voluntarios o cooperantes españoles que inician relaciones entre su localidad de origen y aquella con la que están colaborando partiendo, en la mayor parte de los casos, de una semejanza ideológica a partir de la cual se establecen relaciones estables. Una de las características de este modelo es la relevancia que adquiere la

identificación ideológica, ya que cuando se producen cambios políticos en las instancias municipales se corre el riesgo, y suele suceder, de la parálisis del convenio de colaboración suscrito entre ambos municipios. Para no correr estos riesgos algunos gobiernos municipales fortalecen los hermanamientos a través de relaciones estables entre las sociedades civiles de ambas localidades. Por lo tanto, las ONGD en ocasiones son una garantía para que no decaigan este tipo de relaciones de solidaridad y trasciendan la sintonía política de las autoridades que las iniciaron.

La intervención en el marco de los hermanamientos en los años ochenta está marcada por la solidaridad internacionalista, practicada por estos grupos señalados anteriormente que emanan de la sociedad civil organizada, que centran su actividad en la solidaridad de carácter político hacia ciudades de países en vías de desarrollo.

A partir de los años noventa, entran en juego otros actores y la intervención se caracteriza por estar más instrumentalizada por la vía de los proyectos de cooperación y el papel que desempeñan los recursos públicos, que se hacen indispensables a la hora de mantener los vínculos entre los pueblos hermanados.

4.3. La AOD municipal en la actualidad: marco normativo, de intervención y presupuestario

La Constitución Española de 1978 señala la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3). No existe normativa alguna que delegue a los municipios competencias en materia de cooperación internacional. Sin embargo, el principio de autonomía municipal, consagrado por la propia Constitución (art. 140) ampara las actuaciones que se hagan en este campo.

La propia Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998, de 7 de julio, en su artículo 20 expresa que "la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las CCAA y las EELL es expresión solidaria de sus respectivas sociedades" y entiende que "la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y

autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución". Asimismo el I Plan Director de Cooperación Española 2004-2008 reconoce en su capítulo 7 la gran fortaleza que supone la cooperación de los entes locales con áreas de competencias que representan un valor añadido en aspectos relacionados con la gestión de políticas públicas.

Algunos indicios apuntan un nuevo ciclo en la cooperación descentralizada local: el estancamiento de los fondos destinados, el desencanto con los resultados observados en un escenario internacional en rápida transformación y con nuevas pautas en materia de Eficacia de la Ayuda (Declaración de París); el cuestionamiento sobre la dispersión de las acciones y la fragmentación de los recursos o la falta de sostenibilidad. Esta evaluación ayudará a identificar nuevas formas de colaboración e instrumentación que ayuden a evitar estos riesgos y a potenciar el valor añadido de la cooperación descentralizada.

5. Actores implicados y comité de seguimiento

Además de las instituciones mencionadas, DGPOLDE y CONFOCOS, hay señalar a la participación activa de la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**. La FEMP es una Asociación de EELL que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares, en total, 7.286 entidades. Una de sus finalidades es promover y favorecer las relaciones de amistad y cooperación con los entes locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente con el municipalismo europeo (mediante la participación en el proceso de construcción europea con el reforzamiento de la autonomía local como principio inspirador, la aplicación de políticas y los fondos asociados a la Unión), iberoamericano (percibiendo a Latinoamérica como un lugar de encuentro y de apoyo a la democratización y a la capacidad institucional local), y con el mundo árabe. Para llevar a cabo esta misión, la Dirección Internacional y Cooperación, subordinada a la Dirección General de la FEMP, es establecida como la estructura encargada de impulsar, desarrollar y coordinar aquellas líneas de trabajo surgidas de las dos Comisiones que la integran: la **Comisión de Relaciones Internacionales** y la **Comisión de Cooperación al Desarrollo**.



Otros actores implicados directamente en las diferentes formas de colaboración dentro del ámbito municipal de la cooperación son los **Fondos de Cooperación Municipal**, las **EELL españolas y municipios contrapartes en el sur** así como las **ONGD** tanto de países donantes como de países socios.

Por último, también el **programa MUNICIPIA** de la AECID se involucrará en esta evaluación como miembro del Comité de Seguimiento. El programa MUNICIPIA es un instrumento de coordinación e impulso de la cooperación descentralizada española de forma directa a nivel municipal y un modelo de articulación de este ámbito de la cooperación. Tiene entre sus líneas de actuación el fortalecimiento institucional público y el fomento de la descentralización.

El trabajo de evaluación será gestionado con visión participativa y de aprendizaje siguiendo las indicaciones de calidad que establece el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 en su capítulo VIII, y los criterios de calidad en las evaluaciones del CAD. A tal efecto, se constituirá un **Comité de Seguimiento** desde el inicio del proceso en el que estarán representadas las diferentes instituciones involucradas en la evaluación. Este comité participará con sus opiniones en las diferentes fases del proceso evaluativo, haciendo aportes que contribuyan a mejorar la calidad y la utilidad de sus productos. Una vez seleccionados los estudios de caso, se implicará activa y voluntariamente a los socios y se dará un sentido a la actividad de orientación a metas concretas con la intención de ofrecer resultados de interés general.

6. Niveles de análisis y etapas

La CMD será evaluada en la dimensión de política orientadora de la ayuda municipal en materia de cooperación para el desarrollo, como modelo de gestión e instrumentación de tal ayuda a través, fundamentalmente de los HC, y por último, en cuanto a su contribución a los objetivos de desarrollo. Desde esta perspectiva, la evaluación se centrará en los siguientes **niveles de análisis**:

- Evaluación del **diseño** de la CMD y el HC. Responde a la necesidad de conocer los objetivos y

la lógica del modelo de intervención, analizar su diseño en relación a los fines de desarrollo, y conforme al objetivo y prioridad de la Política de Cooperación Española. En paralelo, la evaluación del instrumento de HC tiene su razón de ser en la necesidad de definir y acotar esta herramienta, evaluar la pertinencia del mismo y la puesta en marcha de otros instrumentos.

- Evaluación del **proceso** de gestión de la CMD y el HC. Supone valorar la forma en que se ha gestionado la AOD municipal de manera directa (CMD) y la capacidad de las EELL para llevarlo a cabo. Conlleva examinar además la implicación y coordinación de las EELL españolas y de países socios en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de los recursos. Ha de analizarse también el HC en cuanto a su capacidad como principal instrumento de la CMD para gestionar y ejecutar recursos locales, como proceso de gestión en cuanto al marco normativo que lo avala, los actores involucrados y su grado de participación. Por último, ha de valorarse la gestión y viabilidad de las intervenciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía hermanamiento.
- Evaluación de los **resultados** de los HC y sus acciones de desarrollo. A este nivel de análisis, la evaluación pretende conocer la eficacia de dicho instrumento en los ámbitos de desarrollo local integral, fortalecimiento institucional, sistemas de gestión territorial y desarrollo económico sostenible, además de los efectos que genera en las condiciones de vida de las poblaciones hermanadas.

En función de los acuerdos entre DGPOLDE y CONFOCOS para el desarrollo de esta evaluación conjunta, está previsto que ésta sea desarrollada en tres etapas:

- La **primera etapa** comprenderá los dos primeros niveles de análisis mencionados, el **diseño de la política de CMD y el HC y el proceso de gestión de la CMD y los HC**.
- La **segunda etapa** se centrará en el tercer nivel de análisis, esto es, conocer los **resultados del HC y sus acciones de cooperación** en el marco de la CMD.
- Por último, la **tercera etapa** consistirá en la elaboración de un **informe final** que recopile los hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas del proceso evaluativo completo.

En el marco de la evaluación conjunta, la DGPOLDE realizará un encargo para la primera y tercera etapa, con sus productos y niveles de análisis concretos, tal y como se detallará en sus términos de referencia específicos. Por su parte, CONFOCOS realizará una evaluación que contemple los trabajos relativos a la segunda etapa, que igualmente detallará los productos y niveles de análisis concretos en sus propios términos de referencia.

Es importante resaltar que ambos encargos y sus productos son parte del mencionado interés compartido entre DGPOLDE y CONFOCOS por la calidad de la cooperación directa municipal, y comparan por lo tanto los objetivos generales antes comentados y el mismo planteamiento de utilidad y recomendaciones.

7. Alcance de la evaluación y ámbitos temporal y geográfico

En referencia al **alcance de la evaluación**, tanto DGPOLDE como CONFOCOS, con la participación de los actores implicados presentados, pretenden que la evaluación sea representativa de la acción a nivel estatal en materia de CMD. Por lo tanto, el equipo de evaluación deberá contemplar la selección de un conjunto representativo de casos de CMD y sus modalidades de ayuda en función de los distintos perfiles e instrumentos presentes en la cooperación municipal española. Asimismo, para el análisis de los HC y de las intervenciones de desarrollo específicas desarrolladas bajo sus acuerdos (tales como proyectos u otras acciones), la evaluación deberá también manejar una muestra significativa de tales HC y sus intervenciones más ilustrativas².

En consecuencia, para una selección representativa de casos de CMD, HC e intervenciones a evaluar con el socio hermanado, habrá de realizarse

previamente un estudio diagnóstico de la CMD en España. Como un producto intermedio de la primera etapa de la evaluación³, este diagnóstico ha de ser recoger variables tanto descriptivas de la propia CMD (perfil, alcance normativo, de programación y práctico, instrumentos, presupuesto, pertenencia a fondos, etcétera), como de las características de la entidad local (datos básicos del municipio). Dentro de la CMD, este estudio detallará también los principales descriptores tanto de la concepción y utilización de los HC, como del tipo de intervenciones que genera como instrumento de desarrollo en el territorio de los socios hermanados.

El **ámbito temporal** sugerido, vista la documentación con la que se cuenta, será a partir de 2002, con énfasis en el período de vigencia del actual Plan Director, es decir desde 2005 hasta 2008. Sin embargo, será necesario contextualizar el objeto de estudio desde su origen.

En el **ámbito geográfico**, el equipo evaluador conjuntamente con el Comité de Seguimiento, deberá definir el alcance del estudio para cada una de los encargos y niveles de análisis. No obstante, en la evaluación a nivel de diseño y procesos, el estudio deberá de recoger el mayor número de experiencias en representación de la CMD y HC con carácter geográfico global de manera que represente los distintos perfiles de EELL y su participación en CMD y HC derivados del estudio diagnóstico previo. En la evaluación del nivel de resultados, que conlleva el estudio de los HC y el análisis *in situ* de las intervenciones más relevantes —en ejecución o realizadas entre los años 2005 y 2008 en el marco de cada proceso de cooperación Norte-Sur por vía del hermanamiento—, la muestra de estudios de caso a analizar será necesariamente menor para ajustarse a los recursos temporales y presupuestarios previstos; y en todo caso ha de ser acordada en el seno del Comité de Seguimiento junto con el equipo de evaluadores. En esta fase del proceso se tendrá especialmente en cuenta la experiencia de los distintos Fondos de Cooperación y sus sugerencias a la hora de seleccionar los casos.

Como anticipo de posibles criterios para la selección de la muestra para el caso de HC, están los

² Cada proceso de hermanamiento contempla más de una intervención. En este sentido, se solicitará al equipo evaluador que seleccione las intervenciones más relevantes a partir de que sean lo más evaluable posibles, extrapolables y generalizables, a criterio del equipo evaluador, a partir de la información previa analizada sobre la intervención y su contexto (estudios de diagnóstico, Planes de Desarrollo Municipal, documentos de formulación de la intervención, informes de seguimiento, estudios específicos, memorias, informes de evaluación anteriores).

³ Véase capítulo de Metodología y Plan de trabajo.

derivados de las distintas modalidades de gestión de los mismos. Se trataría entonces de considerar una representación de casos de HC en los que:

- Las relaciones son directas entre responsables municipales donde la sociedad civil no se ve representada; el HC es establecido y formalizado por los cargos electos municipales en el que un ayuntamiento es el que gestiona la parte operativa del mismo.
- Una ONGD es la que gestiona la parte operativa del HC.
- La alcaldía promueve el asociacionismo de la sociedad civil y junto con ella planifica, ejecuta y gestiona los proyectos.

8. Criterios y preguntas de evaluación

Para atender al carácter de utilidad y participación previsto en la evaluación, será necesario responder con rigor y carácter comprensivo a las necesidades de información de los distintos actores acerca de la CMD y los HC.

A continuación se presenta un primer **listado provisional de preguntas** que trata de reflejar tales necesidades de información fruto del trabajo previo entre los principales agentes implicados. En todo caso, formará parte de las actividades preparatorias del equipo de evaluación —de hecho, un primer trabajo de campo— el revisar, en consulta con los distintos agentes y tras una primera revisión documental, la vigencia de las mismas, el interés explícito y la factibilidad de abarcarlas, de forma que puedan ajustarse de manera fundamentada: (i) la necesidad de dar respuesta a tales inquietudes valorativas, con intención de **reducir y concretar el número de preguntas aquí listado**; (ii) el alcance y debido rigor de la evaluación (muestra representativa de casos, elecciones metodológicas, técnicas a aplicar); y (iii) los recursos necesarios para llevarla a cabo en términos de acceso a la información, tiempo y presupuesto previstos.

El listado provisional de preguntas ha sido agrupado en función de los criterios de evaluación más usuales en materia de cooperación para el desarrollo. Por un lado, en cuanto que la evaluación analiza los **instrumentos de la CMD, en particular los HC**

y sus intervenciones de desarrollo específicas, las preguntas de evaluación generalmente representan criterios orientados al análisis de las acciones, tales como los de pertinencia, eficacia, impacto, etcétera. Por otro lado, por cuanto va a ser valorada también la **relación entre donantes y receptores** de ayuda, son susceptibles de utilizar también criterios de valor derivados de los compromisos y recomendaciones sobre Eficacia de la Ayuda (París, Accra), tales como alineamiento, armonización, rendimiento de cuentas, etcétera.

Algunas de las necesidades informativas confluyeron en una pregunta principal que, no obstante, recoge varios aspectos a valorar. En esos casos, se presenta la pregunta principal y posteriormente los componentes valorativos de ésta a modo de 'subpreguntas'.

Las preguntas han sido agrupadas para los niveles de evaluación del diseño de la CMD y los HC (apartado 8.1), del proceso de gestión de la CMD y los HC (apartado 8.2), y de los resultados de los HC y sus acciones (apartado 8.3).

8.1. Evaluación del diseño de la CMD y los HC

- Pertinencia:

1. ¿Las intervenciones que se están desarrollando en el marco del proceso de hermanamiento responden a una necesidad demostrada (real y congruente con las necesidades locales)?

1.1. ¿En qué medida fueron adecuados los objetivos y la estrategia de intervención tanto de la CMD como del instrumento de HC a las necesidades de la población más desfavorecida y al objetivo de lucha contra la pobreza?

1.2. Alineamiento. ¿El diseño del HC ha tenido en cuenta la política nacional y el plan de desarrollo municipal de la localidad hermanada (y/o, su caso, regional o nacional)?

1.3. ¿En qué medida el HC resultó un instrumento de cooperación para el desarrollo o más bien una formalidad institucional?

- Coherencia interna:

2. ¿Se ha respetado la coherencia entre objetivos e instrumentos de la CMD?

2.1. ¿En qué medida fueron coherentes y estaban articulados los objetivos y actividades de la CMD con el instrumento de HC en respuesta a las necesidades de desarrollo?

2.2. ¿Hubo compatibilidad de objetivos y actividades entre el HC y otros instrumentos de CMD?

- Coherencia externa:
3. ¿En qué medida fueron compatibles los objetivos y estrategias de la política de la CMD con otras políticas y/o programas (Plan Director de la Cooperación Española y los Planes Directores de las CCAA correspondientes, así como con sus prioridades geográficas y sectoriales)?

8.2. Evaluación del proceso de gestión de la CMD y los HC

- Eficiencia:
4. ¿En qué medida los recursos utilizados y los procesos aplicados se corresponden con el logro de los resultados de los HC?
 5. ¿Los recursos necesarios y movilizables han sido estimados adecuadamente? ¿Se han respetado los presupuestos establecidos inicialmente en el documento de formulación del proyecto? ¿Las variaciones son justificadas?
- Armonización:
6. Valoración de la coordinación entre las EELL para evitar la dispersión de sus actuaciones.
 7. ¿Es adecuado el funcionamiento de mecanismos de coordinación y concertación entre actores de la cooperación municipal —EELL, Fondos, ONGD y población civil— en los países donde desarrollan sus actividades de cooperación para el desarrollo? ¿Existe duplicidad de la ayuda?
- Apropiación:
8. Nivel de liderazgo y/o participación de los entes locales de los países socios en el proceso de hermanamiento.
 - 8.1. ¿Es suficiente y adecuada la participación de la institución local del país socio en el proceso de gestión del hermanamiento?

8.2. ¿Es suficiente y adecuada la participación la población de los municipios implicados en el proceso?

8.3. Evaluación de los HC y sus acciones de desarrollo

- Eficacia:
9. ¿Se están alcanzando los objetivos previstos de la intervención?
 - 9.1. ¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional municipal?
 - 9.2. ¿Cuáles son los sectores reforzados y cómo se ha contribuido al fortalecimiento de los mismos?
 - 9.3. ¿En qué medida se ha logrado el empoderamiento de la institución municipal, de la población beneficiaria y de las organizaciones locales?
- Cobertura:
10. ¿Se ha llegado a la población más desfavorecida?
 11. ¿Ha encontrado dificultades la población beneficiaria para acceder a los bienes y/o servicios provistos por la intervención?
 12. ¿Hay población perjudicada o municipios perjudicados? ¿Hay población excluida o municipios excluidos?
- Impacto:
13. Grado de cumplimiento de los resultados previstos y, en concreto, de los objetivos de la cooperación municipal a través del HC.
 14. ¿El instrumento HC es una buena práctica en términos de impacto (efectos en términos de desarrollo)? ¿En qué medida ha transformado la realidad en el espacio de intervención?
 15. ¿Hay algún beneficio para los municipios colindantes?
- Eficiencia:
16. ¿El actor (la alcaldía municipal o la entidad ejecutora) adapta las capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión a la dirección del proyecto?
 17. ¿En qué medida la colaboración institucional y los mecanismos de gestión articulados han

contribuido a alcanzar los resultados de la intervención?

18. ¿De qué modo el vínculo previo de hermanamiento contribuye a una intervención más eficiente?

19. ¿Cómo se han gestionado los obstáculos o dificultades durante la intervención?

- Apropriación:

20. ¿En qué medida afectan los cambios políticos en cualquiera de los municipios involucrados en el hermanamiento?

21. ¿En qué grado y de qué modo participa la institución local del país socio en el proceso del ciclo de gestión de la intervención (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) en el marco del hermanamiento?

22. ¿En qué grado y de qué modo participa la población beneficiaria en todo el proceso?

22.1. ¿Qué actores han participado en cada fase de la intervención? ¿En qué medida?

22.2. ¿Han sido eficaces los canales de participación establecidos?

22.3. ¿La intervención incluye medidas específicas orientadas al empoderamiento de la institución municipal, de la población beneficiaria y de las organizaciones locales?

- Alineamiento:

23. ¿La intervención está articulada a algún instrumento de planificación municipal como el plan de desarrollo municipal de la localidad hermanada?

9. Metodología, plan de trabajo y productos

El proceso de evaluación conjunto tendrá una duración estimada máxima de 28 semanas a partir de la fecha de la firma del contrato. En esta duración estimada están incluidos los plazos para la supervisión y validación de los informes y productos intermedios por parte de los mandatarios, en torno a dos semanas por producto.

La evaluación abarcará unas actividades preparatorias y tres fases principales: Fase I: Estudio de

gabinete, Fase II: Trabajo de campo, y Fase III: Elaboración y presentación del informe final.

9.1. Actividades preparatorias y diagnóstico preliminar.

Duración estimada: 6 semanas.

1. Reuniones o talleres con los mandatarios de la evaluación y otros actores directamente implicados en el Comité de Seguimiento para actualizar la demanda de la evaluación de manera que se concreten las preguntas de evaluación definitivas y el diseño metodológico y matriz de evaluación correspondiente que presente de manera operativa la indagación de las necesidades informativas planteadas.

2. Presentación del programa de trabajo actualizado (producto).

3. Calendario y propuesta metodológica a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

4. Examen de la documentación disponible en relación a la ayuda municipal y las características e instrumentos de su CMD (un listado con la documentación disponible será entregado al equipo evaluador al inicio de esta evaluación).

5. Realizar entrevistas a informantes clave para recabar más información y documentación necesaria para la realización del diagnóstico de la CMD.

6. Elaborar un diagnóstico descriptivo de la CMD en España (producto), atendiendo a variables tanto de la propia CMD (perfil, alcance normativo, de programación y práctico, instrumentos, presupuesto), como de las características de la entidad local (ej.: núm. de habitantes). Dentro de la CMD, este estudio detallará también los principales descriptores tanto de la concepción y utilización de los HC, como del tipo de intervenciones que genera como instrumento de desarrollo en el territorio de los socios hermanados, tales como:

- Datos básicos del municipio del norte hermanado.
- Datos básicos del municipio del sur hermanado.
- Modalidad de gestión del hermanamiento en el sur.

- Estructura de programación del hermanamiento: planes, convenios, etc.
- Tipología de la formalización del hermanamiento: protocolos, mociones u otros.
- Origen del hermanamiento.
- Motivos/finalidad/temáticas/sectores principales del hermanamiento.
- Marcos presupuestarios.

Este estudio será fundamental para, en el seno del Comité de Seguimiento y junto con el equipo evaluador, **identificar los estudios de caso necesarios para las evaluaciones acerca de la CMD, los HC y sus acciones** de las fases siguientes.

Productos de Actividades preparatorias: a) **Programa de trabajo** (1 semana después de finalizar la tarea n° 1), que contenga calendario, propuesta metodológica y matriz de evaluación; b) **Informe preliminar**, que contenga: a) Diagnóstico de la CMD; b) Programa de trabajo actualizado, con propuesta metodológica y matriz de evaluación revisadas.

9.2. Fase I: estudio de gabinete

Duración estimada: 6 semanas, de las cuales 3 corresponderán a la evaluación de resultados de los HC.

En esta fase conlleva la ejecución de las siguientes tareas correspondientes a cada nivel de análisis:

- Evaluación de diseño de la CMD y el HC:
7. Identificar una muestra de casos de CMD representativa del conjunto de la Cooperación Municipal, considerando hermanamientos y otros instrumentos.
 8. Examen de la documentación disponible en relación al diseño, funcionamiento y gestión de la CMD y HC con carácter general y de los estudios de caso seleccionados.
 9. Identificar los informantes clave de la evaluación de la política de CMD. Incluirá, con carácter general, a la FEMP (Comisión de Cooperación al Desarrollo), a la CONFOCOS y los Fondos de Cooperación involucrados en la evaluación, así como —para los estudios de caso seleccionados— a EELL implicadas y otros informantes que el equipo evaluador considere relevantes para la evaluación.

- Evaluación del proceso de gestión de la CMD y el HC:

10. Identificar una muestra de hermanamientos lo más representativa posible.
11. Examinar la documentación relativa a los hermanamientos representativos seleccionados objeto de evaluación, que incluye:

- Datos básicos del municipio del norte hermanado.
- Datos básicos del municipio del sur hermanado.
- Datos sobre el funcionamiento y gestión del gobierno municipal del sur.
- Protocolos de hermanamiento, mociones, u otros documentos oficiales relacionados con el proceso de hermanamiento.
- Origen del hermanamiento.
- Motivos del hermanamiento.
- Actores implicados en el proceso de hermanamiento (del norte y del sur).
- Estructuras para la gestión del hermanamiento (del norte y del sur).
- Marcos presupuestarios.
- Articulación del hermanamiento a redes (si las hay).
- Planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento territorial y otros documentos de apoyo.

- Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo (estimado en 3 semanas):

12. Identificar muestras de hermanamientos y acciones de desarrollo representativas.
13. Examinar la documentación relativa a la gestión y resultados de los hermanamientos seleccionados y sus acciones de desarrollo representativas.
14. Identificar informantes clave en sede y en terreno que incluirán al menos a EELL implicadas, Comités de Hermanamiento, ONGD involucradas (de los estudios de caso), población beneficiaria. Asimismo, el evaluador seleccionará a otros informantes del país socio que considere relevantes.

- Tareas comunes a los tres niveles de análisis:

15. Diseño de las opciones metodológicas para el tratamiento e interpretación válida de las cuestiones de interés.

16. Diseño de técnicas para la recogida, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis.

Productos de Fase I: informe del estudio de gabinete de la evaluación, incluida la propuesta metodológica y matriz de evaluación actualizadas a la luz del trabajo de gabinete y la selección de hermanamientos e intervenciones con el socio hermanado.

9.3. Fase II: trabajo de campo

Duración estimada: 6 semanas, a distribuir entre el trabajo de campo en España, en los países hermanados y la elaboración del informe de trabajo de campo.

En esta fase se procederá a la ejecución de las tareas y cumplimiento de requisitos siguientes:

- Tareas comunes a los tres niveles de análisis:
 17. Aplicación de técnicas de recogida de información previstas bajo los criterios de calidad propios de la investigación social.
 18. Solicitud y examen de información adicional.
 19. Taller de devolución al socio hermanado de un primer análisis preliminar de resultados a modo de cierre de la visita a terreno.
 20. Redacción y entrega del informe de trabajo de campo, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en la misión de trabajo de campo y unas primeras conclusiones preliminares o hipótesis de interpretación.
 21. Obligatoriedad de adecuar la presencia en los ámbitos geográficos objeto de estudio (tanto España como los países elegidos), en función de la muestra de estudios de caso seleccionada y previa aprobación por el Comité de Seguimiento, al menos durante un mínimo de 4 semanas.
- Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo:
 22. Obligatoriedad de adecuar la presencia en los países seleccionados, en función de la muestra de estudios de caso y previa aprobación por el Comité de Seguimiento. Al menos 2 de los expertos principales del equipo deberán contabilizar un mínimo de 15 días cada uno.

Producto Fase II: informe de trabajo de campo.

9.4. Fase III: elaboración y presentación del informe final

Duración estimada: 10 semanas a distribuir entre sus dos borradores y el citado informe final.

23. Elaboración del primer borrador del informe final.
24. Elaboración del segundo borrador del informe final.
25. Taller de devolución de conclusiones y ajuste de recomendaciones.
26. Elaboración del informe final definitivo.

Producto Fase III: informe final de la evaluación.

El informe final deberá atenerse a las recomendaciones del apartado "Estructura del informe" (aunque será determinado conjuntamente con el equipo evaluador) y sus principales conclusiones deberán ser presentadas y debatidas en el Comité de Seguimiento y seguir los criterios establecidos en el apartado 12, Premisas de la Evaluación. En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del informe con personas ajenas al mismo. Se recomienda la utilización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española y la consulta del Manual de Gestión de Evaluaciones.

10. Estructura y presentación de los informes de evaluación

El **informe preliminar** de la evaluación deberá tener un máximo de 30 páginas y su estructura será acordada con la DGPOLDE conteniendo al menos los siguientes elementos:

- Diagnóstico de la CMD y los HC, introducido por apartados de: a) contexto sociopolítico, económico e institucional; b) la política de cooperación descentralizada española en los últimos 5 años: orígenes y evolución, y análisis de los principales actores, sectores de actuación y áreas geográficas.
- Metodología de trabajo: opciones metodológicas, matriz de evaluación, que incluya una presentación del desarrollo de indicadores para la evaluación y

la previsión de técnicas más adecuadas para la recopilación y análisis de la información.

El **informe de estudio de gabinete** de la evaluación deberá tener un máximo de 15 páginas y su estructura será acordada con la DGPOLDE y CONFOCOS, conteniendo al menos los siguientes elementos:

- Presentación de *la CMD de los estudios de caso*, introducido por apartados acerca de orígenes y evolución, reconstrucción del diseño y la estrategia de intervención, y análisis de los principales actores, sectores de actuación y áreas geográficas.
- Propuesta de los estudios de caso de las intervenciones con el socio hermanado que serán objeto de evaluación (propuesta que deberá ser validada entre los miembros del Comité de Seguimiento).
- Actualización de la metodología de trabajo.

Respecto al **informe del trabajo de campo**, con un máximo de 30 páginas, deberá recoger valoraciones acerca de los estudios de caso analizados en el terreno respecto a las acciones de desarrollo ejecutadas en el marco de los HC; una memoria de las actividades realizadas (entrevistas, reuniones, visita a proyectos y municipios, encuestas o grupos de trabajo con informantes, etc.); y unas primeras conclusiones provisionales respecto a los ámbitos generales de estudio de la evaluación. Este informe irá acompañado de un Resumen Ejecutivo, de un máximo de 8 páginas. Las conclusiones de esta etapa segunda encargada por CONFOCOS alimentarán las conclusiones y recomendaciones del informe final encomendado en el encargo de DGPOLDE.

Es conveniente que el informe de trabajo de campo presente las valoraciones de los estudios de caso analizados siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará con el equipo evaluador en la Fase III de elaboración y presentación del informe final:

1. Introducción, antecedentes y objetivos de la evaluación.
2. Preguntas principales de la evaluación.
3. Metodología empleada en la evaluación.
4. Análisis de la información recopilada, condicionantes y límites del estudio realizado.

5. Ficha de estudio de caso núm. 1 (Hermanamiento "A").
 - 5.1. Descripción del HC y de la(s) intervención(es) evaluada(s).
 - 5.2. Conclusiones de la evaluación del HC y de la(s) intervención(es) evaluada(s).
 - 5.3. Recomendaciones (priorizadas y ordenadas por audiencias y/o temáticas).
6. Ficha de estudio de caso núm. 2 (Hermanamiento "B").
 - 6.1. Descripción del HC y de la(s) intervención(es) evaluada(s).
 - 6.2. Conclusiones de la evaluación del HC y de la(s) intervención(es) evaluada(s).
 - 6.3. Recomendaciones (priorizadas y ordenadas por audiencias y/o temáticas).
7. Ficha de estudio de caso núm. 3 (Hermanamiento "C").
 - 7.1. (...)
8. Buenas prácticas y lecciones aprendidas (priorizadas y ordenadas por audiencias y/o temáticas).
9. Anexos, entre otros:
 - Técnicas e informantes: modelos de técnicas informativas utilizadas (cuestionarios, guiones entrevistas, etc.); fuentes documentales consultadas; informantes contactados.
 - Dossier fotográfico (calidad 600 ppp).

Tras su presentación en formato electrónico y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del informe de trabajo de campo encuadernadas en formato Din-A4, cinco CD con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por CONFOCOS con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

Por último, es conveniente que el **informe de final de la evaluación** se estructure siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará, en el Comité de Seguimiento, con el equipo evaluador en la Fase III de elaboración y presentación del informe final:

1. Introducción
 - Antecedentes y propósitos de la evaluación.
 - Preguntas principales.
 - Descripción de los trabajos ejecutados.
 - Resumen de los principales resultados.

2. Descripción del objeto de la evaluación: la cooperación municipal y los hermanamientos.
3. Preguntas y criterios de evaluación: matriz de evaluación. Metodología empleada.
4. Análisis de la información y condicionantes y límites del estudio realizado.
5. Análisis del primer nivel: diseño de la política de cooperación municipal y del Instrumento del Hermanamiento.
6. Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación de la cooperación municipal directa y los hermanamientos
7. Análisis del tercer nivel: resultado de los hermanamientos y las intervenciones objeto del estudio (extraídos del informe de trabajo de campo).
8. Conclusiones de la evaluación.
9. Recomendaciones y lecciones aprendidas (priorizadas y ordenadas por audiencias y/o temáticas).
10. Anexos, entre otros:
 - Técnicas e informativas:
 - i. Modelos de técnicas informativas utilizadas: cuestionarios, guiones entrevistas, etc.
 - ii. Fuentes documentales consultadas.
 - iii. Informantes contactados.
 - Hallazgos e interpretación:
 - i. Transcripción de entrevistas y/o grupos de discusión claves.
 - ii. Fundamentos de la interpretación: análisis del discurso y mapas conceptuales.
 - iii. Tablas del tratamiento estadístico realizado.
 - Fichas de los estudios de caso de HC y sus intervenciones (extraídas del informe de trabajo de campo).
 - Dossier fotográfico (calidad 600 ppp).

El informe final de la evaluación de resultados no excederá las 70 páginas (anexos no incluidos), e irá acompañado de un resumen ejecutivo de un máximo de 10 páginas en español e inglés.

Tras su presentación en formato electrónico y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del informe final de la evaluación, encuadradas en formato Din-A4, cinco CD con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por la DGPOLDE y CONFOCOS con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

11. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de 3 expertos(as), cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta de la consultora. Se acreditará:

- Experiencia en evaluación. En concreto, se demandará que:
 - Al menos dos miembros del equipo deberán tener formación académica específica y amplio dominio de las opciones metodológicas y las técnicas de investigación social aplicada.
 - Al menos uno de los miembros del equipo o personal de apoyo específico deberá tener experiencia demostrable en el manejo (diseño, aplicación e interpretación) de técnicas cuantitativas y procesamiento estadístico de datos, y en técnicas cualitativas.
- Experiencia en cooperación para el desarrollo y amplio conocimiento de la cooperación internacional. Se valorará especialmente:
 - La experiencia de al menos un miembro del equipo en cooperación descentralizada, valorándose el nivel de conocimiento de la visión institucional y, preferiblemente, con experiencia en terreno en proyectos de cooperación horizontal.
 - La presencia en el equipo evaluador de expertos en desarrollo local y fortalecimiento institucional, procedentes del ámbito municipal.

El director del equipo con un mínimo de 10 años de experiencia y el resto del equipo un mínimo de 5 años de experiencia.

Partiendo de la base que los estudios de caso se localizaran en varios países, el equipo evaluador deberá garantizar que cuenta con equipo especializado suficiente para trabajar coordinadamente de forma simultánea en varias zonas.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluyen la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnica, tanto técnica como operativa.

El director(a) del equipo actuará en todo momento como interlocutor(a) y representante ante la DGPOLDE, y ostentará la acreditación facilitada por DGPOLDE y CONFOCOS a la hora de contactar con los responsables e implicados con la evaluación, ya sea personal de los municipios implicados como de los Fondos de Cooperación Municipal.

Cualquier cambio en la constitución del equipo deberá ser previamente notificado y justificado a DGPOLDE y CONFOCOS.

Asimismo, durante la fase de valoración de ofertas, el órgano contratante podrá solicitar entrevistas personalizadas con los expertos acerca de los aspectos técnicos de las mismas.

Por otra parte, el equipo evaluador podrá recibir acompañamiento del personal responsable de la evaluación por parte de la DGPOLDE y CONFOCOS, pero sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión de ninguno de los productos de la evaluación.

Finalmente, para cada uno de los encargos específicos que componen esta evaluación conjunta, la División de Evaluación de la DGPOLDE, en relación con su encargo, y CONFOCOS, en materia de la gestión de su encargo, supervisarán al equipo evaluador y aprobarán y calificarán la labor del adjudicatario del contrato y certificarán los trabajos para la autorización del pago.

Anexo. Matriz de evaluación

Evaluación del diseño de la CMD y los HC		
Criterio de evaluación: pertinencia		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>P.1. ¿Las intervenciones que se están desarrollando en el marco del proceso de hermanamiento responden a una necesidad demostrada (real y congruente con las necesidades locales)?</p> <p>P.1.1. ¿En qué medida fueron adecuados los objetivos y la estrategia de intervención tanto de la CMD como del instrumento de HC a las necesidades de la población más desfavorecida y al objetivo de lucha contra la pobreza?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.1. Existencia de análisis, estudios y/o diagnósticos previos de las necesidades y problemas en los que inciden las distintas intervenciones. • I.2. Grado de sintonía-concordancia entre los estudios previos con el diseño final de la acciones de desarrollo implementadas en el marco de los HC. • I.3. Socios y actores locales relevantes valoran como "alta" o "muy alta" la adecuación de las intervenciones a sus necesidades y problemáticas locales. • I.4. El marco estratégico y programático de la CMD y HC incorpora objetivos, resultados e indicadores fiables vinculados con la lucha contra la pobreza y cobertura hacia la población más desfavorecida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos de la CMD. - Documentos de programación y seguimiento de la CMD y HC. - Convenios, acuerdos y declaraciones de constitución de los HC. - Políticas y planes estratégicos de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico y financiero de intervenciones. • Estudios de caso en base a las muestras A (diseño y procesos), B (procesos y resultados de HC), y C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de diseño y articulación de la CMD y HC. • Grupos focales a actores locales en relación a la adecuación y pertinencia de las acciones de HC. • Cuestionarios de valoración a actores locales: C1: adecuación de las intervenciones a las necesidades y problemáticas locales. • Comparación: EELL (estudios de caso)-modelos HC-pertinencia en las intervenciones.
<p>P.1.2. ¿El diseño del HC ha tenido en cuenta la política nacional y el plan de desarrollo municipal de la localidad hermanada y/o, en su caso, regional o nacional)? (Alineamiento).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.5. Grado de concordancia/conflicto en la definición estratégica y programática de los HC en relación al marco de políticas y planes nacionales, regionales y, especialmente, municipales de los socios locales. 	
<p>P.1.3. ¿En qué medida el HC resultó un instrumento de cooperación para el desarrollo o más bien una formalidad institucional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.6. La toma de decisiones en la generación, diseño previo y elección de modalidades de los HC incorpora elementos sistemáticos y de coherencia en su justificación, con respecto a: <ul style="list-style-type: none"> - Las razones y motivaciones para la generación del los HC. - La identificación y selección del socio local. - La estabilidad y permanencia activa de las acciones en el tiempo en el marco del HC. - La coherencia con los elementos normativos que regulan la cooperación municipal. 	
<p>P.1.4. ¿El diseño de propuestas en el marco de la CMD y HC está mediatizado por los aspectos normativos y de regulación de la cooperación municipal?</p>		

1 Analizar la motivación para hermanarse, cómo se ha seleccionado al socio local y cuántos HC se han quedado en una "declaración de intenciones", y cuántos están inactivos en la actualidad.

Evaluación del diseño de la CMD y los HC		
Criterio de evaluación: coherencia interna		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>CI.2. ¿Se ha respetado la coherencia entre las estrategias e instrumentos definidos por la CMD?</p> <p>CI.2.1. ¿En qué medida ha sido coherente la visión estratégica de la CMD con el instrumento de HC en sus diferentes modalidades y en respuesta a las necesidades de desarrollo?</p>	<p>• I.7. Grado de concordancia/conflicto entre la lógica de intervención de los HC y el conjunto de estrategias e instrumentos que conforman la CMD de las EELL en España. Fundamentalmente en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulación de objetivos y actividades. - Estabilidad de las estrategias (visión a largo plazo frente a acciones puntuales). - Asunción de elementos propios y característicos de la cooperación municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos de la CMD. - Documentos de programación y seguimiento de la CMD y HC. - Convenios, acuerdos y declaraciones de constitución de los HC. • Estudios de caso en base a la muestra A (diseño y procesos): elementos estratégicos y de definición de instrumentos. • Comparación elementos estratégicos y tipología y estabilidad de acciones (muestra A-muestra C). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de diseño y articulación de la CMD y HC.

Evaluación del diseño de la CMD y los HC		
Criterio de evaluación: coherencia externa		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>CE.3. ¿En qué medida fueron compatibles los objetivos y estrategias de la política de la CMD con otras políticas y/o programas (Plan Director de la Cooperación Española y los Planes Directores de las CCAA correspondientes, así como con sus prioridades geográficas y sectoriales)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.8. Grado de concordancia/conflicto entre los objetivos y prioridades de la CMD con las política y planes: <ul style="list-style-type: none"> - Plan Director de la Cooperación Española. - Planes Directores de CCAA. • I.9. Existencia de espacios de articulación y sintonización de estrategias entre EELL y otros actores de la cooperación al desarrollo en España (especialmente CCAA, AECID y redes en el sector). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Planes Estratégicos de la CMD, AECID y CCAA. - Memorias y acuerdos de coordinación entre actores. • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de diseño y articulación de la CMD.

Evaluación del proceso de gestión de la CMD y los HC

Criterio de evaluación: eficiencia

Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>E.4. ¿En qué medida los recursos utilizados y los procesos aplicados se corresponden con el logro de los resultados de los HC? Analizar:</p> <p>E.4.1. La relación entre el presupuesto asignado a cooperación por los municipios, el presupuesto asignado a cada uno de los HC y los resultados obtenidos por los mismos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.10. Grado de concordancia/conflicto y adecuación entre los resultados obtenidos por los HC y la asignación presupuestaria asignada, comprometida y desembolsada a los mismos por los municipios. • I.11. Incidencia/proporcionalidad de los fondos y resultados de los HC con respecto a al presupuesto global asignado a cooperación por los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Documentos de programación y seguimiento de los HC. - Convenios, acuerdos y declaraciones de constitución de los HC. - Documentación de seguimiento y control técnico y financiero de intervenciones. • Estudio de casos en base a las muestras A (diseño y procesos), B (procesos y resultados de HC), y C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de diseño y articulación de la CMD y HC.
<p>E.4.2. El funcionamiento de los mecanismos de cofinanciación y cogestión de los HC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.12. Valoración de la adecuación de los procesos y secuencias de gestión de cofinanciación y cogestión de los HC. 	
<p>E.4.3. La relación con los diferentes modelos de gestión de los HC identificados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.13. Existencia de sistemas estructurados de control de la gestión financiera y acceso a la misma. • I.14. Incidencia de los modelos de gestión de los HC en el logro de resultados. 	
<p>E.5. En relación a los HC:</p> <p>E.5.1. ¿Los recursos necesarios y movilizables han sido estimados adecuadamente, especialmente en relación a los instrumentos de gestión de identificación, seguimiento y evaluación de los HC?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.15. Los recursos aplicados y los resultados obtenidos son los adecuados en relación a los instrumentos de identificación, seguimiento y evaluación de los HC. 	
<p>E.5.2. ¿Se han respetado los presupuestos establecidos inicialmente en el documento de formulación del proyecto?</p> <p>E.5.3. ¿Las variaciones son justificadas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.16. Adecuación de las modificaciones sustantivas en los recursos planificados originalmente en acciones de desarrollo de los HC y grado de justificación de los mismos. 	

Evaluación del proceso de gestión de la CMD y los HC		
Criterio de evaluación: armonización		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>AR.6. Valoración de la coordinación en España:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre las EELL (consorcios). • Al interior de las mismas (Consejos de Cooperación y CH). • Y con otros actores supramunicipales (redes y programas internacionales). <p>En orden a evitar la dispersión de sus actuaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.17. Existencia de espacios de articulación y sintonización de estrategias entre EELL y con otros actores de la cooperación al desarrollo en España. • I.18. Grado de concordancia entre espacios de coordinación y la generación de decisiones en la implementación de acciones de desarrollo de los HC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Memorias y acuerdos de coordinación entre actores. - Documentos de programación y seguimiento de la CMD y HC. - Convenios, acuerdos y declaraciones de constitución de los HC. • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de gestión y articulación de los HC.
<p>AR.7. ¿Es adecuado el funcionamiento de mecanismos de coordinación y concertación entre actores de la Cooperación Municipal –EELL, Fondos, ONGD y población civil– en los países donde desarrollan sus actividades de cooperación para el desarrollo? ¿Existe duplicidad de la ayuda?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.19. Las EELL valoran como positivos los instrumentos de coordinación y concertación de acciones en los países receptores. • I.20. Las EELL incorporan información relevante para la coordinación y armonización de acciones en los países receptores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de casos en base a las muestras A (diseño y procesos) y B (procesos y resultados de HC). • Cuestionarios de valoración a actores vinculados con el funcionamiento de mecanismos de coordinación y concertación, C2: adecuación de los mecanismos de coordinación y complementariedad de acciones.

Evaluación del proceso de gestión de la CMD y los HC		
Criterio de evaluación: apropiación		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>AP.8. Nivel de liderazgo y/o participación de las EELL de los países socios en el proceso de hermanamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.21. Incorporación de análisis de participación y de agentes críticos en la identificación y desarrollo de las acciones de los HC. • I.22. Existencia y adecuación de espacios de participación específicos de la institución local del país socio en el proceso de gestión del HC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Convenios, acuerdos y declaraciones de constitución de los HC. - Memorias y acuerdos de coordinación entre actores. • Estudio de casos en base a la muestra B (procesos y resultados de HC). • Entrevistas a agentes críticos locales vinculados con los aspectos de participación y apropiación en la gestión de los HC. • Grupos focales a actores locales en relación a la adecuación y pertinencia de su participación y rol en la gestión de los HC.
<p>AP.8.1. ¿Es suficiente y adecuada la participación de la institución local del país socio en el proceso de gestión del hermanamiento?</p>		
<p>AP.8.2. ¿Es suficiente y adecuada la participación de la población de los municipios implicados en el proceso?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.23. Análisis de la valoración de los diferentes agentes críticos locales acerca de su participación y rol en las distintas fases de la implementación de los HC y de sus acciones de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionarios de valoración a actores locales: C3: valoración de la participación y rol de actores locales en el desarrollo de los HC.

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo

Criterio de evaluación: eficacia		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>EF.9. ¿Se están alcanzando los objetivos previstos de la intervención?</p> <p>EF.9.1. ¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional municipal?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.24. Los resultados de las acciones de desarrollo de los HC inciden en el incremento de la capacidad institucional (estructura, recursos, capacidad técnica y de gestión local) de los municipios receptores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación seguimiento y control técnico de acciones. • Estudios caso en base a la C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de apropiación de las acciones de desarrollo de los HC. • Grupos focales a actores locales: "adecuación e incorporación de habilidades y competencias generadas por las acciones". • Cuestionarios de valoración a actores locales: C4: valoración del nivel de apropiación de acciones generadas por los HC en los actores locales.
<p>EF.9.2. ¿Cuáles son los sectores reforzados y cómo se ha contribuido al fortalecimiento de los mismos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.25. Valoración de la incidencia sectorial de las acciones de desarrollo implementadas por los HC. 	
<p>EF.9.3. ¿En qué medida se ha logrado el empoderamiento de la institución municipal, de la población beneficiaria y de las organizaciones locales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.26. Actores locales incorporan habilidades y competencias de forma autónoma promovidas por las acciones de desarrollo de los HC. • I.27. Actores locales valoran como "adecuadas" o "muy adecuadas" el nivel de apropiación en su ámbito de actuación de las acciones generadas por los HC. 	

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo

Criterio de evaluación: cobertura		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>C.10. ¿Se ha llegado a la población más desfavorecida?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.28. Incorporación y aplicabilidad de instrumentos y estrategias para la identificación y caracterización de la población beneficiaria y el acceso a las acciones de desarrollo implementadas. • I.29. Los resultados de las acciones de desarrollo inciden prioritariamente sobre la población más desfavorecida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico de intervenciones. - Documentación del contexto local. • Estudios caso muestra C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de incidencia y cobertura de las acciones de desarrollo de los HC. • Grupos focales a actores locales en relación a la cobertura y efectos sobre la población de las acciones de desarrollo.
<p>C.11. ¿Ha encontrado dificultades la población beneficiaria para acceder a los bienes y/o servicios provistos por la intervención?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.30. Análisis y valoración de los efectos de las acciones de desarrollo en relación al perjuicio y/o exclusión de población o municipios. 	
<p>C.12. ¿Hay población perjudicada o municipios perjudicados? ¿Hay población excluida o municipios excluidos?</p>		

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo		
Criterio de evaluación: impacto		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>I.13. Grado de contribución de los objetivos de la cooperación municipal a través del HC², en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El aporte de los HC al cumplimiento de los planes y/o líneas estratégicas municipales de cooperación. • La incidencia de los diferentes modelos de HC identificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • I.31. Valoración del grado de incidencia de los resultados de los HC en los objetivos globales de la cooperación municipal, en función del actor responsable de la gestión del HC (municipio, ONGD u otros). • I.32. Valoración del grado de incidencia de los resultados de los HC en términos de desarrollo en las zonas prioritarias y municipios colindantes de la intervención, en función del actor responsable de la gestión del HC (municipio, ONGD u otros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico de intervenciones. - Documentación del contexto local. • Estudio de casos en base a la muestra C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de incidencia en el desarrollo local de las acciones de desarrollo de los HC. • Grupos focales a actores locales en relación a los efectos sobre el desarrollo local en el ámbito territorial de intervención de los HC. • Cuestionarios de valoración a actores locales: C5: valoración de los efectos sobre el desarrollo local y replicabilidad de las intervenciones en el marco de los HC.
<p>I.14. ¿El instrumento HC es una buena práctica en términos de impacto (ectos en términos de desarrollo)? ¿En qué medida ha transformado la realidad en el espacio de intervención?³</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.33. Grado de valoración de actores locales de los efectos de las intervenciones de los HC en función de: <ul style="list-style-type: none"> - Incidencia en la mejora de los indicadores de desarrollo local de los municipios receptores, y municipios colindantes. - Actor responsable de la gestión del HC (municipio, ONGD u otros). - La replicabilidad de las acciones de desarrollo promovidas por los HC. 	
<p>I.15. ¿Hay algún beneficio para otros municipios o áreas geográficas vinculadas estratégicamente con la EELL hermanada?</p>		

¹ Diferenciar el análisis en función de quién gestiona el HC: municipio u organización de la sociedad civil.

² Analizar otros efectos en términos de desarrollo distintos a los previstos. Diferenciar el análisis en función de quién gestiona el HC: municipio u organización de la sociedad civil.

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo

Criterio de evaluación: eficiencia

Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>E.16. ¿El actor (la alcaldía municipal o la entidad ejecutora) adapta las capacidades, instrumentos y mecanismos de gestión a la dirección del proyecto? Especialmente en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y planificación de acciones. - Seguimiento y control en la gestión de acciones y presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • I.34. Grado de adecuación de las estrategias de intervención del actor ejecutor local (alcaldía o entidad ejecutora) a las necesidades de gestión específica de las acciones de desarrollo de los HC, en relación a: <ul style="list-style-type: none"> - Estructura de soporte en la gestión. - Procesos de gestión de acciones, con énfasis en los procesos de articulación y colaboración institucional. - Definición de objetivos y resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico y financiero de las intervenciones. - Documentación del contexto local. • Estudio de casos en base a las muestras B (procesos y resultados de HC) y C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de la gestión local de las acciones de desarrollo de los HC. • Grupos focales a actores locales en relación a los procesos de gestión local y la adaptación de los mismos a los cambios de contexto o condiciones de partida.
<p>E.17. ¿En qué medida la colaboración institucional y los mecanismos de gestión articulados han contribuido a alcanzar los resultados de la intervención? (A través de comités de desarrollo locales y/o de hermanamiento.)</p>		
<p>E.18. ¿De qué modo el vínculo previo de hermanamiento contribuye a una intervención más eficiente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.35. La existencia de vínculos previos entre EELL donantes-receptoras es un factor significativo en la optimización de los recursos y resultados. 	
<p>E.19. ¿Cómo se han gestionado los obstáculos o dificultades que se han dado durante la ejecución de la intervención?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.36. Incorporación de instrumentos de seguimiento y retroalimentación en la ejecución de las acciones de desarrollo. • I.37. Adecuación de las modificaciones sustantivas en la gestión y ejecución de las acciones de desarrollo, y grado de justificación de las mismas. 	

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo		
Criterio de evaluación: apropiación		
Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
AP.20. ¿En qué medida afectan los cambios políticos en cualquiera de los municipios involucrados en el hermanamiento?	<ul style="list-style-type: none"> • I.38. Grado de variación en la estabilidad, eficacia y eficiencia de las acciones de desarrollo promovidas por los HC en relación a cambios en el contexto político en: <ul style="list-style-type: none"> - EELL de España. - EELL receptoras del país socio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico y financiero de las intervenciones. - Documentación del contexto local.
AP.21. ¿En qué grado y de qué modo participa la institución local del país socio en el proceso del ciclo de gestión de la intervención (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) en el marco del hermanamiento?	<ul style="list-style-type: none"> • I.39. Nivel de conocimiento de la institución local y agentes críticos del país socio sobre la lógica de intervención de los HC y de sus acciones de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de casos en base a las muestras B (procesos y resultados de HC) y C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de la gestión y participación local de las acciones de desarrollo de los HC.
AP.22. ¿En qué grado y de qué modo participa la población beneficiaria en todo el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • I.40. Actores locales valoran como "adecuado" o "muy adecuado" su nivel de participación y apropiación en su ámbito de actuación de las acciones generadas por los HC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales a actores locales en relación a los procesos de participación, gestión y articulación local. • Cuestionarios de valoración a actores locales: C3, valoración de la participación y rol de actores locales en el desarrollo de los HC; y C4, valoración del nivel de apropiación de acciones generadas por los HC en los actores locales.
AP.22.1. ¿Qué actores han participado en cada fase de la intervención? ¿En qué medida?		
AP.22.2. ¿Han sido eficaces los canales de participación establecidos?	<ul style="list-style-type: none"> • I.41. Existencia y adecuación de espacios de participación específicos de la institución local del país socio en el proceso de gestión del HC. 	
AP.22.3. ¿La intervención incluye medidas específicas orientadas al empoderamiento de la institución municipal, de la población beneficiaria y de las organizaciones locales?	<ul style="list-style-type: none"> • I.42. Existencia y adecuación de herramientas y/o estrategias para el refuerzo de las capacidades y autonomía en la gestión local en la ejecución de las acciones de desarrollo promovidas por los HC. 	

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo

Criterio de evaluación: alineamiento

Preguntas de evaluación	Definición de indicadores	Fuentes y aspectos metodológicos básicos
<p>AL.23. ¿La intervención está articulada a algún instrumento de planificación municipal como el plan de desarrollo municipal de la localidad hermanada? ¿En qué medida esta articulación facilita la gestión y la obtención de los resultados previstos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I.43. Grado de incidencia de las acciones de desarrollo de los HC en la generación y/o refuerzo de programas y planes de desarrollo local de la localidad hermanada. • I.44. Grado de adecuación/conflicto entre los programas y planes locales de desarrollo de la localidad hermanada y la lógica de intervención de las acciones de desarrollo promovidas por los HC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: <ul style="list-style-type: none"> - Políticas, planes estratégicos y planes de acción de socios y actores locales. - Documentación de seguimiento y control técnico y financiero de las intervenciones. - Documentación del contexto local. • Estudio de casos en base a las muestras B (procesos y resultados de HC) y C (resultados acciones de desarrollo). • Entrevistas a agentes críticos vinculados con los aspectos de planificación estratégica municipal de la localidad hermanada. • Grupos focales a actores locales en relación a los planes estratégicos municipales de la localidad hermanada.

Anexo. Base documental consultada

Documentación de consulta

El presente anexo de documentación consultada durante la evaluación se divide en tres secciones:

- A. Documentación general de referencia sobre el objeto de la evaluación.
- B. Documentación específica para el desarrollo del trabajo de campo en España.
- C. Documentación específica para el desarrollo del trabajo de campo en los países.

A. General

Núm.	Título/referencia	Autor	Fecha documento
1	Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007.	AECID	2007
2	Programa MUNICIPIA.	AECID	Web
3	Seguimiento PACI.	AECID	Anual
4	Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012.	AECID	2009
5	Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.	AECID	2005
6	La cooperación al desarrollo de las EELL. Informes 2005, 2006 y 2007.	FEMP	Informe 2005: dic. 2006 Informe 2006: feb. 2008 Informe 2007: dic. 2008
7	Base de datos-cooperación de las EELL (2005, 2006, 2007 y 2008).	FEMP	2005, 2006, 2007, 2008
8	Corporaciones españolas hermanadas con Latinoamérica.	FEMP	Enero de 2007
9	Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales. Informe del seminario organizado por la FEMP, Madrid, enero de 1993.	FEMP	1993
10	La Cooperación descentralizada de las EELL. Informe 1998-1999.	FEMP	1999
11	Los hermanamientos para el mundo del mañana. Guía práctica.	FEMP-Consejo de Municipios y Regiones de Europa	Octubre de 2008
12	Realidad de los Fondos de Cooperación, 2001-2003.	CONFOCOS	Diciembre de 2003
13	Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada.	CONFOCOS	Julio de 2001
14	2º Encuentro de municipalismo en Centroamérica, México y Caribe.	CONFOCOS	Enero de 2001

Núm.	Título/referencia	Autor	Fecha documento
15	Construyendo democracia y poder local. Seminario-taller sobre experiencias y perspectivas de la gestión local, democrática en Centroamérica, El Caribe y México. Julio de 1998.	CONFOCOS	Enero de 2000
16	Memoria de actividades 2006.	CONFOCOS	-
17	Plan de Trabajo 2007.	CONFOCOS	-
18	2ª Jornada estatal de cooperación descentralizada. Junio de 2000.	CONFOCOS	Febrero de 2001
19	AOD directa 2005-2007.	FAMSI	2005, 2006, 2007
20	Listado de hermanamientos.	FAMSI	2009
21	Guía de recursos para la cooperación descentralizada andaluzai.	FAMSI	Julio de 2008
22	Memoria audiovisual de la cooperación descentralizada Andaluza 2002-2007.	FAMSI-FAMP	-
23	Radiografía de la cooperación descentralizada andaluza 2004-2007.	FAMSI-FAMP	-
24	Memoria 2007.	Fons Catalá	2º trimestre de 2008
25	3r Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud. 2003-2004-2005.	Fons Catalá	Noviembre de 2007
26	20 años de hermanamientos con Nicaragua.	Fons Catalá	Abril de 2007
27	Encuentro de municipalismo en América del Sur.	Fons Catalá	Mayo de 2004
28	Evaluar para evolucionar. Tres años después del Mitch. La gestión del poder local en el marco de la emergencia y de la reconstrucción.	Fons Catalá	Febrero de 2004
29	2r Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud. 2000-2001-2002.	Fons Catalá	Julio de 2003
30	Hermanamientos cooperación.	Fons Mallorquí	2009
31	Manual de cooperación-corporaciones locales y cooperación al desarrollo.	FELCODE	Noviembre de 2005
32	Hermanamientos de Galicia (listado).	IGADI	2009
33	Cuadernos Bakeaz 89. Políticas de cooperación. Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales.	Carlos Gómez Gil	2008
34	Cuadernos Bakeaz 46. La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?	Carlos Gómez Gil	Agosto de 2001
35	Cuadernos Bakeaz 83. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada.	Carlos Gómez Gil	2007
36	Cuadernos Bakeaz 72. Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada.	Carlos Gómez Gil	2005
37	La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua.	Universidad de Jaén, Susana Ruiz Seisdedos	Febrero de 2008
38	Cooperación y Diplomacia de ciudades entre Palestina, Israel y Europa.	Diputación de Córdoba	2007
39	Evaluación de la Cooperación con Cuba de Diputación de Córdoba 1996-2000.	Diputación de Córdoba-FAMSI	Noviembre de 2001

Núm.	Título/referencia	Autor	Fecha documento
40	Evaluación de la Cooperación al Desarrollo con Bolivia de Diputación de Córdoba 1996-2001.	Diputación de Córdoba-FAMSI	Octubre de 2002
41	Evaluación de la Cooperación con Nicaragua de la Diputación de Córdoba 1999-2005.	Diputación de Córdoba-FAMSI	2006
42	Evaluación de la Cooperación al Desarrollo con Perú de Diputación de Córdoba 1997-2004.	Diputación de Córdoba-FAMSI	Noviembre de 2004
43	Evaluación de la Cooperación con Marruecos de Diputación de Córdoba-Parte II (Proyectos 2002-2004).	Diputación de Córdoba-FAMSI	2007
44	Memoria 1997-2007. Oficina de Cooperación Internacional, Diputación de Córdoba.	Diputación de Córdoba	-
45	La cooperación directa en el Ayuntamiento de Córdoba.	Ayuntamiento de Córdoba. Delegación Participación Ciudadana y Cooperación	Mayo de 2004
46	Experiencias vecinas del municipalismo cooperante. IV Jornadas anuales de cooperación.	Ayuntamiento de Córdoba-FAMSI	Noviembre de 2007
47	La cooperación descentralizada local extremeña. Recorrido y perspectivas.	FEMPEX	2009
48	II Encuentro de CCAA y cooperación para el desarrollo. Conclusiones de talleres (taller 3: Cooperación directa. Mecanismos de coordinación en terreno).	AEXCID-Junta de Extremadura	Mayo de 2009
49	Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada unión Europea-América Latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada.	Beatriz Sanz Corella. 2008 Diputación de Barcelona	2008
50	Análisis de la cooperación oficial para el desarrollo en el Estado español en el periodo 1999-2002.	Coordinadora de ONG de Desarrollo	Febrero de 2003
51	Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada.	Agrupación de coordinadoras autonómicas de ONGD	Noviembre de 2008
52	Hermanamientos ayuntamientos asturianos: Gijón, Oviedo, Avilés.	Coordinadora de ONGD del Principado de Asturias-CODOPA	2009
53	Listado hermanamientos ayuntamientos asturianos.	Coordinadora de ONGD del Principado de Asturias-CODOPA	2009
54	Diagnòstic dels consells municipals de cooperació de Badalona, Figueres, Lleida, Mollet del Vallès, Reus i Sant Pere de Ribes.	Federación Catalana - de ONG para el Desarrollo	

Núm.	Título/referencia	Autor	Fecha documento
55	Informe AOD Cataluña. 2003-2005.	Federación Catalana de ONG para el Desarrollo	2008
56	Relaciones sur-norte, 2003. Bloc. , cooperación pública catalana.	Federación Catalana de ONG para el Desarrollo	-
57	Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2005-2007. Una mirada a la cooperación descentralizada.	Coordinara de ONGD de Euskadi	2008
58	Análisis de la política de cooperación al desarrollo del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1996-2006.	Coordinara de ONGD de Euskadi	-
59	Cooperación descentralizada al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Año 2007,	Federación Aragonesa de Solidaridad-FAS	2007
60	Análisis y propuestas sobre cooperación para el desarrollo de los municipios de Cantabria.	Coordinadora Cántabra de ONGD	-
61	Informe sobre la cooperación para el desarrollo de las EELL de Navarra.	Coordinadora de ONGD de Navarra	Febrero de 2009
62	Informe de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Junta de Andalucía. 2003-2005.	Coordinadora Andaluza de ONGD	Septiembre de 2006
63	Valoración de la cooperación internacional de la Junta de Andalucía. 2006.	Coordinadora Andaluza de ONGD	-
64	Por una cooperación participativa. La aportación ciudadana a la cooperación al desarrollo. Anuario 2004-Plataforma 2015 y más.	Carmen Coll, Miguel Romero. ACSUR Las Segovias	2004
65	Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate.	ALBOAN	2007
66	Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Examen Inter Pares, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	OCDE	2007
67	Listado de relaciones bilaterales de España.	Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL	-
68	Observa. Hacia una visión compartida de la cooperación descentralizada.	Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL	Julio de 2007
69	Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo de Castilla y León, 2005-2007. (Incluye base de datos de proyectos por provincia.)	Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Castilla y León.	2009

Núm.	Título/referencia	Autor	Fecha documento
70	Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional.	FIIAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-IUDC (UCM)	2006
71	Informe de la ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada.	Boletín Oficial de las Cortes Generales	Marzo de 2003

i Incluye los documentos:

Plan Andaluz de Cooperación 2008-2011 (p. 12).

Inventario-Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas, 1999-2001, (p. 12).

Municipalismo y solidaridad-Anexos. La Cooperación Multilateral (p. 29).

Resumen informe estratégico 2007-2013. Instrumento europeo de vecindad y asociación-Marruecos (p. 29).

Cuestiones y perspectivas de la cooperación descentralizada desde Andalucía hasta la Región Toscana-Mayo de 2006 (p. 29).

Enlaces web de los socios de FAMSI (pp. 47-65).

Enlaces web federaciones de municipios de América Latina (pp. 68-71).

Papel Institucional de los Gobiernos Locales en las Políticas de Cooperación (p. 71).

Manual de Cooperación-Corporaciones locales y cooperación al desarrollo. FELCODE. Nov. 2005 (p. 71, capítulo 6, Cooperación Directa).

La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados. Instituto de Investigación Urbana y territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas. Juan González-Badía Fraga y Susana Ruiz Seisedos, 2003 (p. 71). Capítulo IV. 3.3. Cooperación Local.

Evaluación de la cooperación al desarrollo con Guatemala-Dip. de Córdoba (1996-2002) (p. 72).

Resolución a favor de un nuevo impulso de la cooperación municipal y por el compromiso del 0,7% (p. 72).

Estudio de caso-Ayto. de Campillos (Málaga) (p. 73).

Enlaces web de otras entidades en el ámbito de la cooperación: universidades, sindicatos, etc.

B. Documentación específica para el desarrollo del trabajo de campo en España

EELL	Documentación
Madrid	
Tres Cantos	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza general reguladora de subvenciones del Ayuntamiento de Tres Cantos. • Bases reguladoras y convocatoria de subvenciones 2009. • Bando: "convocatoria de subvención para financiar actividades organizadas por las asociaciones de Tres Cantos para el año 2009". • Decreto del alcalde para la concesión de subvención en el año 2008 en el marco del HC con Nejapa ("Remodelación de la Alameda de Tres Cantos"). • Perfil del proyecto: "Remodelación de la Alameda de Tres Cantos", 2008 (enviado por la Alcaldía de Nejapa). • Notas sobre el proceso histórico del HC con Nejapa (elaborado por Patricia Sánchez, Técnica del Ayuntamiento para la evaluación). • Formulario del proyecto: "Construcción de la Casa de la Juventud de Nejapa", 2005. • Informe de seguimiento 2007, proyecto: "Equipamiento de la Casa de la Juventud", Nejapa. • Formulario del proyecto: "Ayuda médica para la atención de las emergencias del municipio de Nejapa", 2004 (enviado por la Alcaldía de Nejapa). • Concesión de subvención en el año 2008 en el marco del HC con población saharai ("Vacaciones en Paz", "Caravana por la Paz"). • Concesión de subvención en el año 2009 en el marco del HC con población saharai ("Vacaciones en Paz", "Caravana por la Paz", "Horno panadería industrial"). • Memoria de actividades de la Asociación de Amigos del Pueblo Saharai de Tres Cantos: 2005 a 2008. • Publicación: Daira de Agüenit y Tres Cantos 10 años de Hermanamiento (1995-2005). • Notas sobre el proceso histórico del HC con Daira Agüenit (elaborado por Patricia Sánchez, Técnica del Ayuntamiento para la evaluación). • Tríptico: Programa Semana por la Solidaridad y Promoción del Voluntariado, 2005, 2008 y 2009. • Presentación sobre los HC como herramientas de la cooperación descentralizada (documento interno de Tres Cantos).
Leganés	<ul style="list-style-type: none"> • Bases Generales y Específicas Cooperación y Sensibilización: Convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro año 2009. • Plan Municipal de Cooperación para el Desarrollo 2009-2012 (www.leganes.org). • Notas sobre el PMCD (elaboradas por el equipo evaluador). • Cuadro Acciones realizadas en Somoto (modelo del equipo evaluador), octubre 2002. • Artículos sobre el HC con Somoto publicados en la revista La Plaza de Leganés (julio 2009, agosto 2009). • Plan Estratégico Municipal de la Alcaldía Municipal de Somoto, 2002-2012. • Plan de Inversión Municipal 2002-2004, Alcaldía Municipal de Somoto. • Protocolos y Acuerdos de Pleno HC con Somoto. • Ejemplo de nuevos modelos de hermanamientos: el caso de Targuist, Marruecos, 2009. • Informe de Actividades realizadas por el Centro de Iniciativas para el Desarrollo de Somoto (CIDES) en 2002. • Formulario del Proyecto: " Construcción de la Biblioteca Municipal de Somoto", 2005 (elaborado por CIDES). • Informe fotográfico proyecto "Construcción de la Biblioteca Municipal de Somoto", 2006. • Formulario del proyecto: "Adoquinado de 1,813.14 m², 515,08 ml de cunetas y 61,52 ml de vados. 2006. • Publicación (web): Cooperación para el Desarrollo, Ciudades hermanadas con Leganés (Macará-Ecuador, La Güera-población saharai, Somoto-Nicaragua, Pinar del Río-Cuba). • Resumen cronológico actuaciones en el marco de los HC con Cuba y Nicaragua (elaborado por el equipo de evaluación). • Boletines (www.legacom.org).

EELL	Documentación
<p>Aragón</p> <p>Zaragoza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011. • Bases reguladoras de la convocatoria pública municipal para la concesión de subvenciones a Proyectos de Solidaridad y Cooperación al Desarrollo, año 2008. • Presupuesto CMD Zaragoza 2005-2008 (elaborado por Julio a petición del equipo evaluador). • Cuadro Acciones realizadas en Santa Tecla y León, periodo 2005-2008 (modelo del equipo evaluador). <p>León-Nicaragua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la Asociación Hermanamiento León (Nicaragua)-Zaragoza. Año 2004. • Tabla de proyectos en León financiados por Zaragoza a la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES): 1994-2009. • Protocolo del HC Zaragoza-León 2002. • Resumen Plan Estratégico de León. • Memoria 2008 Hermanamiento León-Zaragoza. • Revista: Apuntes para la Sostenibilidad-A 10 años del Huracán Match, una oportunidad para el aprendizaje. ECODES. Abril 2009. <p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tabla de proyectos realizados en El Salvador: 1994-2009. • Formulario del Proyecto: "Manejo del Fondo Rotativo para el fortalecimiento de la Mesa Agrícola de Santa Tecla", 2007 (presentado por la alcaldía municipal de Santa Tecla). • Informe narrativo Proyecto: "Manejo del Fondo Rotativo para el fortalecimiento de la Mesa Agrícola de Santa Tecla", 2009.
<p>Andalucía</p> <p>Córdoba</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de cooperación de paz y solidaridad 2004-2008. • Plan Municipal de Paz y Solidaridad: Balance de actuaciones 2004-2008. • Plan Municipal de Paz y Solidaridad: Plan de Actuación para 2006. • Plan Municipal de Paz y Solidaridad: Evaluación de actuaciones 2006. • Memoria 2006-2007: Jornada Ciudadana de Cooperación y Solidaridad-Evaluación de 2006 y Planificación del 2007. • Plan Municipal de Paz y Solidaridad: Plan de Actuación para 2007. • Plan Municipal de Paz y Solidaridad: Balance de actuaciones primer semestre 2008. • Evaluación país de los proyectos apoyados por el Ayuntamiento de Córdoba en Cuba durante el periodo 1999-2005 (ETEA, 2007). • Formulario del PROYECTO DE DESARROLLO: "Apoyo para la recogida de Desechos Sólidos en el municipio La Habana Vieja". • Presupuesto general proyecto Cuba-RSU • Proyecto Marco: "Apoyo para la recogida de Desechos Sólidos en el municipio La Habana Vieja" (<i>resultados de los talleres participativos</i>). • Bibliografía y anexos Informe Proyecto Cuba-RSU. • Estrategia 2007: Empresa de recogida de desechos sólidos Aurora, La Habana Vieja. • Informe técnico-administrativo: "Apoyo para la Recogida de Desechos Sólidos en el municipio La Habana Vieja" (¿2007?). • La Cooperación Directa en el Ayuntamiento de Córdoba. 2004.
<p>Dos Hermanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acta del Convenio de Cooperación entre Dos Hermanas y Granada (mayo 1996) (hace referencia a un Acuerdo de hermanamiento celebrado en septiembre 1980). Es un acuerdo plurianual (3 años) con un total de 200.000 \$, e incluye los proyectos. • Convenio de cooperación entre Dos Hermanas y Granada (diciembre 1999). Convenio a 4 años (60.000 \$ al año)- incluye listado de proyectos. • Documento: Hermandad con el pueblo nicaragüense Granada-Nicaragua, anexo al protocolo del HC. • <i>NOTA: Todos los documentos que tenemos de Dos Hermanas son lo que nos facilitó Susana Ruíz, de la Universidad de Jaén, en las entrevistas del diagnóstico.</i>

EELL	Documentación
Cataluña	
El Prat de Llobregat	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha del 4º Estudio de la cooperación Local de Cataluña con los Países del Sur 2006-2007-2008. • Listado de proyectos del Fons Catalá-El Prat. • Tabla de Proyectos con Cuba 2005-2008. • Bases específicas para la concesión de subvenciones para proyectos de Cooperación al Desarrollo, 2008. • Estudi valoratiu del consell municipal de participació sobre cooperació i solidaritat "el prat solidari" (2006-2009). • Plan de Gestión-Promoción Ciudadana y Cooperación 2006. • Plan de Gestión-Promoción Ciudadana y Cooperación 2007. • Plan de Gestión-Promoción Ciudadana y Cooperación 2008. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades primer semestre 2006. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades primer semestre 2007. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades primer semestre 2008. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades segundo semestre 2006. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades segundo semestre 2007. • Programa Solidaridad y Cooperación: Memoria de actividades segundo semestre 2008. • Presupuesto 2008 destinado a AOD (solicitado por el equipo evaluador). • Protocolo del HC con Gibara (documento referencial, no exactamente el firmado originalmente en 1989). <p>Gibara-Proyecto Mejora de la gestión del agua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe Final técnico-administrativo del proyecto "Mejora de la Gestión del Agua en la ciudad de Gibara", enero 2009. • Anexo 1 del Informe Final: Resumen del Proyecto. Febrero 2007. • Anexo 2: Listado de materiales. • Anexo 4: Croquis y fotos. • Anexo 5: Carta de embarque <p>(NOTA: documentación facilitada por el Fons Catalá).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vídeo: 10 años El Prat-Gibara, Nosotros, historia de un Hermanamiento.
Sant Boi	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Municipal Transversal de Cooperación para Desarrollo, 2007. (CD) • Bases particulares para solicitar y conceder subvenciones para la realización de actividades y servicios en el ámbito de Medio Ambiente, Salud, Cooperación y Solidaridad, Juventud, Mercado, Comercio, Personas con discapacidad, Fomento del asociacionismo vecinal, Cultura y Deportes en el ejercicio 2008. • Ficha del 4º Estudio de la cooperación Local de Cataluña con los Países del Sur 2006-2007-2008. • Encuesta estudio diagnóstico HC entre municipios catalanes y nicaragüenses. Fons Catalá. • Revista: Sant Boi en el mundo. Ámbito de la Cooperación y la Solidaridad 1999-2003 (<i>publicado por el ayuntamiento de Sant Boi, abril 2003</i>). • Experiencias Municipales de Cooperación: folleto metodológico, diseño del plan de acción cuatrienal para San Miguelito, una metodología de intervención de las entidades locales en el marco del hermanamiento. Marzo 2009 (Ayto. Sant Boi- Diputación de Barcelona). • Cuadro Acciones realizadas en Cuba y Nicaragua, periodo 2005- 2008 (modelo del equipo de evaluación) + Fichas resumen. <p>San Miguelito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo del Hermanamiento con San Miguelito, firmado en enero de 1995. • Estudio diagnóstico participativo de San Miguelito. HC San Miguelito-Sant Boi. Septiembre 2002. (<i>elaborado por Ayto. San Boi, Fons Catalá</i>) • Informe Final Evaluación Intermedia de acciones en el marco del HC entre San Miguelito y Sant Boi, periodo 2002-2007 (AVALUA, dic. 07). • Propuesta de Ordenamiento Territorial para San Miguelito. Alcaldía de San Miguelito, Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Barcelona, Desos, Opció Solidària (<i>sin fecha</i>).

EELL	Documentación
Arbúcies	<ul style="list-style-type: none"> • Informe técnico del proyecto "Pavimentación del barrio Sandino, San Miguelito", Fons Catalá agosto 2005. • Listado de proyectos San Miguelito-Nicaragua del Fons Catalá-Sant Boi 2004-2009. • Plan de Acción en San Miguelito 2008-2011 se ha elaborado conjuntamente y ha sido aprobado por ambos plenos municipales.¹ (CD) <p>Marianao:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo del Hermanamiento que se aprueba en Pleno de Gobierno con Marianao, firmado en diciembre 1992. • Asistencia Técnica: Impulso del doble HC entre Sant Boi, Cambrils y Marianao (AVALUA, sep. 08). • Plan Estratégico en Marianao (también aprobado pero no tiene tanta vigencia). • Listado de proyectos Marianao-Cuba del Fons Catalá-Sant Boi 2004-2009. <p>Arbúcies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterios de valoración técnica de las solicitudes de proyectos de cooperación internacional. • Ficha del 3º Estudio de la cooperación Local de Cataluña con los Países del Sur 2003-2004-2005. • Bases de la convocatoria de subvenciones para proyectos de cooperación internacional. • Tabla de acciones de cooperación en el marco de los HC, 2005-2008. • Modelo de ficha técnica de presentación de proyectos. • Presupuesto AOD y porcentajes municipales de AOD del Ayto. de Arbúcies (periodo 1999-2008). • Listado de miembros del Consejo Municipal de Solidaridad Arbúcies 2010. • Boletín Solidario, nº 1 y 2.
Cambrils	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de la Convocatoria de proyectos de cooperación al desarrollo 2009. • Bases de la Convocatoria de campañas de solidaridad 2009. • Lista de proyectos Departamento de Cooperación y Solidaridad 2008. • Acta del Consejo Consultivo de Cambrils Ciudad Solidaria (sep. 09). • Ficha del 3º Estudio de la cooperación Local de Cataluña con los Países del Sur 2003-2004-2005. • Memoria 2003-2007 Ámbito de Cooperación y Solidaridad. • Revista: Cambrils al Món, nº 1-2008, nº 2-2009. <p>Marianao:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de intenciones HC con Marianao, junio 2005. • Certificado del Acuerdo de Pleno del HC con Marianao, julio 2005. • Convenio marco de cooperación entre Marianao, Sant Boi y Cambrils (nov. 08). • 1º Adenda al Convenio Marco: concreción de las acciones del periodo mayo-diciembre 2009. • Formulación del proyecto "Museo de Historia de la Ciudad de Marianao" (abril 09). <p>Miragonae:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo del HC con Miragonae- Haití, abril 2003. • Certificado del Acuerdo de Pleno del HC con Miragonae, junio 2003.
Mallorca	Fons Mallorquí:
Esporles	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatòria del fons mallorquí de solidaritat i cooperació d'ajuts per al finançament de projectes de cooperació al desenvolupament. 2009. • Bases per a la presentació de projectes de cooperació convocatòria 2008. • Líneas de Actuación 2009. • Listado de proyectos financiados en el 2009. • Memoria de Actividades Años 2008: <p>Esporles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ficha de Proyectos San Ramón: 2005, 2006, 2007, 2008. • Tabla de contactos países evaluación CMD HC. • Página web de ACNAS: www.acnas.org • Contabilidad básica de Esporles Al Mon ejercicio 2009. • Página web Fons Mallorquí: http://www.fonsmallorqui.org/ • Bases reguladoras de la Convocatoria de subvenciones año 2010 • Estatutos del Fons Mallorquí.

EELL	Documentación
Artá	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de HC entre la Alcaldía de Artá, la Alcaldía de Totogalpa, la Comisión de Hermanamiento de Artá, la Asociación Artá Solidari, INPRHU-Somoto (Instituto de Promoción Humana) y el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació, Noviembre 2002. • Acuerdo de HC entre la Alcaldía de Artá, la Alcaldía de Totogalpa, la Associació per l'Agermanament Artà-Totogalpa, UCOM (Unidad de concertación y Cooperación Municipalista) (Madriz, Nicaragua) y el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació. Ratificación de Abril 2008. • Convenio de concertación y cooperación municipalista Madriz (alcaldías de Totogalpa, Telpaneca y Las Sabanas) UCOM-Mallorca (Fons Mallorquí), octubre 2007. • Ficha de Proyectos Totogalpa: 2006, 2007, 2008. • Ficha de Proyectos Totogalpa INPRHU Somoto 2005 y 2006. • Memoria de gestión UCOM 2007-2008. • Organigrama de la UCOM. • Recursos Humanos UCOM. • Resumen de ejecución financiera, Recursos de subvenciones públicas administrados por la UCOM 2007/2008.
País Vasco	
Bilbao	<ul style="list-style-type: none"> • Bases Regulatoras generales subvenciones municipales 2009. • CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO Y LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN-2006. • Convenio de Colaboración Antioquia Medellín (2008) con acciones definidas y marco presupuestario-Firmado. • Dossier Convenio colaboración Antioquia Medellín-Bizkaia, Bilbao (AM-BBI). • POA 2008-Gobernación de Antioquia: "Fortalecimiento socioeconómico de las poblaciones de seis municipios de las regiones Norte y Occidente del Departamento de Antioquia, República de Colombia." • Informe técnico: Proyecto de fortalecimiento socioeconómico de las poblaciones de 6 municipios del norte y occidente del Departamento de Antioquia (informe POA 2008 GA). • POA 2008- Alcaldía de Medellín: "De la exclusión al reconocimiento: Mejoramiento de las condiciones de inclusión social, económica y cultural de hombres y mujeres afrocolombianos en situación de pobreza extrema de las comuna 8-Villa Hermosa y la comuna 9-Buenos Aires del municipio de Medellín, Antioquia Colombia". • Informe de ejecución (Informe POA 2008 AM): Título del proyecto: "De la Exclusión al Reconocimiento: Mejoramiento de las condiciones de inclusión social, económica y cultural de hombres y mujeres afrocolombianos en situación de pobreza extrema de la comuna 8-Villa Hermosa y la comuna 9-Buenos Aires del municipio de Medellín, Antioquia Colombia". • POA 2007: Frente a la violencia, las mujeres rompemos el silencio. • Informe de Ejecución Parcial- Proyecto: "Frente a la Violencia las Mujeres rompemos el silencio" Municipio de Medellín- Ayuntamiento de Bilbao (informe ejecución POA 2007). • POA 2006: "Organización, Capacitación y formación de mujeres para su empoderamiento y liderazgo político y social". • Listado de actividades 2005. • Listado de actividades 2006. • Listado de actividades 2007. • Listado de actividades 2008. • Memoria 2005. • Memoria 2006. • Memoria 2007. • Memoria 2008. • Memoria de Cooperación al Desarrollo 1995-2005, "11 años de Cooperación". • Plan Director Bilbao (2006-2009). • Resumen Plan Director 2006 –2009 Bilbao. • Evaluación intermedia del Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2006-2009 del ayuntamiento de Bilbao.

EELL	Documentación
Lasarte Oria	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta y firma del HC entre Lasarte Oria y Somoto, 1997. • Memoria 1992-2006 www.lasarte-oria.org • Cuadro Acciones realizadas en Somoto, periodo 2005- 2008 (modelo del equipo de evaluación). • Plan Estratégico Municipal de Somoto 2002-2006. Octubre 2002. • Tríptico informativo proyectos de cooperación Ayto. Lasarte Oria 2007. • Formulario del Proyecto "Construcción y Reordenamiento de la Infraestructura Básica del Barrio Santiago". 2008. • Informe final proyecto "Construcción y Reordenamiento de la Infraestructura Básica del Barrio Santiago", Somoto, enero 2009. • Formulario del Proyecto "Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana", Somoto 2005 (este proyecto no tiene informe técnico, sólo financiero + facturas). • Formulario del Proyecto "Autoconstrucción de 12 viviendas para la zona rural del Municipio de Somoto en la Comunidad de Kiligüisca" 2005. • Formulario del Proyecto "Autoconstrucción de 50 viviendas para familias campesinas del Municipio de Somoto " 2008. • Resumen de Informes de Proyectos ejecutados por la OHLOS en el periodo febrero 2005-enero 2006: " Remodelación del Parque Central de la Ciudad de Somoto, I Etapa", "Proyecto de construcción del 40 viviendas en la ciudad de Somoto", "Construcción de 1.253,24 m2 de aceras para el tránsito peatonal de la ciudad de Somoto", "Construcción de 13 viviendas para la zona rural del Municipio de Somoto en la Comunidad de Kiligüisca".

C. Documentación específica para el desarrollo del trabajo de campo en los países

EELL	Documentación
El Salvador	
Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> • Villacorta, A. E. y Rodríguez, M. (2009): Santa Tecla, Gestión participativa y transformación del territorio. • Instrumentos recopilación de datos. Afán Centroamérica S.A. de C. V. San Salvador, El Salvador. • Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2009): Programa P. O. G. I. (Pequeñas Obras de Gran Impacto), Santa Tecla, El Salvador. • Ayuntamiento de Zaragoza (2008): Bases reguladoras de la convocatoria pública municipal para la concesión de subvenciones a Proyectos de Solidaridad y Cooperación al Desarrollo. Zaragoza, España. • Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2007): Proyecto Manejo del Fondo Rotativo para el Fortalecimiento de la Mesa Agrícola de Santa Tecla. Santa Tecla, El Salvador. • Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2007): Informe Narrativo del Proyecto Manejo del Fondo Rotativo para el Fortalecimiento de la Mesa Agrícola de Santa Tecla. Santa Tecla, El Salvador.
Nejapa	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico Participativo de Nejapa. • Informe de Labores Casa Municipal de la Juventud de Nejapa, 2007-2009. • Proyecto Casa Municipal de la Juventud de Nejapa: Red Juvenil Nejapa, formando jóvenes líderes constructores de una sociedad en desarrollo, 2009. • Proyecto Escuela Municipal de Baloncesto, 2008-2009. • Proyecto Bolas de Fuego Internacional, 2009. • Casa Municipal Nejapa: Marco de gestión, cooperación y coordinación técnica, académica entre los centros escolares municipales, universidades y la Casa Municipal del Joven, 2009. • Convenio de cooperación e implementación en los planes de estudio de la Escuela Unificada "General Francisco Morazán" de los talleres formativos con los que cuenta la Casa Municipal del Joven del municipio de Nejapa, departamento de San Salvador. 2009. • Plan de Trabajo Casa Municipal de la Juventud de Nejapa: Creando espacios para el desarrollo juvenil, 2010.

EELL	Documentación
Colombia	
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación: Enfoque de desarrollo local y género para el proyecto cooperación para la equidad. • Formulario corregido del proyecto: "Cooperación para la Equidad: Fortalecimiento socioeconómico de las poblaciones de seis municipios de las regiones Norte y Occidente del Departamento de Antioquia, República de Colombia". Año 2009-2010. • Informe técnico del proyecto: "Proyecto de fortalecimiento socioeconómico de las poblaciones de 6 municipios del norte y occidente del Departamento de Antioquia", nov. 08-oct. 09. • Medellín, la transformación desde la Cultura (Conferencia en el Foro Interamericano Cultura es Desarrollo, organizado por la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, los días 16 y 17 de marzo de 2009. Esta misma conferencia se presentó en el Centro Cultural del BID, Washington, en febrero de 2009, y en Santiago de Compostela en enero de 2009, en el Seminario "Lugares para la Cultura"). • Presentación: Proyecto de fortalecimiento socioeconómico de las poblaciones de seis municipios de las regiones norte y occidente del departamento de antioquia, Convenio Antioquia-Medellin-Biskaia-Bilbao AM-BBI 2008-2012, primera vigencia –vista del consorcio (presupuesto). • Presentación: Proyecto "Organización, Capacitación y formación de mujeres para su liderazgo y empoderamiento social y político" Alcaldía de Medellín. Presentación síntesis del Proyecto: "Frente a la Violencia las Mujeres rompemos el silencio", Municipio de Medellín- Ayuntamiento de Bilbao.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. PNUD.
Somoto	<ul style="list-style-type: none"> • Estatutos de constitución-Fundación Pro Desarrollo Integral de Somoto (2008). <p><i>NOTA:</i> Documentación facilitada por Leganés y Lasarte Oria en el trabajo de campo en España- Ver listado documental trabajo de campo España.</p>
Totogalpa	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Concertación y Cooperación Municipalista UCOM: Estatutos, revisión 2009. • Unidad de Concertación y Cooperación Municipalista UCOM: Memoria de Gestión 2007-2008. • Unidad de Concertación y Cooperación Municipalista UCOM: Informe Final Programa de Desarrollo Territorial de Totogalpa, 2009-2010.
Granada	<ul style="list-style-type: none"> • Revista Municipal Xalteva, N° 1 "Comunicación para el Desarrollo", enero-junio 2009. • Revista Municipal N° 1, enero 2010. • Documento informativo sobre el Ayuntamiento de Dos Hermanas-Sevilla, Proyectos periodos 2005-2006, 2007-2008 y propuesta 2009. • Plan de Gobierno 2009-2012. • Programa de Inversión Anual 2009-2012 (resumen egresos 2010). • Organigrama de la municipalidad 2005-2008. • Agenda sesión traspaso de Gobierno. • Memoria de traspaso de Gobierno 2005-2008: Detalle de metas alcanzadas, Informe de proyectos ejecutados, Programas y proyectos con financiamiento externo, Personal, Registro de documentos, detalle seguimiento recomendaciones auditoría, informe de cuentas, Inventario, Relaciones de Hermanamiento concretados, Hermanamientos en Gestión, Cuadro por fuentes de financiamiento).
León	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de León (Documento Principal y Plan de Acción). • Memoria XIV Conferencia de Ciudades Hermanadas con León, Zaragoza 28 febrero y 1, 2 y 3 marzo 2007. • Revista municipal: "Mi Municipio", enero 2010. • Decalraciones del III Encuentro Nacional de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), 25 y 26 de septiembre de 2008.
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> • Listado de hermanamientos vigentes con España.

IV Anexo. Relación de Instituciones y actores consultados

Relación de instituciones y actores consultados

El presente anexo de instituciones y actores consultados durante la evaluación se divide en dos secciones:

A. Instituciones y actores generales de referencia, que han sido parte del comité de seguimiento

de la evaluación y/o han sido consultados por su condición de expertos/as en temas relacionados con el objeto de la evaluación.

B. Instituciones y actores consultados durante el desarrollo del trabajo de campo:

- Calendario del trabajo de campo.
- Instituciones y actores en España.
- Instituciones y actores en los países donde se han localizado los distintos estudios de caso.

A. Generales

	Entrevista		Reunión grupal
	e-mail		Otros
	Teléfono		

Nombre	Cargo ¹	Institución	Tipo contacto				
				@			
Cecilia Rocha	Jefa División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento	DGPOLDE	•	•	•		
Teresa Godoy	División de Evaluación	DGPOLDE	•	•			
Begoña Domínguez	División de Evaluación	DGPOLDE	•	•	•		
Iván Touza	División de Evaluación	DGPOLDE	•	•	•		
Juana López	Directora Dirección de Internacional y Cooperación	FEMP		•			
Mercedes Sánchez	Equipo Técnico Dirección de Internacional y Cooperación	FEMP	•		•		
Javier de Frutos	Equipo Técnico Dirección de Internacional y Cooperación	FEMP	•				
Victòria Planas	Responsable Área Centroamérica y Caribe / Calidad y evaluación.	Fons Català	•	•	•		
Cristina Amenta	Coordinadora	Fons Català		•	•		
Emilio Rabasco	Director oficina Córdoba	FAMSI	•	•			
Ramón Rueda	Observatorio y Evaluación	FAMSI	•	•	•		
Catalina Socies	Gerente	Fons Mallorquí		•			
Antonia Roselló	Área de proyectos	Fons Mallorquí		•	•		
José Antonio Murillo		Fondo Extremeño		•	•		
Nuria Morán	Coordinadora	Fondo Extremeño		•			
Marga Benejam	Coordinadora	Fons Menorqui		•	•		
Juanma Balerdi	Coordinador	Fondo Vasco		•	•		
Daniel González	Area de Sensibilización	Fondo Galego		•			
Antoni Mira	Gerente	Fons Valencia		•			
Fina Darder	Coordinadora	Fons Pitius		•	•		
Enrique del Olmo	Secretario General	FIIAPP	•	•	•		
Teresa Tejero	Directora	CONGDE	•	•			
Patricia Solaun	Coordinación Autonómicas	CONGDE	•	•	•		
Carmen Ocaríz	Responsable Secretaría Técnica	Coordinadora ONGD Principado Asturias			•		
Fernando Mudarra	Vocal Asesor	SECI	•	•			
Daniel García	Dirección	MUNICIPIA	•	•			
Raquel Forca	Equipo Técnico	MUNICIPIA	•	•	•		

¹ Los cargos ocupados por algunas de las personas señaladas han variado durante la evaluación, en el listado se señala el que ocupaban en el momento en el que participaron como informantes clave.

B. Instituciones y actores consultados durante el desarrollo del trabajo de campo

Calendario del trabajo de campo:

Hermanamiento	Acciones en EELL-española		Acciones en EELL-país hermanado	
	Diagnóstico	Trabajo de campo	Ciudad	Trabajo de campo
NICARAGUA				
Artá-Totogalpa		19 enero 2010	Totogalpa	5 febrero 2010
Esporles-San Ramón	•	18 y 19 enero 2010	San Ramón	8 al 10 febrero 2010
Leganés-Somoto	•	4 diciembre 2009	Somoto	2 al 4 febrero 2010
Lasarte-Somoto	•	9 diciembre 2009		
Dos Hermanas-Granada		8 enero 2010	Granada	10 febrero 2010
Zaragoza-León	•	14 enero 2010	León	8 y 9 febrero 2010
Sant Boi-San Miguelito	•	16 diciembre 2009	San Miguelito	3 al 5 febrero 2010
EL SALVADOR				
Tres Cantos-Nejapa	•	1 diciembre 2009	Nejapa	25 y 26 enero 2010
Zaragoza-Santa Tecla	•	14 enero 2010	Santa Tecla	28 y 29 enero 2010
CUBA				
El Prat-Gibara	•	17 diciembre 2009	Gibara	9 y 10 marzo 2010
Córdoba-La Habana Vieja	•	7 y 26 enero 2010	La Habana Vieja	12 marzo 2010
Sant Boi-Marianao	•	16 diciembre 2009	Marianao	11 marzo 2010
Cambrils-Marianao		15 diciembre 2009		
C. REFUGIADOS SAHARAUIS				
Arbúcies-Hagunia	•	13 enero 2010	(Tindouf) Hagunia	27 febrero al 3 marzo 2010
Córdoba-Smara	•	7 y 26 enero 2010	Smara	
COLOMBIA				
Bilbao-Medellín	•	12 enero 2010	Medellín	26 al 29 enero 2010

Instituciones y actores en España:

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Isabel Álvarez Hernández	Jefa Dpto. Cooperación	Ayuntamiento de Córdoba	•	•	•		
Víctor Fernández	Técnico Dpto. Cooperación	Ayuntamiento de Córdoba	•	•	•		
Juan Revilla	Director Técnico	SADECO	•				
Rocío Villén	Oficina Técnica de Córdoba; Área de Ayuda al Desarrollo	FAMSI	•				
Rafael Castejón	Joven cooperante proyecto "Habana Limpia, Habana Mía")	Programa Jóvenes Cooperantes Ayuntamiento de Córdoba	•				
José López Guisado	Presidente Comisión Solidaridad	Ayuntamiento de Dos Hermanas		•			
Pepa Fernández	Asistente Técnica	Ayuntamiento de Dos Hermanas	•	•	•		
Nuria Ferrando	Técnica Cooperación	Ayuntamiento de Cambrils	•	•	•		
Oliver Klein	Regidor Promoción de la Ciudad y Relaciones Cívicas	Ayuntamiento de Cambrils	•	•			
Elena Prades Ochoa	Técnica cooperación	Ayuntamiento de El Prat de Llobregat	•	•	•		
David Vicioso	Regidor Participación Ciudadana y Cooperación	Ayuntamiento de El Prat de Llobregat	•	•			
Jordi Miró	Gerente	Aguas del Prat	•				
Carmen Gómez	Representante	Casal de Cuba		•		•	
William Luís Portal	Presidente	Asociación Cubanos en Cataluña				•	
Manuel Pérez	Técnico Cooperación	Ayuntamiento de Sant Boi	•	•	•		
Jesús Sanz y Xavier Vila	Representantes	Desos Opción Solidaria				•	
Carme Alcalde	Representante	Asociación de Amistad San Miguelito Sant Boi				•	
Joaquín Santos Rodoreda	Regidor	Ayuntamiento de Arbúcies	•			•	
Marta Olivella	Responsable oficina de solidaridad	Ayuntamiento de Arbúcies	•	•	•	•	
Luís Herraíz	Responsable Acogida Inmigrantes	Ayuntamiento de Arbúcies				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Alpha Balde Dolors Galceau	Representantes	Grupo Intercultural Ndenn Ngolen				•	
Mª Asunción Sitjes Xavier Puigdevall	Representantes	ACAPS		•		•	
Antoni Ridorsa Marfa	Representante	Batan Dicory				•	
Jordi Pujadas Ribaeta	Representante	Comisión Agenda Latinoamericana				•	
Jaume Soler i Pastells	Representante	SUARPAL				•	
María Francisca Servera	Regidora Servicios Sociales, Sanidad, Hacienda	Ayunt. de Artá	•				
Mateu Llodrá Sansaloni	Colaborador	Asociación Hermanamiento Artá Totogalpa	•				
Miquel Enseñita	Alcalde	Ayunt. de Esporles	•				
Viceç Vidal	Regidor	Ayunt. de Esporles	•	•			
Margarita Adrobera	Socia Esporles al Mon	ESPORLES AL MÓN (EAM)	•				
Raúl Moreno Álvarez	Técnico de Cooperación	Ayunt. de Leganés	•	•	•		
Ricardo Mota Adrados	Responsable de Cooperación para el Desarrollo	Amigos de la Tierra				•	
Maria José Ruiz Rivas	Técnica	Amigos de la Tierra				•	
Ana García Martín	Representante	Dinamo				•	
Patricia Sánchez Baños	Técnica de Solidaridad	Ayunt. de Tres Cantos	•	•	•		
Eva	Responsable de Voluntariado	Ayunt. de Tres Cantos	•				
Olimpia Zelaya Boquín	Concejal de Asuntos Sociales, Inmigración y Cooperación al Desarrollo	Ayunt. de Tres Cantos	•				
Miguel Pérez Turrau	Secretario de la asociación	Amigos del Pueblo Saharai de Tres Cantos	•				
Miguel Pérez	Jefe de la sección de Cooperación, Inmigración y DDHH	Ayunt. de Bilbao	•	•			
Aitziber Fernández	Técnica Cooperación	Ayunt. de Bilbao				•	
Idoia Uriarte Ercilla	Área de Igualdad, Cooperación y Ciudadanía	Ayunt. de Bilbao				•	
María José Miralles	Área de Juventud	Ayunt. de Bilbao				•	
Ana Urchueguía	Alcaldesa	Ayunt. de Lasarte Oria	•				

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Aitor Moreno	Técnico Cooperación	Ayunt. de Lasarte Oria	•	•	•		
Francisco Javier Rodríguez Melón	Responsable Oficina Municipal de Cooperación	Ayunt. de Zaragoza	•				
Julio Martínez	Técnico Cooperación	Ayunt. de Zaragoza	•				
Olga Ara del Amo	Técnica	ECODES y Asociación Hermanamiento León-Zaragoza				•	
María Jesús Luna Serreta Mónica Jiménez Sanjuan	Representantes	Asociación Hermanamiento León-Zaragoza				•	
Enrique Uldemolins	Director	ECODES				•	

Instituciones y actores en los países donde se han localizado los distintos estudios de caso.

	Entrevista		Reunión grupal
@	e-mail		Otros
	Teléfono		

PAÍS: NICARAGUA

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Francisco Ausín	Responsable de Programas de Cooperación (gobernabilidad)	AECID-OTC Nicaragua	•	•			
María Auxiliadora Ardón	Oficina Managua	Fons Catalá	•	•			
Leonor Dows	Oficina Managua (asistente administrativa)	Fons Mallorquí	•	•			
Guillermo Rodríguez Barreiro	Representante en Nicaragua	Amigos de la Tierra	•	•			
Patricia Delgado	Ex Directora ejecutiva	Asociación de Municipios de Nicaragua AMUNIC	•				

Municipio: Totogalpa

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Melvin López	Alcalde	Alcaldía Municipal de Totogalpa	•				
Soledad del Socorro Medina Corrales	Vice alcaldesa	Alcaldía Municipal de Totogalpa	•				
Domingo Noe González	Secretario del Consejo	Alcaldía Municipal de Totogalpa				•	
Martha Josefina Fernández	Asistente alcalde	Alcaldía Municipal de Totogalpa				•	
Absalón González	Coordinador	Unidad de Concertación y Organización Municipalista de Madriz UCOM	•	•			
Manuel Fernández	Representante por FES	Comisión de Hermanamiento				•	
Aquiles Hernández	Teniente Policía Nacional de Totogalpa	Comisión de Hermanamiento				•	
Anival López	Representante ASAPAM	Comisión de Hermanamiento				•	
Sabino Vallecillo	Representante ENACAL	Comisión de Hermanamiento				•	
Leónidas López	Representante PROCONSA	Comisión de Hermanamiento				•	
Santos Gertrudes B.	Representante Asociación de Discapacitados Resistencia Nicaragüense	Comisión de Hermanamiento				•	
Santos Benito López	Líder en la comunidad	Comisión de Hermanamiento				•	
Benito F. Blanco	Representante Ministerio de Salud	Comisión de Hermanamiento				•	
Evelyn S. Medina	Representante NIPSA	Comisión de Hermanamiento				•	
Ester del C. Rubio	Representante Programa Amor	Comisión de Hermanamiento				•	
Wilmer José López	Representante Asociación de Carpinteros, Artesanos y Similares SCAAS	Comisión de Hermanamiento				•	
Rosibel Montoya	Representante Movimiento Comunal Nicaragüense MCN	Comisión de Hermanamiento				•	
Juan Alberto Dávila	Representante Cooperativa La Libertad	Comisión de Hermanamiento				•	
Jarlen Antonio López	Representante Consejo Popular Ciudadano	Comisión de Hermanamiento				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Sandra Dinora López	Representante SOYNICA	Comisión de Hermanamiento				•	
Gloria América Solorzano	Directora del Instituto y miembro de la Comisión de Hermanamiento	Instituto Julio Cesar Castillo Ubau				•	
Lidia Amparo López Soto	Representante Ministerio de Educación Comisión de Becas y miembro de la Comisión de Hermanamiento	Ministerio de Educación				•	
Martha Guadalupe Baquedano	Profesora y miembro de la Comisión de Becas	Instituto Julio Cesar Castillo Ubau				•	
Pedro López	Profesor y miembro de la Comisión de Becas	Instituto Julio Cesar Castillo Ubau				•	
Manuel Hernández	Presidente de la Federación de Estudiantes	Instituto Julio Cesar Castillo Ubau				•	

Municipio: San Ramón

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Marvin Arauz	Alcalde	Alcaldía Municipal de San Ramón	•				
Gloria M ^a López	Concejala de Turismo y miembro de la Comisión de Hermanamiento.	Alcaldía Municipal de San Ramón	•				
Virgilio Sánchez	Responsable Servicios Municipales y ex alcalde de San Ramón	Alcaldía Municipal de San Ramón	•				
Marvin Martínez	Técnico del Área de Proyectos	Alcaldía Municipal de San Ramón	•				
Etelmina Encinas	Coordinadora	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón.				•	
Norma del Carmen Oporta	Coordinadora	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón, Comunidad de Santa Marta				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Carlos Ariel Alegrías	Coordinador	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón, Comunidad de La Reina				•	
María Auxiliadora Obandolanza	Coordinadora	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón, Comunidad de La Corona				•	
Elsa Granados	Coordinadora Casa de La Cultura	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón, Comunidad de La Corona				•	
Olga Justina Orasco	Coordinadora y responsable comedores	Consejo del Poder Ciudadano, Alcaldía Municipal de San Ramón, Comunidad de La Corona				•	
Mayra Rodríguez Espinosa	Representante comunal Gabinete Municipal del Poder Ciudadano	Alcaldía Municipal de San Ramón				•	
Nelly Arauz Sáenz	Coordinadora Gabinete Municipal del Poder Ciudadano	Alcaldía Municipal de San Ramón				•	
Maryel Morazán	Delegada del Ministerio de Educación en San Ramón	Ministerio de Educación				•	
Jordi Gil	Presidente	ACNAS	•	•			
Jaume Martorell	Responsable de proyectos.	ACNAS	•				
Álvaro Gómez	Miembro Junta Directiva de ACNAS y responsable proyectos de salud	ACNAS	•				
Estebana Torres	Miembro Junta Directiva de ACNAS, de la Comisión de Hermanamiento, responsable del Albergue, de la Oficina de Asesoría Legal a la Mujer y la Niñez, del grupo de mujeres en las comunidades.	ACNAS	•				

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Yaneth Hernández	Promotora	Oficina de Asesoría Legal a la Mujer y la Niñez	•				
Sofana Mansell	Abogada	Oficina de Asesoría Legal a la Mujer y la Niñez	•				

Municipio: Somoto

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Wilson Pablo Montoya	Alcalde	Alcaldía Municipal de Somoto	•	•			
Blanca Nubia Arauz	Vice alcaldesa	Alcaldía Municipal de Somoto	•				
Mauricio Lorente	Consejero y Secretario del Consejo del Poder Ciudadano	Alcaldía Municipal de Somoto	•	•			
Bismark José Brez	Director Obras Públicas	Alcaldía Municipal de Somoto	•				
Freddy Ramírez	Coordinador en Somoto	Amigos de la Tierra	•				
Luis Adolfo Valladares	Coordinador área técnica	Centro de Iniciativas para el Desarrollo de Somoto CIDES	•				
Vilma Herrera	Responsable financiera	Centro de Iniciativas para el Desarrollo de Somoto CIDES	•				
Elsa Margarita Aguilera	Responsable	Biblioteca "Ramón Noel Vilchez Mendoza" de Somoto				•	
Dora Isabel Barrantes	Responsable sección adultos	Biblioteca "Ramón Noel Vilchez Mendoza" de Somoto				•	
María Luisa Medina	Responsable sección Primaria e Infantil	Biblioteca "Ramón Noel Vilchez Mendoza" de Somoto				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Eddy Jiménez	Coordinador	Oficina de Hermanamiento Lasarte-Oria Somoto/ Fundación Somoto	•				
Aquiles García	Director General	Oficina de Hermanamiento Lasarte-Oria Somoto/ Fundación Somoto	•	•			
Gloria Vidarre	Financiera	Oficina de Hermanamiento Lasarte-Oria Somoto/ Fundación Somoto	•				
Luís Cruz	Técnico de Proyectos	Oficina de Hermanamiento Lasarte-Oria Somoto/ Fundación Somoto	•				
Reinaldo Beltrán	Secretario	Oficina de Hermanamiento Lasarte-Oria Somoto/ Fundación Somoto	•				
Holman Nicolás Zambrana	Director	Instituto Nacional de Madriz, Somoto				•	
Bianka Martínez	Responsable de Rendimiento Académico del Instituto Nacional de Madriz y tesorera de la directiva de proyectos del sector #10	Somoto				•	
M ^a Teresa Martínez	Responsable de proyectos del poder ciudadano sector #10	Somoto				•	
Jaime Ovidio Rivas	Coordinador comunitario	Somoto				•	
Luisa Amanda Morales	Presidenta de la Comisión de Proyectos sector #10 y Coordinadora de los Consejos del Poder Ciudadano de Infraestructura y transporte municipal	Somoto				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Ismael Ordóñez	Representante	Asociación Dinamo Alternativa Social, Somoto				•	
Leticia del Socorro Cáceres	Coordinadora	Asociación Dinamo Alternativa Social, Somoto				•	
Jaime Hernández	Contador	Asociación Dinamo Alternativa Social, Somoto				•	
Nora Jannett Zelaya	Educadora	Asociación Dinamo Alternativa Social, Somoto				•	
Jasmina Ramírez	Educadora	Asociación Dinamo Alternativa Social, Somoto				•	
Manuel Maldonado	Ex alcalde de Somoto	-	•				

Municipio: Granada

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
María Inés Blandón	Directora de Cooperación Externa	Alcaldía de Granada	•	•			
Carlos Maturana	Responsables	Alcaldía de Granada Oficina de Inversión y Promoción del Turismo	•				
Alonso Cano	Gerente Municipal	Alcaldía de Granada				•	
Eulogio Mejía	Alcalde	Alcaldía de Granada	•				
María Eugenia Argüello	Coordinadora de Finanzas	Alcaldía de Granada	•				
Roberto Marcenaro	Director planificación	Alcaldía de Granada				•	
Eduardo Argüello	Planificación	Alcaldía de Granada				•	
Evert Murar	Jefe ejecución de obras	Alcaldía de Granada				•	

Municipio: León

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Ricardo Lobera	Técnico expatriado (representante)	Asociación del Hermanamiento León Zaragoza	•	•			
Nienke Swagemakers	Técnica (representante)	ECODES	•	•			
Arlén Córdoba	Directora Cooperación Externa	Alcaldía de León				•	
Manuel Calderón Chévez	Alcalde	Alcaldía de León	•				
Omar Elvir	Gestor de proyectos de cooperación externa	Alcaldía de León				•	
Yader Ruiz	Ingeniero Ibras Públicas	Alcaldía de León				•	
María Elsa	Ingeniera Obras Públicas	Alcaldía de León				•	
Carolina Blandón	Ex Directora de Planificación	Alcaldía de León	•				
Francisca Borja	Educadora de Educación de Adultos y Presidenta de la Cooperativa	Cooperativa de Panadería Garza Morena				•	
Adilsa Rivas	Subdirectora						
líder comunitaria y vicepresidenta cooperativa textil	Núcleo Educativo Rural El Toolar				•		
Flora Danelia Velasquez	líder comunitaria de Monte Redondo 3 y Presidenta de la Cooperativa	Cooperativa Las Pilas				•	
Denis Javier Delgado	Representante	Grupo de Jóvenes de la Zona Rural				•	
Leslie Mendez Acosta	Educadora de preescolar comunitario y de Educación de personas adultas					•	
Nelson Delgado	Director	Núcleo Educativo Rural El Toolar				•	
Kenia Quintero	Promotora comunitaria de igualdad de género y lucha contra la violencia de género					•	
Eveling Rivas Zapata	Representante Trabajadora de la alcaldía-dirección del Poder Ciudadano	Grupo de Jóvenes de la Zona Rural				•	
Víctor Gutiérrez	Coordinador	CISAS Occidente				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Rosa María Espinosa	Coordinadora	Red Territorial de Apoyo a la Comisaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia				•	
Carlos Juárez	Coordinador	Consejo de Hermanamientos escolares				•	
Sergio Antonio Guido Méndez	Coordinador educación básica y media no regular	MINED Departamental Educación de Adultos		•			
Marta Alanis	Delegada Municipal	Ministerio de Educación				•	
Carmen Montes	Jefa	Comisaría de la Mujer				•	
Kenia Hernández	Técnica departamental primaria no regular	MINED				•	

Municipio: San Miguelito

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Ana Clemencia Ávalos	Alcaldesa	Alcaldía de San Miguelito	•				
Justo Rufino Sirias	Vice Alcalde	Alcaldía de San Miguelito	•				
Jimmy Talavera Castellón	Técnico municipal, Director de Proyectos	Alcaldía de San Miguelito	•				
Jorge Luis Martínez Duarte	Concejala	Alcaldía de San Miguelito					
Mario Rivera Osorno	Antena local Sant Boi en San Miguelito		•				
Franklin Briceño	Responsable oficina San Miguelito	Fundación del Río	•				
Alicia Argüeta Gonzáles	Presidenta	FUMSAMI		•	•		
Genoveva Gaitán	Representante oficina en San Miguelito	DESOS Opción Solidaria	•				
12 personas	Beneficiarios proyecto Barrio Sandino					•	

PAÍS: EL SALVADOR

Municipio: Nejapa

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Wanda del Carmen Calderón	Alcaldesa	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
Katia Rivera	Gestora de Proyectos	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
Ana Gladys de García	Jefa de Tesorería Municipal	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
Wilfredo Wil	Responsable Casa de la Juventud de Nejapa	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
Sofía Lara	Auxiliar Casa de la Juventud de Nejapa	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
Marco Tulio Añes	Coordinador deportivo de la Casa de Juventud	Alcaldía Municipal de Nejapa	•				
4 personas	Miembros del Comité Juvenil de Nejapa	Comité Juvenil de Nejapa				•	

Municipio: Santa Tecla

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Óscar Ortiz	Alcalde	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	•				
Carlos Palma	Concejal de Cooperación y Juventud	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	•				
Carla Rivera	Concejala de Cooperación	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	•				
Ana Vásquez	Jefa del Departamento de Cooperación	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	•				
Isidro Martínez Pérez	Concejal para la zona rural norte y sur y responsable de la Mesa Agrícola.	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	•				
José Victoriano Fuentes	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Félix Lario	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Felipe Ramírez	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Natividad Facundo	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Cruz Vega	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Víctor Cruz	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
José Manuel Ramírez	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Miguel Ángel Cruz	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Miguel Ángel Gómez	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
Francisco Hernández	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla				•	
María E. Rivera	Miembro del Fondo Rotativo	Municipio de Santa Tecla					

PAÍS: CUBA

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Juan Diego Ruiz Cumplido	Coordinador General	AECID-OTC Cuba	•	•			
Gemma García	Responsable proyecto Desarrollo Local y Equidad de Género	AECID-OTC Cuba	•	•	•		
Leonel González	Coordinador General de la Comisión de Relaciones Internacionales	Asamblea Nacional del Poder Popular	•	•			
Ramón Perdomo	Director de Relaciones Internacionales	Asamblea Provincial del Poder Popular La Habana	•				
Óscar Lugo González	Director de Relaciones Internacionales	Asamblea Provincial del Poder Popular Holguín	•	•			
Félix Mejías	Director de Cooperación	Ciudad de la Habana	•				
Sergio Novás Tejero	Asistente Técnico Principal	PDHL-PNUD	•				
Maura Fernández	Especialista en España (Dirección Europa)	MINCEX	•				
Carmen Campillo	Especialista en España (Dirección Europa)	MINCEX	•				

Municipio: Gibara

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
José Ernesto Mayo Zaldivar	Vicepresidente	Asamblea Municipal del Poder Popular	•				
Edelmiro Mederos	Coordinador	PDHL Gibara	•				
Alejandro Fernández	Asistente técnico	PDHL Gibara	•				
Óscar Yena	Representante	Salud				•	
José O. Yader	Representante	INDER				•	
Marleen Acosta	Representante	INDER				•	
Miriam Gutiérrez	Directora	Semi Internado	•				
Sayonara Tamayo	Periodista	Telecentro				•	
Roberto Rosado	Técnico	Radio				•	
Carlos U. Ramos	Representante	Educación				•	
José Feryre	Técnico Principal	Acueductos de Gibara	•				
Jorge Acosta	Técnico	Acueductos de Gibara	•				
Carlos Antonio Sonchy	Técnico	Telecentro				•	
Wilfre Rodríguez	Representante	Cultura				•	
Roberto Carlos Queredo	Representante	Cultura				•	
Ligmo Tugalde Ramírez	Representante	Educación				•	
Ludrila Mederos	Representante	Educación				•	
Mariluz Nata Mora	Representante	Educación				•	
Clara Mederos Toledo	Técnica	Telecentro				•	
Nancy Tauler León	Responsable	Museo Municipal	•				
Sonia Díaz	Directora	Casa de la Cultura	•				
Iomeín Toledo Pérez	Director	Hospital de Gibara				•	
Leonardo Zarzábal	Administrador	Hospital de Gibara	•				
Elvin García	Sub Director (Ex Vicepresidente del Consejo de Administración, ex Secretario de la Asamblea Municipal, ex Presidente de la Asamblea Municipal periodo 1999-2002)	Educación	•				

Municipio: La Habana Vieja

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Ivette N. Reyes Agüero	Especialista	Oficina de Colaboración CAP				•	
Belbis Chávez López	Contable	PDHL La Habana				•	
Ana Beatriz Agoti	Coordinadora	PDHL La Habana				•	
Alberto V. Pérez	Atención brigadas calles y parques	Empresa de Recogida de Desechos Sólidos AURORA				•	
Félix Santana López	Director	Empresa de Recogida de Desechos Sólidos AURORA				•	
Edel Machin Figueredo	Responsable de Proyecto	Empresa de Recogida de Desechos Sólidos AURORA	•				

Municipio: Marianao

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Ivette N. Reyes Agüero	Especialista	Oficina de Colaboración CAP	•				
Raquel Cuevas Acosta	Especialista de colaboración	Departamento de ATM	•				
Marisol Presno Pérez	Asesora del Sistema	Dirección Municipal de Educación	•				
Dayami Castro Reyes	Especialista de colaboración	CAM Marianao	•				
Lourdes María Domínguez Álvarez	Directora Municipal de Cultura	Asamblea Municipal del Poder Popular de Marianao	•				
Alberto Boley	Director	Museo de Historia	•				

CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS SAHARAUIS

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Abeh Salahe	Director Nacional Hermanamientos	Ministerio de Cooperación	•				
Salek Omar	Director Nacional de Proyectos	Ministerio de Cooperación	•				
Madi Hayay	Director Nacional de Hermanamientos	Secretaría de Estado para la Formación Profesional y el Empleo	•				
Lmmaaty Ahmed Mahamud	Presidente	Daria Hagunía	•				
Hama Bunia	Presidente	Daria Farsye	•				
Ahmed Mohamed	Director en funciones	Centro de Formación Profesional Gazuani				•	
Yahadih Moh Fadel	Profesor de Informática	Centro de Formación Profesional Gazuani				•	
Antonio Monje	Representante	MUNDUBAT	•				
Jatri Labuat	Coordinador de proyectos Plataforma Apoyo	Centro de Educación Especial Salka Chafi				•	
Makiula Hamadi	Directora	Centro de Educación Especial Salka Chafi				•	
Miriam Deda	Fisioterapeuta	Centro de Educación Especial Salka Chafi				•	

Municipio: Medellín

Nombre	Cargo	Institución	Tipo contacto				
				@			
Margarita Trujillo	Responsable	Secretaría de la Mujer Municipalidad de Medellín	•				
Jimena Puyo	Subsecretaria	Programa Metromujer Municipalidad de Medellín	•				
	Secretaria Desarrollo Social	Secretaría de la Mujer Municipalidad de Medellín	•				
	Subsecretaria de Cultura	Secretaría de la Mujer Municipalidad de Medellín	•				
Sanda Julieth Muñoz	Coordinadora	Programa AMMBI	•				
Valeria Rodríguez Botero	Consultora	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín	•				
Mónica Pérez	Subdirectora	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín	•				
Pablo Maturana	Sub director	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín	•				
Maria Isabel Lopera	Directora de Equidad de Género	Gobernación de Antioquía	•				

V Anexo. Descripción básica de muestras, estudios de caso y descriptores

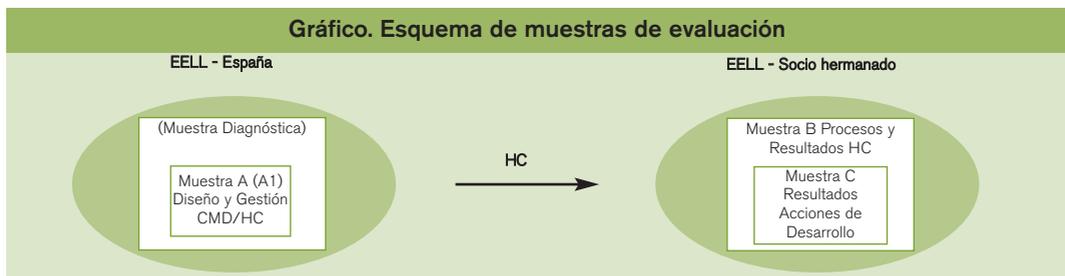
La evaluación incorporó en su diseño un conjunto de variables y criterios para la elección de muestras de intervenciones, municipios y zonas geográficas en el estudio. En función de ello se establecieron dos puntos de partida:

- A. La caracterización de las muestras para los estudios de caso.
- B. La definición y valoración de los descriptores para la selección de las muestras.

A. La caracterización de las muestras para los estudios de casos:

Teniendo en cuenta los TdR de la evaluación y las propuestas y revisiones posteriores, el estudio diagnóstico permitió la definición y organización de la muestra tal y como se expone en el siguiente cuadro (resumen de muestras), y gráfico (esquema de muestras de evaluación), en sintonía con los tres niveles de análisis que propone la evaluación (diseño, procesos y resultados):

Cuadro 1. Resumen de muestras			
Denominación	Definición	Ámbito geográfico	Criterios de evaluación,
Muestra A (A1)	Muestra representativa para el análisis de los elementos de DISEÑO Y GESTIÓN de la CMD y HC	EELL - España	Pertinencia Coherencia interna /externa Eficiencia Armonización Apropiación
Muestra B	Muestra representativa para el análisis de los elementos de GESTIÓN y RESULTADOS de los HC.	EELL – Socio Hermanado	Eficiencia Armonización Apropiación
Muestra C	Muestra representativa para el análisis de los elementos de RESULTADOS de las acciones de desarrollo en el marco de los HC.	EELL – Socio Hermanado	Eficiencia Cobertura Impacto Apropiación Alineamiento



¹ Criterios definidos en la Matriz de Evaluación.

B. Definición y valoración de los descriptores para la selección de las muestras:

Resumen de los principales criterios para la definición y valoración de descriptores:

- **Criterio 1: Accesibilidad del descriptor:** 1.1. La disponibilidad real del descriptor en las fuentes de datos de los diferentes actores; 1.2. Las limitaciones en tiempo y recursos, que determina el propio proceso de evaluación, para el acopio informativo del descriptor.
- **Criterio 2: Coherencia, Fiabilidad y validez para el objeto de la evaluación:** 2.1. Su incidencia en la valoración de preguntas y objetivos de la evaluación; 2.2. La fiabilidad y validez del descriptor, es decir, el descriptor refleja adecuadamente y de forma sostenida su valor.
- **Criterio 3: Caracterización básica de las unidades muestrales: EELL y acciones de desarrollo.** Se trata de descriptores que aporten datos básicos y comunes para la caracterización de las EELL y acciones de desarrollo, en función a los

tres niveles de análisis que establece la evaluación: diseño, procesos y resultados.

Igualmente se incorporó fruto del análisis previo de diagnóstico una nueva variable en función a la relevancia para la fijación de las muestras:

- **Criterio 4.1. "Descriptor absoluto"** de alta prioridad de incidencia en el total de las EELL-acciones de la muestra. Es decir el total de las EELL y/o acciones seleccionadas deben incorporar el descriptor.
- **Criterio 4.2. "Descriptor de grado"** que establece un conjunto de categorías, las cuales deben estar representadas en el conjunto de la muestra.
- **Criterio 4.3. "Descriptor parcial"**, representado o ausente en una parte de la muestra, es decir no todos los elementos de la muestra deben incorporar este descriptor, en función a las necesidades de cada nivel de evaluación.

En el siguiente cuadro (análisis de descriptores) se resume la valoración de los descriptores más relevantes:

Cuadro 2. Análisis de descriptores								
Descriptor	Criterios de selección							
	1. Acceso	2. Coherencia	3. Caracterización básica			4. Relevancia		
			Diseño	Gestión	Result.	4.1	4.2	4.3
Acceso a la información								
1.1. Base datos FEMP o FONDOS disponibles	☺	☺	•	•	•	•		
1.2. Continuidad de los datos	☺	☺	•	•				•
1.3. Presencia de una estructura o persona especializada en Cooperación al desarrollo	☺	☺	•	•				•
Características generales del ayuntamiento								
2.1. N° habitantes Ayuntamiento	☺	☺	•	•	•		•	
2.2. Representación geográfica CMD / HC	☺	☺	•	•			•	
2.3. Presupuesto cooperación al desarrollo	☺	☺	•				•	
2.4. Identificación de acciones de CMD / HC	☺	☺	•	•	•	•		

Cuadro 2. Análisis de descriptores (cont.)

Descriptor	Criterios de selección							
	1. Acceso	2. Coherencia	3. Caracterización básica			4. Relevancia		
			Diseño	Gestión	Result.	4.1	4.2	4.3
Acceso a la información								
Elementos estructurales del ayuntamiento								
3.1. Volumen presupuestario de CMD / HC	☺	☺	•				•	
3.2. % AOD respecto a ingresos municipales (0,7)	☺	☺	•				•	
3.3. Programación CMD / HC	☺	☺	•					•
3.4. Tipología formalización HC	☹	☺	•				•	
3.5. Origen HC	☹	☺	•				•	
3.6. Estabilidad – continuidad HC	☺	☺	•		•		•	
3.7. Existencia consejo de cooperación	☺	☺	•					•
3.8. Existencia Plan estratégico Cooperación	☺	☺	•					•
Elementos de gestión de la CMD / HC								
4.1. Modalidad de gestión CMD	☺	☺		•			•	
4.2. Modalidad de gestión HC	☺	☺		•			•	
4.3. Espacios de concertación articulación - Norte	☺	☺		•			•	
4.4. Espacios de concertación articulación - Sur	☺	☺		•			•	
4.5. Actores implicados en la gestión HC	☺	☺		•			•	
4.6. Co-financiación – co-gestión HC	☺	☺		•			•	
4.7. Sensibilización	☺	☺		•				•
Elementos vinculados a las acciones en los países hermanos								
5.1. Ubicación geográfica del HC	☺	☺			•		•	
5.2. Grupos beneficiarios HC	☺	☺			•		•	
5.3. Sectores de incidencia HC	☺	☺			•		•	
5.4. Tipología acciones HC	☺	☺			•		•	
5.5. Instrumentos de participación Socio local - población	☹	☺						•
5.6. Contexto político HC	☹	☺			•		•	

Simbología

- ☺ Alta relevancia y coherencia del descriptor con los criterios de selección
- ☹ Relevancia y coherencia del descriptor condicionada
- ☹ Baja relevancia y coherencia del descriptor

Por otra parte los estudios de caso, aunque se basaron en una primera selección en el cumplimiento de los criterios antes señalados, en su identificación final también se estableció el grado de utilidad que el caso arrojaba a los objetivos de la evaluación, es decir:

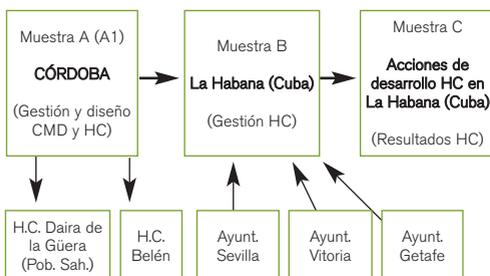
- En primer lugar casos con una vinculación real (lineal) entre las diferentes muestras A, B y C, es decir, en la medida de lo posible las EELL en la muestra A (diseño y gestión – España) estén vinculadas a las EELL (gestión y resultados país hermano) y a las acciones de desarrollo a analizar.

Ej.:



- Que el análisis de las EELL de la Muestra B no sólo englobe el vínculo con la EELL en España seleccionada en la Muestra A, sino que dicho análisis abarque la gestión del conjunto de HC que mantiene la ciudad hermana:

Ej.:



- La definición de una sola Muestra (A) de EELL en España: englobaría el análisis del diseño (A) y de la gestión (A1) de la CMD y HC.
- Lo anterior también fue aplicable a las Muestras B y C, es decir la Muestra C de acciones está incluida en la Muestra B. De igual manera fue importante cuidar la eficiencia en el análisis de la muestra de casos (EELL y acciones) en el terreno, por lo fue relevante optar por zonas y municipios en donde confluyen varios HC de distintas EELL de España y con una concentración de acciones y de modelos y tipologías representativo de intervenciones.
- Se consideró igualmente clave que la EELL seleccionada en la Muestra A tuvieran un nivel de desarrollo mínimo en el marco de su actuación en CMD y HC, es decir, que su análisis aporte realmente insumos para “iluminar” las necesidades de evaluación planteadas. Igualmente se consideró relevante que estas EELL (Muestra A) sean identificables por su gestión en CMD y en HC: concretar el análisis del HC en relación al vínculo con la CMD dentro de la misma EELL (evitando sobre todo EELL que sólo aporten a la gestión de la CMD y tengan apenas vínculos con el desarrollo de cualquiera de las modalidades de HC).
- Igualmente se propuso acotar la evaluación al análisis de los Ayuntamientos - Municipalidades como entidades objeto principal de las necesidades de evaluación. Sin bien los distintos Fondos y las Diputaciones, entre otras, juegan en muchos de los casos un rol importante en el proceso de financiación, gestión e incluso de ejecución de las acciones de los HC, pensamos que su inclusión podría dispersar y complicar la valoración de indicadores en la matriz de evaluación.

En función a estos elementos a continuación se grafica los estudios de caso que fueron parte del trabajo de campo de la evaluación:

MUESTRA A (A1)
(Diseño y gestión CMD / HC)

Zonas	Municipios
Andalucía	Córdoba Dos Hermanas
Aragón	Zaragoza
Cataluña	Cambrils El Prat de Llobregat Arbúcies Sant Boi de Llobregat
Mallorca	Artá Esporles
Madrid	Tres Cantos Leganés
País Vasco	Bilbao Lasarte - Oria

MUESTRAS B y C
(Gestión y resultados HC)

PAÍSES	MUNICIPIOS	ACCIONES DE DESARROLLO (1)
Colombia	Medellín	"Frente a la violencia, las mujeres rompemos el silencio" "Proyecto AM-BBI"
Cuba	La Habana Vieja Marianao Gibara	"Apoyo a la gestión de residuos sólidos" "Hermanamientos escolares" "Museo de Historia de la Ciudad de Marianao" "Mejora de la gestión del agua en Gibara"
El Salvador	Nejapa Santa Tecla	"Construcción y equipamiento de la Casa de la Juventud" "Fondo rotativo para el fortalecimiento de la mesa agrícola"
Nicaragua	San Ramón Totogalpa Somoto San Miguelito Granada	"Desarrollo Integral del Municipio de San Ramón" "Programa de Desarrollo de Totogalpa" "Reordenación del barrio de Santiago" "Construcción y equipamiento de la biblioteca" "Pavimentación y drenaje del barrio Sandino" "Reconstrucción en Granada"
Población Saharaui	Smara Hagunía	"Formación de Técnicos/as de mantenimiento de sistemas informáticos" Colonias para niños con necesidades educativas especiales ("Vacaciones en Paz") Apoyo al centro de educación especial Salka Chafi



VI Anexo. Bases de datos consultadas

Durante el proceso de evaluación, se han identificado un conjunto de bases de datos sobre cooperación internacional para el desarrollo desde el ámbito local que han sido de utilidad tanto en la fase de diagnóstico como durante el diseño e implementación de la evaluación.

En el siguiente cuadro se exponen las bases consultadas y sus características principales, siempre en relación con el objeto de la evaluación: la Cooperación Municipal Directa y el Hermanamiento de Cooperación.

Cuadro: Bases de datos-características principales			
PAÍSES	PAÍSES	PAÍSES	PAÍSES
<p>FEMP Base de datos Informes Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales, años 2005 - 2006 - 2007.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito nacional. • Datos de alrededor de 300 EELL (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares). • Encuesta a EELL de más de 5.000 habitantes. • Informes publicados periodo evaluación: años 2005, 2006, 2007. • Base de datos 2008 disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos caracterización EELL y cooperación: nº habitantes, entidad responsable, existencia de personal técnico, presupuesto, CMD (sí/no), existencia o no de: plan estratégico, consejo de cooperación, convocatoria de subvenciones, hermanamientos y evaluación. (Ficha 1) • Datos de actuaciones y proyectos: título y descripción resumida, fechas de inicio y finalización, información presupuestaria (importe total, comprometido y desembolsado), sector, país, localización, entidad ejecutora, contraparte local, cofinanciación, tipo de cooperación (Ficha 2). • Datos HC: listado incluyendo país y municipios hermanados, y año de notificación al FEMP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible determinar anualmente el número de EELL que dicen realizar actividades de CMD (Ficha 1 de EELL). • Es posible determinar el volumen presupuestario aproximado de las EELL para "CMD" basado en quién ejecuta la acción (Ficha 2 de Proyectos y Actuaciones). • Es posible establecer un mapa de los HC en España y en el mundo (siempre en base a la muestra de EELL que responden a la encuesta).
<p>Fons Català Base de datos 3er Estudio sobre Coop. Local y Fichas avance 41 Estudio (2006-2007-2008).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito autonómico: Cataluña. • Datos de alrededor de 300 EELL (Ayuntamientos, Consejos Comarcales, Diputaciones y Mancomunidades). • Encuesta a todas las EELL de Cataluña (para el 3º Estudio respondieron 291), complementadas con la información sobre entidades cooperantes del propio Fons. • Informes publicados periodo evaluación: 1º Estudio años 2000, 2001, 2002; 2º Estudio años 2003, 2004 y 2005. • Fichas datos 4º Estudio disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de caracterización de EELL y cooperación: nº habitantes, partida específica para cooperación, estructura municipal de cooperación, regularidad en el destino de recursos, pertenencia al Fons Català y participación económica, 0,7% sobre ingresos, existencia de mecanismos de difusión, acción institucional, consejo de cooperación, hermanamientos, mecanismos de recepción análisis técnico, y seguimiento de proyectos. • Datos de proyectos: de cada EELL- tipo de proyecto, título, entidad, país, sector / beneficiarios, importe, participación del Fons. • Datos HC: porcentaje de EELL con HC, municipio y población hermanada (país), estado actual, existencia de comité local, año de inicio formal e informal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentan la distribución geográfica de los HC. • Presentan distribución de los HC entre los años 1984 y 2005 (número de HC en cada año y acumulado, y en función de países hermanados). • No permite diferenciar proyectos de cooperación directa / indirecta. • Permite completar datos de HC con EELL que no están incluidas en la base de datos FEMP (menos de 5.000 hab.).

Cuadro: Bases de datos-características principales

PAÍSES	PAÍSES	PAÍSES	PAÍSES
<p>FAMSI Base de datos AOD directa, años 2005, 2006 y 2007. Listado de HC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito autonómico: Andalucía Datos de AOD de alrededor de 30 EELL (ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades). Datos de HC de 25 EELL. 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de proyectos: financiador, año, título, línea, sector (CAD), ODM, metas, ONGD/otros, organización beneficiaria subvención, contraparte, datos presupuestarios, país y municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite contrastar y completar información sobre proyectos de 30 EELL. HC – listado no contrastado.
<p>Castilla y León Base de datos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito autonómico: Castilla y León Datos de 18 EELL (ayuntamientos y diputaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de proyectos: entidad donante, año, tipo de proyecto, entidad ejecutora, título, país, IDH, nivel de ingresos, datos presupuestarios, sector (CAD), región. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite contrastar y completar información sobre proyectos de 18 EELL.
<p>CODOPA Base de datos facilitada por la Coordinadora de ONGD de Asturias, disponible de los 78 municipios asturianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito autonómico: Principado de Asturias. Datos de 78 EELL (ayuntamientos y diputaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> Datos HC: n° de habitantes, País con el que establecen HC, y si cuentan o no con convocatoria de subvenciones. 	
<p>Fons Mallorquí Fichas de los HC promovidos por el Fons Mallorquí.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito geográfico: Mallorca. Datos cooperación del total de municipios de Mallorca (53). Información de proyectos (memorias anuales) y Fichas específicas de HC. Datos HC: de 7 EELL (5 ayuntamientos, 2 mancomunidades). 	<ul style="list-style-type: none"> Datos HC: municipios y entidades implicadas, año de inicio relaciones, fecha firma convenio, iniciativa, motivo, actividades, fuentes de financiación, acciones enmarcadas en plan estratégico de cooperación, organización de brigadas, delegaciones políticas, proceso y situación actual del HC. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite completar datos de HC con EELL que no están incluidas en la base de datos FEMP (menos de 5.000 hab. o que no responden a la encuesta.)
<p>Euskal Fonda Listado de HC en el País Vasco.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito autonómico: País Vasco. Datos de 12 EELL (ayuntamientos, diputaciones y agrupación de municipios). 	<ul style="list-style-type: none"> Datos HC: nombre municipios hermanados, país, responsable – contacto, activo /inactivo. 	
<p>Galicia - IGADI ⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito autonómico: Galicia. Datos de 84 EELL. 	<ul style="list-style-type: none"> Datos HC: nombre de las localidades hermanadas, país. 	

Cuadro: Bases de datos-características principales		
PAÍSES	PAÍSES	PAÍSES
FVMP ⁵ Base de datos disponible en la página web	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito autonómico: Valencia • Datos de 84 EELL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos HC: nombre de las localidades hermanadas, país.

¹ En la recogida de datos del año 2005 no era posible distinguir entre CMD y otras, en la recogida de datos 2006 y 2007 si aunque con limitaciones en cuanto a unificar criterios, y en el año 2008 se señala en la propia base de datos que Cooperación Directa sería cuando la intervención es ejecutada o coejectada por la entidad local cooperante, e indirecta cuando es ejecutado por una ONGD, Fondo de Cooperación, etc., dejando siempre un espacio abierto para otras modalidades.

² Distingue entre: cooperación, emergencia, acogida temporal, sensibilización y educación para el desarrollo, soporte económico, cuota del Fons Català, otras acciones y no especificado.

³ Fuente: Informe sobre la cooperación internacional al desarrollo de Castilla y León, 2005-2007 -Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Cas-

tilla y León.

⁴ IGADI: Instituto Galego de Análisis e Documentación Internacional

⁵ Federación Valenciana de Municipios y Provincias

VII

Anexo. Información básica de las encuestas desarrolladas

Datos básicos encuestas				
Nº encuestas	Personal ayuntamientos	Integrantes sociedad civil (ONGD)	Otras instituciones vinculadas a HC	Total
España	11	6	1	18
Países socios	31	9	42	82
Total	42	15	43	100

Modelo preguntas cuestionario institucional muestra A, B y C

Con relación al conjunto de hermanamientos que ha desarrollado su municipio, valore los siguientes aspectos en relación a la PERTINENCIA de los mismos y de sus acciones:

- Adecuación de las acciones y proyectos generados a partir del /los Hermanamiento/s a las necesidades y problemáticas locales.
- El grado de sintonía del/los Hermanamiento/s con el plan de desarrollo o estrategia local de la/s ciudad/es hermanada/s en los PVD.
- Valore de forma concreta la relevancia que ha tenido en el/los Hermanamiento/s los siguientes aspectos y herramientas de gestión:
 - El vínculo previo al establecimiento de el/los hermanamiento/s entre ambos municipios.
 - La identificación previa de las acciones o proyectos.
 - La formulación de los proyectos.
 - Los recursos asignados a los proyectos.
 - El seguimiento a la ejecución de los proyectos.

Valore los siguientes aspectos en relación a los mecanismos de coordinación de la Cooperación Municipal:

- La utilidad / relevancia de los espacios de coordinación existentes en la definición y sintonización de estrategias de cooperación municipal:
 - A nivel Nacional.
 - A nivel Regional–Autonómico.
 - A nivel Municipal.
- En relación a el/los hermanamiento/s en los que participa, valore la coordinación existente entre:
 - Ambos ayuntamientos hermanados.
 - Su ayuntamiento y otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al HC.
 - El conjunto de actores de la municipalidad receptora del/los hermanamiento/s en los PVD.

Con relación al conjunto de Hermanamientos que ha desarrollado su municipio, valore los siguientes aspectos en relación a la PARTICIPACIÓN en el mismo:

- En general como valora la participación de su institución en la gestión del HC y ejecución de sus acciones.
- Valore la participación de su institución en las diferentes fases:
 - Identificación de las acciones o proyectos del/los hermanamiento/s.
 - La ejecución de las acciones en el marco del/los hermanamiento/s.
 - En el seguimiento de las acciones y proyectos generados.
- Valore el rol que asumen las siguientes instituciones en la gestión y ejecución del HC y sus proyectos:
 - El ayuntamiento español.
 - El gobierno local del municipio hermanado en los PVD.
 - Las ONGD y otras instituciones de la sociedad civil vinculadas a el HC en el municipio español.
 - Las ONGD y otras instituciones de la sociedad civil vinculadas a el HC en el municipio receptor en los PVD.

Valore los siguientes aspectos con relación a la apropiación de los resultados del/los HC:

- En general el hermanamiento y los proyectos ejecutados han incidido:
 - En la mejora de la capacidad de gestión municipal del municipio receptor.
 - En el fortalecimiento de las organizaciones y ONGD del municipio receptor.
 - En el fortalecimiento de redes y asociaciones de beneficiarios de los proyectos en el municipio receptor.

Valore los siguientes aspectos con relación a los efectos sobre el desarrollo local del HC:

- Valore los siguientes aspectos en relación a los proyectos:
 - El cumplimiento global de los resultados previstos por las acciones desarrolladas en el marco del/los HC.
 - La sostenibilidad de los resultados a mediano y largo plazo.
 - Los efectos de las acciones del HC sobre el desarrollo estratégico local del municipio receptor.
 - La posibilidad de replicar las acciones y proyectos en otras zonas del municipio receptor u otros municipios.

¿Qué aspectos deberían mejorarse de forma prioritaria en el/los hermanamientos para lograr una mayor eficiencia en la gestión y obtener un mayor impacto con este instrumento?

- La coordinación y articulación entre los municipios hermanados.
- La coordinación y articulación entre los actores locales de los municipios.
- La identificación y formulación de las acciones y proyectos.
- El seguimiento de las acciones y proyectos.
- La participación de los distintos actores en la gestión y ejecución del hermanamiento.

¿En general cómo percibe el Instrumento del Hermanamiento en la actualidad en su municipio?

- Como un instrumento protocolario.
- Como un instrumento de intercambio y relación mutua entre los dos municipios hermanados.
- Como un aporte financiero al municipio receptor.
- Como un instrumento de cooperación al desarrollo del municipio.

Indíquenos en el marco de la cooperación municipal y de los HC, qué instituciones y/o actores están incidiendo de forma relevante en los siguientes aspectos:

- Instituciones / actores relevantes a nivel estratégico y de coordinación de la cooperación municipal.
- Instituciones / actores relevantes a nivel técnico y de seguimiento de las acciones y proyectos de la cooperación municipal.
- Instituciones / actores relevantes a nivel de financiamiento de la cooperación municipal.

Por último y con relación al hermanamiento específico que mantienen con la ciudad de _____, valore los siguientes aspectos:

- Adecuación de las acciones y proyectos generados a partir del HC las necesidades y problemáticas locales.
- La utilidad / relevancia de los espacios de coordinación creados para la ejecución del hermanamiento.
- Adecuación de la participación de los actores locales en el municipio receptor.
- El cumplimiento global de los resultados previstos por las acciones desarrolladas en el marco del hermanamiento.
- Los efectos de las acciones del hermanamiento sobre el desarrollo local del municipio receptor.

Modelo preguntas cuestionario beneficiarios muestra C

Valore los siguientes aspectos del proyecto:

- La UTILIDAD del proyecto a la hora de resolver sus necesidades.
- La PARTICIPACIÓN de usted y sus vecinos en la ejecución del proyecto.
- Los RESULTADOS alcanzados por el proyecto.
- La mejora de sus CONDICIONES DE VIDA y las de su vecinos gracias al proyecto.

¿Tiene conocimiento del hermanamiento que mantiene su municipio con el municipio español?:

En caso afirmativo ¿nos podría indicar cuál es a su parecer la utilidad que tiene para usted este HC?

VIII Anexo. Índice de guías de trabajo de campo

A continuación se incluye el índice de contenidos de las distintas Guías que se han elaborado a lo largo de la evaluación incluyendo una breve referencia previa al objetivo que cada una de ellas ha cumplido.

I. Guía para la fase de diagnóstico:

Guía práctica de trabajo para el estudio Diagnóstico previo de la CMD y del instrumento del HC, en el marco de la Evaluación Conjunta de la CMD y del instrumento del HC, promovida por la DGPOLDE¹, CONFOCOS² y FEMP³. Ha permitido la elaboración del diagnóstico básico orientado a un proceso posterior de evaluación, y cuyos resultados han estado estrechamente vinculados con los objetivos de la evaluación.

Índice de contenidos	
1	Introducción
1.1	Objetivos del diagnóstico
1.2	Características básicas del estudio diagnóstico
2	Muestra diagnóstico y mapa preliminar de actores
2.1	Muestra diagnóstica
2.2	Mapa preliminar de actores
3	Matriz del diagnóstico
3.1	Variables de muestreo de la evaluación: definición de descriptores
4	Análisis básico de evaluabilidad
5	Instrumentos metodológicos del diagnóstico
6	Plan de trabajo
7	Resultados del diagnóstico
8	Anexos

¹ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

² Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

³ Federación de Municipios y Provincias.

II. Guía para la fase de trabajo de campo:

Documento orientado a la **planificación, organización y definición** de los recursos, especialmente metodológicos, implicados en la fase de implementación de la evaluación: trabajo de campo en España y en los países hermanados. Dirigido igualmente a establecer un marco de referencia homogénea y como documento base para el equipo técnico de evaluación encargado de la implementación del trabajo de campo tanto dentro como fuera de España, así como de referencia informativa a los mandatarios de la evaluación.

La organización metodológica se dividió en función al espacio geográfico de trabajo y a los niveles de análisis planteados en la evaluación:

a. Trabajo de campo en España:

- Niveles de análisis: diseño y proceso de gestión de la CMD y el HC.
- Muestra A de EELL en España.

b. Trabajo de campo en los países hermanados:

- Niveles de análisis: proceso de gestión y resultados de los HC y sus acciones de desarrollo.
- Muestra B de EELL (País Hermanado) y Muestra C (acciones de desarrollo)

Índice de contenidos

1	Introducción
2	Guía trabajo de campo - España
2.1	Niveles de análisis: diseño y proceso de gestión de la CMD y el HC
2.2	Necesidades informativas – preguntas de evaluación
2.3	Muestra A de EELL (España)
2.4	Mapa de actores – agentes críticos
2.5	Descripción elementos metodológicos
3	Guía trabajo de campo – países hermanados
3.1	Niveles de análisis: Proceso de gestión y resultados de los HC y sus acciones de desarrollo
3.2	Necesidades informativas – preguntas de evaluación
3.3	Muestra B de EELL (país hermanado) y Muestra C (acciones de desarrollo)
3.4	Mapa de actores – agentes críticos
3.5	Descripción elementos metodológicos
4	Resultados del trabajo de campo: fichas de acción
5	Anexos
5.1	Matriz de evaluación
5.2	Matriz de EELL y acciones de desarrollo
5.3	Dossier documental
5.4	Diagnóstico para la evaluación de la CMD y el HC

IX Anexo. Índice del Informe de trabajo de campo

La evaluación conjunta de la CMD a través del Instrumento del Hermanamiento, propuesta entre la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) derivó en dos encargos específicos, que han sido realizados de manera coordinada y sus informaciones integradas y analizadas conjuntamente.

Así, el Informe del trabajo de campo, cobraba en este caso una especial relevancia al constituirse como el producto principal del encargo correspondiente a CONFOCOS, informe que debía recoger valoraciones acerca de los estudios de caso analizados en el terreno respecto a las acciones de desarrollo ejecutadas en el marco de los HC; una memoria de las actividades realizadas (entrevistas, reuniones, visita a proyectos y municipios, encuestas o grupos de trabajo con informantes, etc.); y unas primeras conclusiones provisionales respecto a los ámbitos generales de estudio de la evaluación. Las conclusiones de esta etapa segunda encargada por CONFOCOS alimentarían las conclusiones y recomendaciones del Informe Final encomendado en el encargo de DGPOLDE.

Para continuar con la estrategia de difusión de resultados parciales¹ prevista en la evaluación y que pudieran resultar de utilidad para las entidades que se vieron involucradas en el estudio, se hizo llegar un documento que incluía tanto información común sobre los objetivos, metodología y conclusiones preliminares del trabajo de campo, como la

ficha específica informativa sobre el hermanamiento relacionado con cada Ayuntamiento, siempre teniendo en cuenta que no se trató de un análisis preciso y exhaustivo de cada caso, sino orientado a aportar elementos concretos relacionados con los objetivos generales de la evaluación. Así se elaboró un informe general acorde con lo señalado en el párrafo anterior, y trece informes específicos, uno para cada uno de los Ayuntamientos españoles participantes en el desarrollo de la evaluación, que incluía información concreta de los 16 estudios de caso analizados.

A continuación se incluye el índice del informe general del trabajo de campo:

Índice	
1	Introducción
1.1	Objetivos
1.2	Preguntas principales de evaluación
1.3	Metodología
2	Fichas de estudios de caso
2.1	Estudios de caso en Nicaragua
2.2	Estudios de caso en El Salvador
2.3	Estudios de caso en Cuba
2.4	Estudios de caso en campamentos de refugiados saharauis
2.5	Estudio de caso en Colombia
3	Conclusiones generales preliminares
4	Buenas prácticas y lecciones aprendidas
5	Anexos
5.1	Matriz de evaluación
5.2	Dossier fotográfico
5.3	Documentación

¹ Durante el mes de noviembre de 2009 se difundió como resultado preliminar del proceso de evaluación el Diagnóstico de la Cooperación Municipal Directa y el Hermanamiento de Cooperación entre las entidades locales participantes en el mismo.

Título	Evaluación de la CMD a través del Instrumento del Hermanamiento	Lugar	Municipios de España y municipios de países con los que se establecen hermanamientos de cooperación	
Sector	150- Gobierno y Sociedad Civil	Subsector	150- Gobierno y Sociedad Civil	
Tipo de evaluación	Formativa	Coste (€)	96.921,48 €	
Fecha de la intervención	A partir del año 2002, con énfasis en el periodo 2005-2008, correspondiente al II Plan Director de la Cooperación Española	Agente ejecutor	Municipios españoles y municipios en los países hermanados	Beneficiarios Población de los municipios españoles y de los municipios en los países hermanados
Fecha de la evaluación	Septiembre 2009 – Octubre 2010	Agente evaluador	Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (REDCREA)	
Antecedentes y objetivo general de la intervención	<p>Política de CMD y de su principal instrumento, el HC. La cooperación descentralizada de las entidades locales españolas se ha visto reforzada en los últimos años por el incremento de las aportaciones de recursos humanos y económicos, alcanzando un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Este esfuerzo demuestra el compromiso de estas administraciones locales a asumir la corresponsabilidad en el desarrollo de los pueblos que requiere de la participación de todos los actores a través de la aportación de sus capacidades y experiencia. Dentro de esta cooperación, la vía directa tiende a especializarse en aquellas cuestiones en las que el financiador público es competente. Esta vía de cooperación no excluye la presencia de ONGD, como entidades colaboradoras, tanto en el norte como en el sur, pero no recurre al concurso público, ya que es la misma entidad pública la que se persona en el proyecto. Las administraciones locales se han adaptado a las necesidades de la cooperación creando consejos municipales, oficinas o delegaciones específicas en esta materia.</p> <p>La presencia de EELL españolas en países en vías de desarrollo, especialmente en Latinoamérica (el 60% de las partidas de cooperación) es el resultado de este compromiso que, en mayor medida, se ha producido a través de hermanamientos y proyectos en factor del fortalecimiento institucional público. El reforzamiento del poder local de las entidades locales del Sur es una opción de los entes descentralizados del Norte que contribuye al desarrollo democrático, trasfiriendo su experiencia y conocimientos técnicos, y a mejorar las políticas destinadas a satisfacer las necesidades sociales básicas que es el sector de trabajo mayoritario.</p>			

	<p>Por lo tanto, los entes locales tienen un peso importante en la cooperación al desarrollo y tienen el valor añadido de ser los poderes más cercanos al ciudadano y a iniciativas sociales de solidaridad. Para ello, crean estructuras estables y participativas que deben garantizar un empleo eficaz de los recursos destinados a la cooperación.</p> <p> Dentro de la CMD, los hermanamientos de cooperación se establecieron como apoyo al fortalecimiento de las estructuras municipales de los países del sur receptores de la ayuda (socios) y de impulso de su desarrollo democrático y local, facilitando así el establecimiento de vínculos horizontales y directos entre municipios de diferentes países. Existen varias definiciones del concepto del Hermanamiento de Cooperación. Una de ellas es la facilitada por el Fons Català (2001): "alternativa que permite impulsar procesos participativos y relaciones horizontales entre los diferentes actores que participan, en acciones planteadas en el marco de planes y programas municipales, de acuerdo con las necesidades reales de la población y con la posibilidad de involucrar a diversos actores".</p>
<p>Principios y objetivos de la evaluación</p>	<p>La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), junto con la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) que agrupa Fondos de Cooperación que reúnen a más de 800 administraciones públicas locales asociadas, promovieron durante el año 2009 una evaluación conjunta acerca de la política de CMD y de su principal instrumento, el hermanamiento de cooperación, y en cuyo Comité de Seguimiento participa la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Es esta la primera vez que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la cooperación descentralizada proponen y desarrollan una evaluación conjunta.</p> <p>Los objetivos generales de la evaluación conjunta fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constatar la pertinencia del modelo de intervención conforme a los fines de desarrollo, así como conocer la coherencia de la política de CMD y de su principal instrumento, el HC, con la política de cooperación española en la lucha contra la pobreza. • Evaluar la idoneidad de los modelos de hermanamiento y la pertinencia de la puesta en marcha de éste y otros instrumentos de cooperación municipal, así como su adecuación a las necesidades y condiciones de los países socios. • Conocer la eficacia de los hermanamientos de cooperación en relación al desarrollo local integrat, el fortalecimiento institucional público, los sistemas de gestión territorial y el desarrollo económico sostenible de las poblaciones beneficiarias de la acción y los efectos que genera en sus condiciones de vida y reducción de su pobreza, lo que permitirá identificar e incorporar modelos replicables a través del reconocimiento de sus fortalezas y limitaciones. • Conocer el funcionamiento y la eficiencia del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permitan revelar los factores de éxito y las limitaciones del modelo de hermanamiento de cooperación, observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre este instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española. • Conocer la viabilidad de las acciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía hermanamientos de cooperación a través del análisis de una muestra representativa, así como la idoneidad de los presupuestos asignados para poder continuar y alcanzar los objetivos de desarrollo.
<p>Metodología y herramientas</p>	<p>La evaluación se centró en tres niveles de análisis: Evaluación del diseño de la CMD y el HC. Como respuesta a la necesidad de conocer los objetivos y la lógica del modelo de intervención, analizar su diseño en relación a los fines de desarrollo, y conforme al objetivo y prioridad de la Política de Cooperación Española. En paralelo, la evaluación del instrumento de HC se planteó a partir de la necesidad de definir y acotar esta herramienta, evaluar la pertinencia del mismo y la puesta en marcha de otros instrumentos.</p> <p>Evaluación de proceso de gestión de la CMD y el HC. Valorar la forma en que se ha gestionado la AOD municipal de manera directa</p>

(CMD) y la capacidad de las EELL para llevarlo a cabo. Conlleva examinar además la implicación y coordinación de las EELL españolas y de países socios en dichas tareas, determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de los recursos. Se analizó también el HC en cuanto a su capacidad como principal instrumento de la CMD para gestionar y ejecutar recursos locales, como proceso de gestión en cuanto al marco normativo que lo avala, los actores involucrados y su grado de participación. Por último, se valoró la gestión y viabilidad de las intervenciones desarrolladas por la cooperación municipal española vía hermanamiento.

Evaluación de los resultados de los HC y sus acciones de desarrollo. A este nivel de análisis, la evaluación pretendía conocer la eficacia de dicho instrumento en los ámbitos de desarrollo local integral, fortalecimiento institucional, sistemas de gestión territorial y desarrollo económico sostenible, además de los efectos que genera en las condiciones de vida de las poblaciones hermanadas. Durante el proceso de evaluación se ha seguido la siguiente secuencia:

DIAGNÓSTICO:

- Base de datos de la cooperación local para el desarrollo: recopilación, caracterización y análisis
- Criterios y variables: aplicación y análisis para la obtención de muestras para los distintos niveles de la evaluación (diseño, procesos y resultados)
- Diagnóstico de los elementos básicos de la CMD y Hermanamiento de Cooperación: estructura, procesos y resultados
- Análisis de Evaluabilidad
- Ajuste de expectativas y necesidades informativas con actores involucrados en la evaluación
- Puntos críticos y recomendaciones generales al diseño de la evaluación

DISEÑO:

- Matriz de evaluación final: preguntas, indicadores y elementos metodológicos básicos
- Guías metodológicas y analíticas para el trabajo de campo
- Selección Estudios de Caso (16)
- Plan de Trabajo y Agendas trabajo de campo España y países

IMPLEMENTACIÓN:

- Informe global Trabajo de Campo
- Fichas Hermanamientos Estudios de Caso (16) para Ayuntamientos participantes
- Informe Final
- Dossier documental

Las opciones metodológicas aplicadas en cada caso han sido: análisis documental, recopilación y análisis de bases de datos, estudios de caso de Hermanamientos de Cooperación, entrevistas semi- estructuradas, grupos focales, encuestas, grupos de comparación, talleres y reuniones de contraste.

<p>Conclusiones de la evaluación a nivel de diseño de la política de Cooperación Municipal y del Instrumento del Hermanamiento</p>	<p>Pertinencia</p>	<p>Los elementos más relevantes que están influyendo en que el diseño de intervenciones en el marco de los HC respondan a necesidades reales y demostradas de la población del municipio hermanado, orientadas al objetivo de lucha contra la pobreza, son básicamente la existencia de un soporte técnico, que se aborden procesos de planificación estratégica y que se canalice la participación efectiva del conjunto de actores implicados en la cooperación para el desarrollo en los municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Cuando las EELL incorporan un soporte técnico, existe una mayor sintonía y adecuación entre la identificación y el diseño de las intervenciones y las necesidades existentes; (b) Influye que la EELL local española no cuente con ejercicios y documentos de planificación estratégica propia en el área de cooperación, situación que limita la posibilidad de influir y tomar decisiones conjuntamente con el municipio hermanado, así como su intervención activa en la evolución y orientación pertinente de la CMD y los HC. (c) En general, existe correlación entre los aspectos de pertinencia y el nivel de consenso, apoyo y participación de distintos actores en el diseño y desarrollo de los HC: la multiplicidad de actores favorece la consistencia en los niveles estratégicos, siempre y cuando no quede minimizado el papel que desempeña la EELL. <p>Evolución de los HC como instrumento de cooperación para el desarrollo: la distribución geográfica actual de los HC es aún reflejo de las motivaciones ideológicas y políticas de las EELL que les llevaron a hermanarse con determinados países en las décadas de los años 80 y 90, a lo que hay que añadir que persiste un volumen considerable de HC, formalizados a lo largo de los años, por consolidar como instrumentos de cooperación.</p> <p>Sin embargo, hoy en día los nuevos hermanamientos firmados tienden a definirse desde el principio como de cooperación (acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza), y por otro, que los HC activos y en los que hay un compromiso social además de institucional, han evolucionado igualmente hacia hermanamientos de cooperación y solidaridad, con una clara tendencia a dotarlos de contenido y al cumplimiento de compromisos asumidos, tanto ante el municipio hermanado como ante la sociedad civil involucrada en el HC.</p> <p>En relación a la influencia de los aspectos normativos y de regulación de la cooperación municipal en el diseño de propuestas de CMD y en el marco de HC, es claro que la ausencia de un marco regulador específico de las acciones en el exterior de las EELL está condicionando, en cierta medida, la posibilidad incluso de elegir la CMD y su potencialidad como modalidad de cooperación. Las bases que regulan la convocatoria de subvenciones públicas acaban constituyendo el único documento de referencia tanto estratégico como de procedimientos administrativos.</p>
	<p>Coherencia interna</p>	<p>En cuanto a la coherencia entre las estrategias e instrumentos definidos por la CMD, el que aún no esté resuelto a nivel conceptual la propia CMD (definición, sus instrumentos, modalidades y procedimientos), que sólo un pequeño porcentaje de las EELL aborden procesos de planificación estratégica participativa y que existan pocos espacios prácticos de intercambio en el ámbito nacional entre técnicos y responsables de cooperación, afecta a la coherencia interna, en la medida que dificulta la homogeneización de criterios y el intercambio de experiencias y prácticas.</p> <p>Sin embargo esta situación mejora: a) en los casos en los que la EELL aborda procesos de planificación que permiten dirigir, orientar y establecer el marco en el cual se dirigen las diferentes actuaciones de cooperación, y en consecuencia las modalidades, instrumentos y formas de llevarlo a cabo; y b) cuando existe y funciona adecuadamente un comité o</p>

	<p>grupo de consulta y participación de la sociedad civil como espacio de discusión y consenso en relación a estrategias e instrumentos de la cooperación para el desarrollo del municipio. Es decir, se hace un esfuerzo, en el marco de la planificación, de concretar y definir la estructura y la lógica de la cooperación del municipio.</p> <p>En los casos de EELL con una relevancia y motivación alta hacia la CMD y el HC, se puede decir que el HC integrado como priorización geográfica (incluido además en las Bases de la Convocatoria pública de subvenciones a ONGD, que canalizan un volumen importante de la AOD del ayuntamiento), instrumento de cooperación desde una visión amplia (involucrando a otros actores, articulando y complementando el trabajo con las acciones de cooperación directa del gobierno local), y parte de la labor de sensibilización y educación para el desarrollo del municipio (enlazando coherente y estratégicamente las acciones de cooperación para el desarrollo en los países con la sensibilización, movilización y participación de la ciudadanía), se traduce en estos casos en un elemento de fortalecimiento de la coherencia interna, de racionalización y concentración de acciones.</p>
<p>Coherencia externa</p>	<p>A partir del análisis de la concordancia entre la política de CMD y otras políticas y/o programas dentro de los estudios de caso se concluye que, en general, los ejercicios de planificación en el ámbito autonómico o nacional (Planes Directores de la Cooperación Española, Planes Directores Autonómicos) no están siendo un referente estratégico a la hora de desarrollar las estrategias y objetivos propios de la cooperación local. La referencias más utilizadas, tanto en el desarrollo de los planes estratégicos municipales de cooperación, como en su defecto en las bases de las convocatorias públicas de subvenciones (como documentos orientadores de la cooperación local para el desarrollo) son objetivos y acuerdos internacionales; especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p> <p>Esta situación tiene relación con la existencia de espacios de articulación y sintonización de estrategias entre las EELL y otros actores de la cooperación para el desarrollo en España: los espacios previstos y creados formalmente para la coordinación intercambio de información y colaboración entre las administraciones públicas nacional o autonómicas y locales, al amparo de la legislación vigente en materia de cooperación internacional para el desarrollo, aún no están lo suficientemente desarrolladas como para permitir la mejora de la coherencia entre políticas y estrategias de cooperación multinivel; las carencias en sistemas de información integrados, accesibles y que permitan disponer de información actualizada es un aspecto crítico en este sentido, es decir, nos se dispone de suficiente información acerca de dónde, cuándo, ni quiénes están trabajando en el campo de la cooperación para el desarrollo. En general, las EELL mantienen demandas claras de mejora de la información y de espacios útiles de articulación tanto en el ámbito autonómico como en el nacional.</p> <p>Se concluye, por último, que los espacios mejor valorados por las propias EELL para la articulación y sintonización de estrategias son los que se establecen en el ámbito local (espacios de concertación local como los Consejos de Cooperación), y en un segundo término los del ámbito autonómico, especialmente los que se generan entorno a los Fondos de Cooperación y Solidaridad.</p>
<p>Alineamiento</p>	<p>Los resultados de los estudios de caso ponen en evidencia la alta valoración en terreno de la sintonía existente entre las acciones que se desarrollan en el marco de los HC y el plan de desarrollo del municipio hermanado, o en su defecto con las prioridades que señala su gobierno local. Es claro que en el momento que se respetan las estrategias locales la apropiación por parte del municipio hermanado es mayor y se facilita la gestión para la obtención de los resultados previstos: aporte de recursos propios financieros y técnicos, facilitación de avales para gestiones ante organismos públicos del país, mediación con la población, etc. Los actores involucrados en los municipios hermanados analizados</p>

		<p>consideran que los resultados del HC han tenido un efecto positivo en el desarrollo local cuando la mayor parte de las acciones contribuyen a las líneas marcadas por el plan estratégico de desarrollo municipal.</p> <p>A un nivel más operativo, los instrumentos que los gobiernos locales de los municipios en los países hermanos utilizan para priorizar y tomar decisiones en el corto plazo (Planes Anuales de Inversión), no están siendo objeto de la misma atención y seguimiento por parte de los ayuntamientos españoles que los planes de desarrollo municipal, aunque son muy relevantes en la sincronización de intervenciones, gestión de los recursos y la obtención de los resultados previstos.</p>
<p>Conclusiones de la evaluación a nivel de proceso de gestión de la CMD y del HC</p>	<p>Eficiencia</p>	<p>El incremento del compromiso financiero de la AOD municipal, que ha supuesto para la CMD en los últimos años el 10 %, con una tendencia a estabilizarse, ha conllevado que se observe: a) una mayor priorización en sus agendas en este sector de inversión; b) el establecimiento de estrategias y marcos de intervención en el área de cooperación cada vez mas específicos del " saber hacer" municipal; c) el refuerzo del rol del gobierno local como un actor con capacidades específicas en la gestión de la ayuda al desarrollo, y d) la inclusión cada vez mayor de elementos técnicos en la gestión de la AOD, que permite aumentar las capacidades municipales para gestionar directamente una parte del presupuesto asignado a cooperación. Todo ello ha supuesto nuevos retos y necesidades en la gestión de la AOD a nivel municipal, en donde el HC no ha sido un "instrumento" ajeno a estas transformaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aún es baja la incidencia de EELL con un sistema completo y apto de gestión en el ámbito de la cooperación. Teniendo en cuenta los estudios de caso analizados, se incluyen a continuación las conclusiones obtenidas en dos puntos claves en la eficiencia del proceso de gestión de la CMD y los HC, como son la incidencia de los recursos utilizados frente a los resultados obtenidos y la relevancia del modelo de gestión del HC:</p> <p>(a) Los mejores resultados a nivel de eficiencia en al gestión han estado especialmente relacionados con el grado de inversión en herramientas técnicas de gestión concretas en el ámbito de la cooperación al desarrollo por parte de las EELL. Esto es significativo en las diferencias en la consecución de resultados a favor de los ayuntamientos, que a lo largo de su trayectoria han ido incrementando sus capacidades técnicas frente a dinámicas donde la prioridad ha sido la transferencia íntegra de los montos asignados a la ejecución de la intervención, o la gestión a través de subvenciones a entidades externas (aunque son los ayuntamientos con mayor presupuesto los que tienen más oportunidades para incorporar estas capacidades, aquellos con un presupuesto menor han buscado soluciones: las alianzas y coordinación con otras entidades (Fondos de Cooperación y Solidaridad, ONGD, y otros ayuntamientos) que les han permitido dar un salto cualitativo en los niveles de eficiencia.</p> <p>(b) Modelo de gestión del HC: en general los denominados modelos mixtos y civiles consiguen unos mayores resultados frente a modelos institucionales, siendo el primero de ellos (mixto) el que mayores capacidades aporta a la gestión del HC motivado por: a) una mayor multiplicidad de actores con un rol relevante en las diferentes fases en la gestión del HC; b) una mayor consistencia en la continuidad, en donde la ausencia o declive temporal de un actor relevante en la gestión puede ser compensado por la relevancia de otros actores; c) este andamiaje y multiplicidad de roles y actores está permitiendo un mayor y más fino control no sólo de los aspectos financiero de las intervenciones sino de los aspectos técnicos de las mismas; y d) permite del mismo modo contrarrestar las deficiencias técnicas del líder en la gestión, principalmente en el seguimiento y ejecución del municipio, a través de la especialización de los actores que conforman el andamiaje en estos modelos. Por último, los modelos de gestión que están permitiendo (como el caso del mixto) la presencia de unidades técnicas (externas o internas a las EELL) facilitan claramente la incorporación de instrumentos de identificación y seguimiento, promoviendo un análisis técnico de los procesos y resultados de las acciones, y su retroalimentación.</p>

	<p>En relación a la incidencia de los mecanismos de co financiación y co gestión en la eficiencia, los datos aportados en la evaluación nos muestran que el propio mecanismo de co-financiación no suele asegurar por sí solo una gestión más adecuada en los HC. La mayor parte de los estudios de caso analizados incorporan mecanismos de co-financiación a través de instituciones y/o programas de índole local, autonómico y nacional que han permitido incrementar el volumen presupuestario aplicado a las intervenciones. Sin embargo en el momento que se incorporan mecanismos reales de co-gestión en alguno de los procesos (identificación, seguimiento y ejecución, principalmente) es cuando se logra una mayor especialización y eficiencia en los roles que asume cada actor.</p> <p>Por último, la continuidad e interlocución permanente entre las EELL implicadas en los HC permite, especialmente en los modelos de gestión más avanzados, un análisis compartido de los presupuestos y especialmente de la justificación de las variaciones a los mismos. En general en los estudios de caso analizados no se han observado desajustes críticos entre los presupuesto establecidos inicialmente.</p> <p>Los aspectos de armonización, y más concretamente de coordinación y concertación entre actores en relación a la gestión de la cooperación de los ayuntamientos, han sido mencionados casi por unanimidad como uno de los elementos clave y críticos: la incidencia y calidad de estos procesos impulsa o limita la gestión del conjunto de instrumentos y modalidades en la AOD municipal, incluidos la CMD y el HC. Las conclusiones más relevantes del estudio son:</p> <p>(a) En general los mecanismos de coordinación en el ámbito local municipal son valorados positivamente por su utilidad operativa y estratégica: dan respuestas precisas a las necesidades de gestión propia de las EELL, en contraste con la utilidad y resultados de la mayor parte de espacios de articulación externos al municipio (que mantienen un mayor peso en los temas relacionados con el acceso a diferentes fuentes de financiación), exceptuando, a nivel autonómico, el rol de coordinación técnica aportada por los Fondos de Cooperación y Solidaridad, y en el ámbito nacional el rol en la concertación de elementos estratégicos desarrollada por la FEMP.</p> <p>(b) En el ámbito local los principales espacios de coordinación y concertación identificados son los consejos municipales de cooperación y en el caso de los municipios que tienen hermanamientos, puede contarse además con espacios de participación creados entorno al HC. Este grupo mantiene unas características distintas relacionadas con unos mayores valores en los aspectos de armonización representado por una relación más horizontal y estrecha entre el conjunto de actores que lo componen, en la base de una coordinación dilatada en el tiempo, en una misma zona de actuación y con interlocutores estables y con altos grados de motivación.</p> <p>(c) El rol y liderazgo asumido por los gobiernos locales en la gestión, los propios modelos de gestión que se están aplicando, el grado de institucionalización de los espacios de coordinación creados, y el nivel de desarrollo estratégico donde enmarcar el sector y sus espacios de concertación, son variables que están directamente relacionadas con un mayor o menor nivel de armonización en la gestión. En este sentido es especialmente relevante las limitaciones que existen en relación a: a) la falta de herramientas y capacidades para la gestión eficiente de estos espacios; y b) la propia gestión de la información, aspectos que dan una percepción de un relativo "aislamiento" de las EELL. Estas limitaciones en la falta gestión y fluidez en la información es especialmente crítica entre municipios que tienen como foco de su cooperación (muchas veces en forma de HC) los mismos municipios en los países, o que tienen problemáticas similares, desaprovechando la oportunidad de intercambiar formas de gestión, compartir información e incluso plantear alianzas estratégicas.</p>
<p>Armonización</p>	

		<p>En la percepción global de los elementos de coordinación es relevante las diferencias entre la mayor valoración de estos aspectos por parte de los actores del país socio, frente a la percepción más crítica de los actores españoles, aunque en ambos casos se menciona que la coordinación entre los dos ayuntamientos es el elemento clave a reforzar para la mejora de la gestión y la obtención de mayores resultados en las intervenciones. Igualmente se coincide, especialmente entre actores del país socio, en señalar la limitada coordinación entre donantes en el municipio receptor.</p>
	<p>Apropiación (nivel institucional)</p>	<p>Las conclusiones en relación al nivel de liderazgo y participación de las EELL de los países socios en el proceso del HC parte de un primer elemento y es que normalmente los gobiernos locales en los países socios asumen el HC como un instrumento propio y característico de la cooperación entre municipios, que se percibe como un mecanismo de intercambio y relación mutua, especialmente cuando forma parte de las estrategias de cooperación de ambos de forma relevante.</p> <p>En este criterio tiene especial relevancia el equilibrio de fuerzas en el modelo de gestión del HC, es decir sobre qué actor recae el liderazgo del HC y cómo lo ejerce; se han hallado numerosas variaciones de este equilibrio dentro de los estudios de caso (especialmente en los modelos mixtos), que están condicionando el nivel de apropiación por parte del gobierno local, por lo que es clave que no se produzca ni "suplantación" de sus funciones (intencionado o no) por parte de otros actores muy activos y con recursos, y tampoco una delegación o "dejación" de funciones, asumiendo un papel secundario como consecuencia de una actitud pasiva ante el HC. Por tanto, la distribución de competencias y responsabilidades dentro del HC es fundamental, al igual que el impulso que se esté produciendo de los aspectos técnicos y políticos para gestionar la toma de decisiones, cuando uno de los elementos falta o es limitado, el HC es más frágil.</p> <p>Otro hallazgo destacable es que se observa un mayor grado de apropiación por parte de la EELL local cuando se incorporan temas de fortalecimiento de la gestión municipal, ya que supone un beneficio para la propia municipalidad como institución y a la vez repercusión en la población por la mejora en las capacidades de gestión de su gobierno. En cuanto a la participación de la población de los municipios implicados en el HC, se ha constatado que cuando el municipio tiene incorporadas dinámicas y espacios de participación que se traducen, no sólo en la implicación en el ejecución de las actividades, sino en la gestión del proceso mismo de toma de decisiones en relación a cómo se desarrolla el HC, la apropiación mejora. Generalmente cuando el HC mantiene un modelo mixto de gestión, la participación de la población organizada (a través de asociaciones o comités vecinales, asociaciones de artesanos, etc.) es más efectiva, lo que enriquece la relación y mejora las posibilidades de estabilidad y necesaria evolución. De nuevo, la existencia de una estructura de gestión y para la toma de decisiones compartida, es lo que permite alcanzar un mayor nivel de apropiación del HC por parte de todos los actores. El nivel de institucionalización de este espacio es clave.</p>
	<p>Apropiación (nivel de intervención de desarrollo)</p>	<p>Un aspecto clave en las relaciones que se establecen entre municipios a través de los HC es la influencia de los cambios políticos que pueden producirse en cualquiera de los gobiernos locales de los municipios hermanos, en este sentido, la conclusión es que cuando existe un conjunto plural de actores implicados en el HC, hay más posibilidades de que se neutralicen o mitiguen los efectos de una potencial falta de compromiso o apropiación de un nuevo equipo de gobierno. La ramificación de actores del HC favorece la estabilidad y permanencia. Igualmente otros factores que se señalan repetidamente como necesarios son involucrar en el HC al conjunto de fuerzas políticas y orientar el HC hacia un concepto de solidaridad entre pueblos, al margen de connotaciones políticas; alcanzar un buen nivel de desarrollo de los acuerdos de HC, superando un protocolo básico y definiendo con mayor concreción los compromisos y</p>

<p>Conclusiones de la evaluación a nivel de resultados de los HC y sus acciones de desarrollo</p>		<p>responsabilidades mutuas; y por último, pero no menos importante, incorporar el HC dentro de las estrategias de cooperación para el desarrollo de los municipios, que hayan sido fruto de análisis participativos (en el marco, por ejemplo, de los consejos de cooperación), y aprobados en el seno de la corporación municipal, es decir, institucionalizados y socializados.</p> <p>En cuanto a la participación en el ciclo de gestión de las intervenciones es claro que las alcaldías en los países socios tienen un mayor protagonismo en el conjunto que la EELL española, especialmente en el diseño y ejecución de las acciones; por su parte el ayuntamiento en España tiende a priorizar su rol en el seguimiento financiero y en segundo término técnico. La evaluación de las intervenciones aún no es una práctica habitual y en todo caso suele ser consecuencia de la relación del ayuntamiento con una entidad de apoyo y promovidas por éstas.</p> <p>La participación de la población se concluye que depende sobre todo de la implicación y liderazgo del propio gobierno local y de la previsión de espacios y dinámicas institucionalizadas de inclusión de la población beneficiaria en las intervenciones: en general se produce en mayor medida durante la ejecución, y en segundo lugar en la identificación. Es importante señalar que las intervenciones en el marco del HC generalmente se integran o participan a este nivel en las dinámicas que ya tiene el propio municipio para canalizar la participación de la población en las distintas etapas del ciclo de los proyectos.</p> <p>Cuando la alianza entre los municipios es un reconocida por ambas partes y hay una madurez del HC, se dan avances en un proceso de cambio y construcción conjunta hacia un modelo más orientado al fortalecimiento institucional, refuerzo de capacidades y a la mejora de la gestión pública, que requieren tiempo y comprensión por los distintos ritmos y necesidades de ambas EELL.</p>
<p>Eficacia</p>		<p>La evolución de la distribución sectorial de la CMD de los ayuntamientos españoles en los últimos años revela que existe un impulso hacia intervenciones que tienen una relación más directa con el "sabe hacer" municipal. En general, aunque al inicio de los HC se priorizan sobre todo las infraestructuras (aspectos visibles y fácilmente verificables en su cumplimiento), cuando evolucionan suele producirse un cierto interés del municipio español hacia intervenciones más relacionadas con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias. Igualmente se observa que si bien al inicio suele tratarse de actividades puntuales y dispersas, a medida que el HC evoluciona y se van incorporando mecanismos de identificación e intercambio, las acciones están más integradas en estrategias de desarrollo local.</p> <p>Por su parte, se identifican dos elementos que limitan las posibilidades de fortalecer las capacidades institucionales: focalizar el refuerzo en las labores administrativas y de gestión de los proyectos que requiere el propio municipio español (más que en la necesidades reales del municipio y del conjunto de la gestión local), y la creación y permanencia de estructuras paralelas de gestión sin una estrategia clara de transferencia paulatina de capacidades y competencias.</p>
<p>Cobertura</p>		<p>En general, y en función de los estudios de caso, se evidencia que la identificación de colectivos y grupos destinatarios de las acciones es adecuada así como la incidencia en la población más desfavorecida; especialmente cuando se incorporan los elementos que mejoran la eficiencia, es decir, la inversión en instrumentos técnicos de gestión (muy relacionado con la capacidad institucional) y el desarrollo de modelos de gestión de los HC que promueven la incorporación de otros actores (implicación y participación de la sociedad civil). Dos son por tanto los elementos clave:</p> <p>(a) Una mejora de la gestión de la alcaldía repercute y contribuye en una generalización de la cobertura de las intervenciones.</p>

	<p>(b) La participación de entidades representativas de los distintos colectivos de la sociedad civil obliga a un mayor esfuerzo por definir los criterios de selección de los beneficiarios (control social).</p> <p>En cuanto al acceso a bienes y servicios, se concluye que el gobierno local normalmente busca atender al conjunto de la ciudadanía, priorizando servicios públicos, por lo que intervenciones en este campo contribuyen a asegurar la cobertura (se suman esfuerzos propios y los que facilita el HC); por otro lado la tendencia es a priorizar los núcleos urbanos en detrimento de las áreas rurales, donde la concentración de la población es mayor. Ante esta situación la incorporación de otros actores capaces de complementar las acciones para grupos más vulnerables que puedan requerir acciones concretas, es clave, lo que se produce más frecuentemente en modelos mixtos y civiles. Por último la continuidad en el aporte de los HC, aunque los recursos disponibles sean limitados, si se incluyen en las estrategias y planificaciones locales, permiten abordar las intervenciones por fases y cubrir por último las provisiones en cuanto a cobertura, lo que es valorado positivamente por las EELL locales de los países socios.</p>
<p>Eficiencia</p>	<p>La situación de las alcaldías en los casos analizados, en relación a la incorporación de instrumentos y mecanismos técnicos de gestión de las intervenciones, permiten concluir que el énfasis de los equipos locales a cargo de la dirección de los proyectos se mantiene en la ejecución, y menos en otras etapas del ciclo del proyecto (instrumentos técnicos de planificación, seguimiento y evaluación).</p> <p>Partiendo de este primer elemento, se concluye que:</p> <p>(a) Las alcaldías disponen generalmente de instrumentos propios de seguimiento y control administrativo – financiero, las mejoras deben venir no tanto por la adaptación a las necesidades específicas de determinadas intervenciones en el marco del HC (solicitadas por la EELL española) sino del conjunto de la administración (si es necesario).</p> <p>(b) La existencia de un acompañamiento técnico externo contribuye a una mayor eficiencia en los recursos financieros y técnicos, siempre que efectivamente no suplante o se superponga a las funciones que son competencia del propio gobierno local, debilitándole. Apoyarse en las estructuras propias del municipio (alcaldía, consejo municipal, mesas sectoriales, etc.) contribuye a fortalecer las instancias locales, y sus capacidades. Igualmente son válidas experiencias como las "antenas", personal local técnico financiado o co financiado por el ayuntamiento español que se integra en el equipo municipal apoyando la gestión de los proyectos.</p> <p>(c) Además de no ser habituales mecanismo de retroalimentación durante y tras la ejecución de las intervenciones, la ausencia de registros documentales del desarrollo del HC (etapas) dificultan la construcción de aprendizajes y de conocimientos, que se puedan transferir y compartir con otras administraciones, y que sean insumos para la construcción de modelo de cooperación municipal.</p> <p>En cuanto a la colaboración institucional y los mecanismos de gestión, los comités de desarrollo (o en su defecto los comités que se crean entorno al HC) son espacios clave para coordinar y articular el conjunto de acciones de cooperación del municipio, en el que normalmente se integran las acciones del HC; son la relaciones entre municipios hermanados las que prioritariamente se considera deben reforzarse como mecanismo que contribuye a la mejora en la eficiencia en la gestión de las intervenciones.</p> <p>Un hallazgo es que el vínculo previo entre organizaciones de sociedad civil, equipos de gobierno, e incluso de personas facilita el armado de la estructura básica del HC, siendo la cercanía de las relaciones muy importante en el caso de los</p>

	<p>HC. Este primer grupo de interés en crear las relaciones entre municipios tiene un papel muy relevante en la dotación de contenido del HC y en el acompañamiento en el desarrollo de iniciativas y en sus resultados. Por último señalar que, salvo excepciones, el HC se revela como un instrumento flexible a la hora de gestionar obstáculos o dificultades que pueden aparecer durante la ejecución de la intervención. En este caso es fundamental la existencia de canales de comunicación institucionalizados y estables.</p>
<p>Impacto / sostenibilidad</p>	<p>La escasa disponibilidad de instrumentos de seguimiento y evaluación, y la ausencia en muchos casos de una memoria documentada de carácter técnico de los HC, limita la posibilidad de valorar objetivamente el impacto de las acciones de los HC en el desarrollo local. Teniendo en cuenta lo anterior, los estudios de caso permiten observar que cuando los HC suponen un aporte relativamente importante dentro de los presupuestos municipales del municipio hermanado, se generan acciones continuas y sostenidas en un mismo espacio, y se tienen en cuenta los objetivos de desarrollo definidos localmente, la valoración de los efectos y resultados es positiva.</p> <p>Sin embargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) El incremento anual en el sub sector Gobierno y Sociedad civil de la AOD de las EELL aún no tiene un reflejo claro en el cambio de prioridades de los municipios. (b) No se ha observado que se esté produciendo un análisis de la viabilidad y sostenibilidad de las acciones, clave para la consolidación de los efectos. (c) La ausencia de instrumentos de verificación del avance en los resultados de las acciones impide la retroalimentación, mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía con indicadores que vayan más allá de la inversión presupuestaria, nutrir las acciones de sensibilización ciudadana, y poner en valor los efectos de las intervenciones en el marco del HC. <p>En relación a los factores que inciden en la sostenibilidad, señalar en primer lugar las políticas de apoyo, traducidas en el caso de España y en un sentido amplio en una legislación oportuna y adecuada para desarrollar la cooperación directa de los municipios que aún no es una realidad (aunque hay avances); en un nivel más local los cambios en los equipos de gobierno afectan al desarrollo y continuidad de las estrategias por lo que los modelos en los que hay una amplia participación de actores, se involucra al conjunto de grupos políticos y las acciones se integran en los planes estratégicos en ambos municipios hermanados tienen más posibilidades de generar impactos. En segundo lugar señalar los aspectos socio culturales, la apropiación de la sociedad civil organizada es clave en estos procesos, especialmente en la viabilidad de las acciones y del propio HC, a través de los espacios creados y/o utilizados para tal fin y la correcta gestión de los mismos; en este sentido la creación de vínculos entre las organizaciones (e incluso entre personas) de ambos municipios hermanados es un factor determinante en la sostenibilidad de los HC, lo que se suele producir con mayor frecuencia en modelos mixtos y civiles. En tercer lugar, la capacidad institucional y de gestión, factor que se ve reforzado cuando el gobierno local asume la gestión de los espacios de participación del conjunto de actores en los HC, y cuando el desarrollo del HC permite la detección y cobertura de necesidades de refuerzo de la gestión para que se asuman y ejerzan las competencias municipales, lo que implica un nivel de evolución alto del HC. Por último señalar los factores económico – financieros concluyendo que en la medida que las intervenciones se incorporan y sintonizan con las prioridades dentro de los planes de desarrollo municipal, mejoran las posibilidades de que la alcaldía asuma los</p>

		<p>gastos de mantenimiento y operación que las intervenciones pueden generar, más cuando se trata de servicios directos a la ciudadanía (por ejemplo instalaciones de uso social como bibliotecas, centros de juventud, residencias de ancianos, centros sociales, etc.).</p> <p>En cuanto al beneficio para otros municipios o áreas geográficas vinculadas estratégicamente con la EELL hermanada, no suelen ser fruto de una intencionalidad clara (tal y como se ha observado en los estudios de caso), y se suele focalizar el HC como instrumento que incide prioritariamente en el municipio. Si, cuando los municipios se integran en estructuras supra municipales; la experiencia del gobierno local en la gestión del HC puede repercutir en este ámbito. Por último, en el ámbito supra municipal y relacionadas con procesos de cambio, que aunque sean puntuales es importante señalar como hallazgos que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1°. Hay determinadas ocasiones en las que, la experiencia y conocimiento que adquieren los gestores municipales a lo largo del desarrollo de los HC en materia de municipalismo y cooperación descentralizada, está contribuyendo a generar modelos de desarrollo local y gestión municipal adaptados al contexto del país. 2°. Se ha observado un escaso conocimiento y seguimiento de los procesos de descentralización que se están produciendo en algunos países (especialmente en Centro y Sur América), que implican transferencia de competencias y gestión de un mayor volumen de recursos, y que requiere de un esfuerzo complementario de fortalecimiento institucional.
<p>Conclusiones de carácter específico (1)</p>	<p>I. HC como buena práctica</p>	<p>Hay un conjunto de elementos que permite identificar al hermanamiento de cooperación como una buena práctica, que le caracteriza como instrumento específico de cooperación, aunque teniendo en cuenta que no siempre están presentes y que tienen una relación muy directa con la evolución y nivel alcanzado por el propio HC, principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • HC como marco que permite la estabilidad de los acciones de cooperación: cuando los HC son estables y generan acciones continuas y sostenidas en un mismo espacio, acordes con las estrategias de desarrollo del propio municipio, producen efectos muchas veces visibles y reconocidos por la población; finalmente, y en estos casos, el HC es parte de la vida institucional del municipio. • HC como instrumento flexible y adaptativo: se trata de un instrumento que destaca por su capacidad de adaptarse al ritmo y las condiciones cambiantes del contexto, que permite asimilar los tiempos que los municipios requieren para avanzar en sus propios procesos de desarrollo. • HC como estrategia de concentración y focalización geográfica: independientemente de que pueda existir dispersión en cuanto a sectores de intervención, o que los presupuestos sólo permitan diseñar micro proyectos, el HC como instrumento de cooperación se concibe en si mismo como una concentración de acciones en un área determinada, en principio a largo plazo, y que auna esfuerzos del municipios canalizados por otras vías o modalidades (por ejemplo priorizando los municipios hermanados en las convocatorias de subvenciones a ONGD). El HC como polo de atracción de la cooperación. • HC como eje vertebrador de la cooperación del municipio: cuando el HC ha logrado evolucionar como herramienta de la cooperación para el desarrollo, se constituye como eje vertebrador de la cooperación del municipio, integrando tanto acciones y proyectos de cooperación como de sensibilización y educación para el desarrollo, procurando un conocimiento y un compromiso más directo con las realidades de los países en vías de desarrollo por parte de la población del municipio y vinculando a ambos gobiernos locales y también a la ciudadanía, para establecer estrategias conjuntas de desarrollo y garantizar la transparencia. En estos casos se producen no sólo transferencias de

recursos financieros, sino también colaboración y asistencias técnicas, intercambios culturales y de experiencias. Aunque son pocos los casos en los que se ha podido observar este tipo de evolución, existen experiencias valiosas que apuntan en esta dirección y que tienen su base en la suma de un impulso técnico y político.

Además se han identificado casos en los que una priorización sectorial (en base a una reflexión compartida y dentro de las estrategias de desarrollo municipal) tiene una mayor incidencia que HC que son excesivamente flexibles a la hora de definir los sectores de intervención. Es el caso de HC que se han dirigido a intervenciones en áreas como juventud, mujer, agua, etc. como prioridades de incidencia continua (aunque sea a través de micro proyectos) y que normalmente coinciden con áreas en las que el propio ayuntamiento español tiene experiencia y/o con los que se identifica por su propia actividad económica, social o cultural. Igualmente hay una serie de aspectos que limitan la concepción del HC como una buena práctica:

- Una baja implicación del gobierno local tiene una relación directa con un menor impacto de las acciones, existiendo más riesgos sobre la sostenibilidad e institucionalización de los resultados; cuando la alcaldía se apropia de la intervención tiene más posibilidades de que los efectos sean mayores y se mantengan en el tiempo. En este sentido influye igualmente que se logre o no la implicación del conjunto de grupos políticos en el HC y la superación de la visión política del HC.
- Cuando el modelo de gestión no implica al conjunto de actores, no logra evolucionar y se concentra en la transferencia de fondos, sin incorporar elementos estratégicos básicos y de gestión, la valoración de los efectos de las acciones es menor.
- Por último señalar, que si bien el HC implica concentración geográfica, es frecuente la preferencia por las áreas urbanas frente a las áreas rurales, por lo que los efectos en el desarrollo que se puede estar favoreciendo por el HC termina siendo una visión parcial o sesgada de la transformación del conjunto de la realidad del municipio, especialmente en aquellos casos en los que no se favorecen estrategias de complementariedad con otras entidades y no se está asumiendo el reto de incidir en estos lugares.

Conclusiones de carácter específico (II)

II. Evolución del HC como instrumento de cooperación local para el desarrollo

El hermanamiento de cooperación, no está necesariamente desligado de otros mecanismos e instrumentos de la cooperación municipal: así, la visión estratégica puede generarse en el marco de los HC, y que sea tanto la cooperación municipal directa como la indirecta las modalidades disponibles para su desarrollo. El HC termina siendo de este modo el eje estratégico que orienta tanto la CMD como parte de la CMI, y que articula las acciones en el marco de la cooperación para el desarrollo y la sensibilización y educación para el desarrollo, lo que estaría favoreciendo la coherencia en la AOD de las EELL, tal y como se representa a continuación:

Relación del HC con modalidades y procedimiento de concesión de la AOD

AOD	Modalidades	Procedimiento de concesión
Cooperación para el desarrollo Sensibilización y educación para el desarrollo Acción humanitaria	Cooperación directa Cooperación concertada Cooperación indirecta	Convenios Convocatoria de subvenciones

CH

	<p>El HC mantiene una serie de características cuya suma hace que se obtengan mejores resultados e incidencia en el desarrollo de los municipios hermanos. Se exponen a continuación la situación "ideal" de cada variable o característica, a la que están tendiendo las EELL que tienen un nivel más evolucionado de su cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos: disponibilidad de personal técnico dedicado a la gestión de la cooperación para el desarrollo. • Plan estratégico de cooperación: desarrollados ejercicios participativos de análisis e identificación de la visión a medio y largo plazo de la cooperación para el desarrollo (marco político-estratégico) y con altos niveles de previsibilidad de la ayuda (planificación operativa, asignación presupuestaria plurianual). • Volumen de CMD y presupuesto por intervención: porcentaje de la AOD sobre el total de la AOD y presupuesto de las intervenciones por encima de la media existente en la actualidad (10 % de la AOD como gestión directa de las EELL, y 25.000 ? de presupuesto medio por intervención), incorporando mecanismos de co gestión y co financiación. • Continuidad en el aporte: alta relevancia en modelos más evolucionados. • Tipo de intervención: proyectos o programas con un nivel adecuado de diseño, incluyendo todos los componentes básicos que permite contextualizar la intervención, identificar sus objetivos y resultados esperados, actividades a desarrollar, recursos y tiempo. • Sector de intervención: orientadas hacia el sector gobierno y sociedad civil, especialmente en la transferencia del "saber hacer" municipal, e incluyendo asistencias técnicas e intercambios en áreas relacionados con la gestión municipal y el desarrollo de sus competencias como gobierno local. • Seguimiento y evaluación: se incorporan de forma sistemática herramientas de seguimiento y evaluación; y se define la estrategia de seguimiento en terreno (con medios propios, o en alianza con entidades técnicas externas). • Comisión del HC: se potencia la participación de la sociedad civil organizada en el desarrollo de los HC, con estructuras estables y activas (correcta gestión de los espacios de participación). • Plan de Desarrollo Local: sintonía de las intervenciones con el plan local de desarrollo de los países donde se interviene, se apoya la definición y actualización de los mismos. • Modelo general de gestión: modelo mixto, en el que el liderazgo es compartido entre el equipo de gobierno del ayuntamiento y una o varias organizaciones de la sociedad civil, siendo muy relevantes los espacios de coordinación y articulación de acciones en el marco de los HC. • Concepción del HC: tendencia a considerar la relación como un intercambio en el que la relación es ciudad – ciudad, procurando involucrar no sólo a los gobiernos locales sino al conjunto de la ciudadanía. <p>Este conjunto de elementos no son exclusivos de EELL con grandes capacidades presupuestarias o de recursos técnicos; la apuesta por este modelo evolucionado pasa igualmente por identificar las potencialidades del trabajo coordinado o en consorcio con otras EELL con las que exista afinidad por el modelo o características de la cooperación que desarrollan, o con otras entidades supra municipales que puedan apoyar y acompañar en el desarrollo de los HC.</p>
<p>Conclusiones de carácter específico (II) Recomendaciones de carácter específico</p>	<p>III. Influencias y limitantes de la CMD y el HC</p> <p>El nivel de avance de la CMD y de los HC está influenciado por una serie de factores que si bien cuentan con algunos indicadores de mejora, aún está limitando y condicionando su desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definiciones: aunque hay algunos avances en el marco del grupo de técnicos de cooperación de la FEMP, así como aportes de algunos ayuntamientos que han avanzado una definición, el término CMD aún no mantiene una definición que evite equívocos o diferentes

interpretaciones, lo que tienen una influencia directa en la recopilación y análisis de la información relacionada con la cooperación municipal y con su coherencia interna. Una situación similar mantiene el término hermanamiento de cooperación, siendo en este caso los avances hacia una definición compartida menor que en relación a la CMD.

- **Disponibilidad y calidad de la información:** a partir del año 2005 se retoma, con la firma del acuerdo SECI – FEMP, la recogida de datos sobre la cooperación de las EELL, y cobra cada vez mayor relevancia este capítulo dentro del Seguimiento PACI incorporándose mejoras en el cómputo de la AOD. Sin embargo, la ausencia de un criterio homogéneo y compatible entre entidades nacionales y autonómicas a la hora de recopilar y sistematizar la información sobre la cooperación local para el desarrollo está limitando las posibilidades que se abrirían para completar y/o contrastar los datos. En este contexto, y en el marco de la evaluación, las mayores dificultades se presentan a la hora de identificar el volumen y características de la AOD que se canaliza específicamente como CMD y a través de los HC, necesaria para entender su evolución y como base para el análisis y orientaciones futuras.
- **Memorias HC:** si bien los HC entre España y países en vías de desarrollo cuentan con un amplio recorrido (más de 10 años en una mayoría de casos), los ejercicios de documentación de las etapas y recorrido de los HC (memorias) han sido minoritarios tanto en España como en los municipios hermanados. Esta carencia limita las posibilidades de valorar y retroalimentar el desarrollo del HC y aprovechar la experiencia.
- **Visibilidad:** el punto anterior tiene relación igualmente con la visibilidad de prácticas de cooperación local para el desarrollo, y que la ausencia de un ejercicio de sistematización está limitando: es el caso del uso de instrumentos innovadores y en línea con la agenda de eficacia de la ayuda como la ayuda programática, ya sea en forma de apoyo presupuestario general o sectorial en el ámbito local, que se están produciendo en la práctica y que sin embargo no son reconocidos como tales por los propios municipios implicados, lo que no ayuda al análisis de su viabilidad y potencial desarrollo (incluso de fondos comunes).
- **Limitantes normativos:** actualmente no existe un marco legislativo o una regulación específica de la legislación vigente adaptada a la realidad de las EELL en relación a la CMD y el HC, lo que condiciona su elegibilidad como modalidad de cooperación. La reciente aprobación de la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional abre la posibilidad de superar estas limitantes normativas.
- **HC como compromiso de largo plazo:** los HC son generalmente protocolos que no incluyen una fecha de finalización y que se han originado por diversos motivos (político-ideológicos, histórico-culturales, solidaridad y cooperación, y más recientemente vinculados con organizaciones y grupos de población inmigrante); esta diversidad y que la mayor parte pase por periodos de inactividad, obliga a revisar y racionalizar estos acuerdos especialmente si se les quiere dotar de contenido, y mantener un nivel adecuado de actividad, que no necesariamente y exclusivamente pasa por una transferencia de recursos económicos en forma de proyectos (evolución hacia modelos ciudad – ciudad o hermanamientos de la Comisión Europea).

Por último señalar la **relevancia de los espacios de articulación y coordinación con otros actores** en el ámbito nacional, autonómico y local, como dinámicas que pueden permitir avanzar en la mayor parte de las limitaciones antes expuestas.

1 En algunos municipios donde coexisten numerosos hermanamientos con distintas localidades de países europeos se están llevando a cabo iniciativas de encuentros periódicos en forma de Conferencias de Ciudades Hermanadas que podrían terminar generando propuestas de este tipo.

1º) EELL en relación al contexto supramunicipal:

En relación a los elementos políticos – estratégicos:

- I. Se requiere un impulso claro para avanzar hacia **sistemas comunes de información estadística**, que en el futuro permitan un análisis detallado y riguroso de las tendencias y desarrollo del sector, y permita la toma oportuna de decisiones políticas y estratégicas.
- II. Se hace necesario avanzar en la incidencia y rol de **grupos y/o espacios de trabajo** de carácter supramunicipal que pueden ayudar a resolver a nivel normativo, conceptual y metodológico algunas de las dificultades que mantiene la CMD y el HC. Los resultados de estos espacios y su socialización entre el conjunto de EELL son clave para ayudar a mejorar la coherencia entre estrategias, modalidades e instrumentos de la cooperación para el desarrollo desde los municipios. El análisis de la evaluación destaca al menos tres grandes temáticas que deben dar resultados a corto plazo desde este ámbito político estratégico:
 - II.a. El impulso de los espacios ya existentes o de nuevos grupos, así como de iniciativas que incidan en una mayor **armonización y coherencia externa** en el ámbito de la Cooperación Municipal española. En este sentido las prioridad estaría focalizada en lograr una mayor incidencia en la **programación conjunta** de diferentes donantes y alianzas para la actuación complementaria en los países socios dentro de su ámbito de desarrollo local. El marco de la estrategia de gobernabilidad local de la cooperación española debe reforzarse con los resultados de estos espacios e iniciativas conjuntas y con una mayor y amplia participación de las EELL.
 - II.b. Una **definición de la CMD** y el HC que evite equívocos o diferentes interpretaciones, y que permita en el corto plazo una más adecuada recopilación y análisis de la información relacionada con la cooperación municipal y con su coherencia interna.
 - II.c. Avanzar en la propuesta y aprobación del **modelo de ordenanza que contemple las características de la Cooperación Municipal**, aprovechando la posibilidad que abre la normativa aprobada en el año 2010 (Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por la Administración del Estado), coherente con las necesidades actuales de mejora de la eficacia de la gestión, armonización entre actores y acorde con el incremento paulatino del volumen de la cooperación de las entidades locales dentro de la AOD española. Paralelamente, y dada la relevante participación de las ONGD en los HC por la vía de las convocatorias públicas de subvenciones, se considera oportuno impulsar las iniciativas de homogenización de criterios y armonización de procedimientos, tanto en el seno de la Comisión Sectorial Permanente como en los grupos de trabajo de la FEMP.
 - II.d. Dotar a estos espacios e iniciativas supranacionales de una mayor **credibilidad, utilidad y capacidad de transferencia ante las EELL**, como principales receptores e instrumentos de la cooperación municipal. La percepción que las propias EELL tienen de los espacios supranacionales se considera clave a raíz del presente estudio para lograr una mayor armonización y coherencia en el marco de la cooperación municipal.

En relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y HC:

- III. Promover espacios para el **intercambio de información y el conocimiento** sobre la cooperación para el desarrollo entre los equipos municipales de distintas EELL, especialmente en torno a procesos de estructuración y diseño de la cooperación para el desarrollo de los municipios. Espacios operativos y prácticos entre EELL que permita **romper el aislamiento** informativo, de iniciativas de mejora y buenas prácticas, y que están en la base para una mayor maduración en la gestión en el sector de un gran grupo de EELL. Igualmente es importante este mismo ejercicio entre las personas que se responsabilizan de áreas administrativas, de control y

justificación del gasto, lo que puede ayudar a facilitar y adaptar los procedimientos a las características y necesidades de la cooperación para el desarrollo en el ámbito municipal.

- IV. Muy relacionado con el punto anterior, es ampliamente valorado por los diferentes actores los esfuerzos que existen a nivel supramunicipal a la hora de poner a disposición de las EELL recursos técnicos, ejercicios de sistematización de experiencias, así como las acciones de acompañamiento, asesoría y formación, especialmente sobre problemas y limitaciones identificadas por las propias EELL. Esta alta valoración contrasta con la poca incidencia y disponibilidad de estos recursos, por lo que se hace necesario reforzar desde el nivel supramunicipal **estrategias e iniciativas que permita transferir y acompañar de forma permanente a la EELL elementos para una mayor eficacia y eficiencia en la gestión**, con una mayor incidencia en las necesidades de gestión. La evaluación considera que la utilización de las nuevas tecnologías (plataformas, redes, centros de recursos virtuales, etc) es un recurso poco aprovechado en la actualidad y que podría suplir sin grandes esfuerzos financieros parte de las limitaciones en la retroalimentación, transferencia e intercambio de información.
- V. Junto a ello es deseable que la cooperación municipal igualmente tenga un mayor **conocimiento y acceso a nuevos instrumentos** que ya se están desarrollando en el ámbito global de la cooperación internacional y en el propio escenario de la cooperación española, como la ayuda programática, y que se integre en el diálogo que está manteniendo la cooperación autonómica en torno a la agenda de la eficacia de la ayuda (Declaración de París, y Agenda de Acción de Accra) para contribuir a su desarrollo como donantes.

En relación a los resultados de la CMD y HC:

- VI. En este nivel de incidencia supramunicipal se recomienda apoyar ejercicios de sistematización de experiencias de las EELL entorno a la CMD y los HC: documentar y registrar, por ejemplo, las etapas del desarrollo de los HC permitiría contar con insumos para el aprendizaje, transferir conocimientos adquiridos durante el proceso, y finalmente aportar en la construcción de modelos de cooperación municipal válidos en diferentes contextos nacionales e internacionales.
- VII. Es claro que la cultura de evaluación y, en general, de rendición de cuentas (más allá de los aspectos administrativos – financieros) es un campo que necesita de una impulso global por parte del conjunto del sistema: no sólo en el desarrollo de más y mejores evaluaciones, sino en la capacidad para que estos ejercicios sean capaces de retroalimentar a las EELL hacia una mejor CMD y HC. Es relevante por tanto que estos aspectos de retroalimentación se incluyan como un aspecto clave en las agendas de los espacios e iniciativas de la cooperación municipal en sus diferentes ámbitos, al menos en una mayor coordinación y armonización de las evaluaciones, así como el desarrollo y sistematización de propuestas, instrumentos y metodologías que pueden ser propias en el sector municipal (sistema y modelos de indicadores en el sector, gestión de evaluaciones a nivel de EELL, identificación de necesidades, etc.)

2º) EELL en relación al contexto municipal:

En relación a los elementos políticos – estratégicos:

- VIII. Es recomendable que la EELL, además de considerar los planes de desarrollo del municipio socio, cuente con un estudio y diseño de su propia estrategia de cooperación, representando una oportunidad para sistematizar y analizar el trabajo realizado, y abordar una propuesta estratégica de futuro. Este Plan debería adaptarse a las capacidades y potencialidades realistas de la EELL; el ejercicio puede tener el alcance y desarrollo que cada ayuntamiento requiera, cumpliendo unos mínimos de calidad, participación y consenso con el conjunto de actores de la cooperación en el municipio. El proceso de elaboración de la planificación estratégica de

la cooperación para el desarrollo del municipio es una oportunidad para concretar y definir la estructura y la lógica de la cooperación del municipio, dotando de coherencia entre estrategias e instrumentos y estableciendo mecanismos de participación y consenso con el resto de actores que intervienen en la cooperación. Del análisis queda patente que el proceso es tan importante como el resultado, por lo que se recomienda que sea un ejercicio del que se apropien los actores, que aunque puede requerir de asistencia externa en forma de facilitación, no sea elaborado por equipos externos. Es importante que sea posible su revisión y actualización periódica sin grandes esfuerzos ni que exija altos niveles técnicos

- IX. En este sentido, se recomienda ofrecer la posibilidad de considerar el **HC no sólo como instrumento de cooperación directa** sino con un rol estratégico como mecanismo de concentración, priorización de la AOD con elementos propios, y que puede formar parte de los argumentos estratégicos de la EELL.
- X. Igualmente son especialmente relevantes las iniciativas a la hora de enriquecer los HC no sólo como una modalidad de afinidad política: están apareciendo **otros elementos en las motivaciones del HC que fortalecen el concepto, el contenido y la visión de la intervención en estos marcos**, y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones y de desarrollar relaciones de cooperación entre municipios. Así en la actualidad se empieza a observar casos en los que la motivación para establecer nuevos HC está orientada por demandas específicas de población inmigrante asentada en los municipios españoles, y que en algunos casos ya están creando asociaciones de apoyo a sus países de origen.
- XI. Es importante reseñar en este nivel que los modelos estratégicos más evolucionados y eficaces analizados en la CMD y HC no vinculan la participación de uno u otro actor municipal en función a la modalidad directa o indirecta de cooperación. Esta **concepción flexible de la participación local es altamente viable** en contraste con visiones más rígidas en las que la CMD y el HC se ven como feudo casi exclusivo del gobierno local y con poca relevancia de instituciones como las ONGD, Universidades, y otros actores municipales.
- XII. Junto a ello el estudio ha puesto de manifiesto la alta viabilidad de las acciones en el marco de la CMD y HC en correlación con una **alta participación de la sociedad civil** tanto en el municipio español como en el receptor de la cooperación. Es por ello se considera altamente recomendable desarrollar de forma expresa en los procesos políticos - estratégicos municipales los aspectos de la participación y el rol de la sociedad civil como elementos clave. En este sentido las conexiones entre el área de cooperación municipal y las áreas de participación ciudadana han posibilitado en muchas ocasiones una mayor y más ágil integración de estos aspectos.
- XIII. En este sentido, promocionar la **conexión de la actividad de cooperación entre distintas áreas dentro de las EELL**, está ayudando a visualizar de una forma más integral el potencial del gobierno local en este campo, y aprovechar sinergias: relacionando la cooperación para el desarrollo, por ejemplo, con participación ciudadana (sensibilización, movilización ciudadana, educación para el desarrollo), y/o con áreas técnicas (gestión de servicios básicos como agua, residuos, catastro, etc.).
- XIV. Si bien se reconocen los avances que se han dado en los últimos años en la inversión de la AOD de las EELL en áreas relacionadas con el sector gobierno y sociedad civil, es importante que igualmente se visualice la incorporación del **"saber hacer" municipal** en el conjunto de intervenciones de CMD que se desarrollan, qué elementos se están incluyendo como aporte específico y característico de la cooperación de las EELL. En un campo tan diverso y que abarca un conjunto tan amplio de sectores como es la cooperación para el desarrollo, el que las EELL tengan un campo específico y propio como es la gestión de lo público en el ámbito local es un valor que se debería difundir y promocionar como uno de lo sectores con mayores resultados dentro de la cooperación municipal.

En relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y HC:

- XV. El análisis de los modelos de gestión analizados, especialmente en relación a los HC, permite recomendar la idoneidad del **modelo civil y, en mayor medida, el modelo mixto de gestión** en donde el andamiaje y multiplicidad de roles y actores que intervienen permite

una mayor consolidación y resultados de las acciones propuestas, especialmente cuando se organizan entorno a espacios de participación estable, como los Consejos de Cooperación. Si bien la adopción de un modelo u otro debe ser flexible y adaptado al contexto y realidades de cada municipio, el análisis realizado nos muestra que modelos rígidos basados únicamente en la participación de los gobiernos locales (modelo institucional) mantienen unas condiciones de riesgo y de fluctuaciones en su gestión que no lo hacen recomendable si se quiere evolucionar y madurar en el ámbito de la cooperación. En este sentido la transferencia y visibilidad de buenas prácticas deben estar enfocadas a mostrar experiencias en donde la **gestión desde una visión ciudad – ciudad** sea predominante, así como en la adopción de los diferentes roles por parte del conjunto de actores, y el uso de espacios estables de participación.

XVI. Teniendo en cuenta la importancia de que exista un **soporte técnico en el diseño de las intervenciones** de CMD y en los HC, con el fin de garantizar la pertinencia con las necesidades locales del municipio socio, se recomienda que cada EELL identifique la figura que puede cumplir esta función sin que suponga necesariamente un incremento en los niveles de inversión del municipio: concierto con entidades externas (ONGD, Universidades, Fondos de Cooperación), promover unidades técnicas compartidas entre municipios, o cuando sea posible establecer un equipo técnico propio estable (contratando o derivando recursos humanos de otras áreas y promoviendo su formación específica).

XVII. Se recomienda incorporar **instrumentos adaptados a las capacidades de las EELL de seguimiento y evaluación**, fundamentales para poder tomar decisiones oportunas y a tiempo durante el desarrollo de las acciones de CMD, y para poder contar con indicadores relevantes del impacto de las intervenciones, especialmente en el marco de HC con una inversión sostenida y focalizada en un municipio concreto.

XVIII. Aunque cada vez se perciba una mayor dotación de recursos humanos, uno de los puntos críticos señalados es su adscripción laboral especialmente cuando son contratados como interinos o asistencias técnicas, ya que al no ser plazas estables la rotación de personal supone un desgaste en cuanto a formación de los recursos humanos y dificulta la continuidad de las actuaciones iniciadas y la transferencia de la memoria institucional en cooperación. A la vez es claro que uno de las principales retos es **incidir en la estabilidad, funciones y capacidades específicas de los recursos humanos** vinculados a la gestión de la cooperación municipal, reto que no debe ser abordado de forma unilateral por parte de las EELL, sino que debe ser una apuesta por el reforzamiento de capacidades a través del conjunto de recursos integrado del sistema de cooperación.

En relación a los resultados de la CMD y HC:

XIX. Al igual que en el caso de las recomendaciones en el ámbito supramunicipal, se recomienda apoyar ejercicios de **sistematización de experiencias de las EELL entorno a la CMD y los HC**. Esto es especialmente relevante en relación a documentar y registrar las etapas del desarrollo de los HC y, por tanto, contar con insumos para el aprendizaje, transferir conocimientos adquiridos durante el proceso, y finalmente aportar en la construcción de modelos de cooperación municipal válidos en diferentes contextos nacionales e internacionales.

XX. Igualmente se hace hincapié en una **mayor incidencia en los aspectos de rendición de cuentas y transparencia en la cooperación municipal** en el ámbito de actuación de las EELL, en donde la generación de ejercicios evaluativos son muy escasos en la actualidad. Sin embargo las experiencias de co-financiación y, especialmente, de co-gestión de las intervenciones han hecho posible en ocasiones el desarrollo de estudios y evaluaciones altamente valorados por los gestores municipales con el objeto de analizar los efectos de las mismas, mostrar los resultados y tomar las decisiones oportunas. Al igual que en otros aspectos analizados los retos de una mayor retroalimentación al sistema no debe partir únicamente de la iniciativa de las EELL, por el contrario debe ser una línea estratégica apoyada por todo los niveles del sistema.

3º) EELL en relación al contexto de intervención en los municipios contrapartes de la AOD:

En relación a los elementos políticos – estratégicos:

- XXI. En los casos en los que la EELL española detecte la ausencia de procesos de **planificación estratégica en el municipio hermanado** o su desactualización, ésta podría apoyar como parte de la labor de fortalecimiento institucional y apoyo estratégico al socio hermanado.
- XXII. Un complemento interesante a incorporar en el marco de los HC, con el fin de observar el grado de alineamiento con las estrategias locales de desarrollo y la coherencia en las estrategias del municipio hermanado, es dar seguimiento a los **procesos de planificación operativa**, normalmente en forma de Planes de Inversión Anual, donde se puede ver la concordancia y coherencia entre la planificación estratégica y las decisiones de inversión que lleva a cabo el gobierno local.
- XXIII. Buena parte de los **procesos de descentralización** que se están produciendo en algunos de los países donde los municipios españoles tienen HC, están priorizando el refuerzo de la capacidad financiera y de autonomía en la gestión municipal: el acompañamiento a estos procesos para que culminen con éxito es un nicho de trabajo para las EELL españolas, donde pueden aportar su conocimiento y experiencia.

En relación a los elementos de gestión y operativos en la CMD y HC:

- XXIV. En condiciones normales, las **alcaldías en los PVD disponen de instrumentos propios de seguimiento y control administrativo – financiero** así las mejoras en este área no deberían vincularse tanto a las necesidades específicas de justificación de las intervenciones que apoya la EELL española como al conjunto de la administración local, reforzando sus capacidades cuando se detecte conjuntamente como necesario. En todo caso se trata de hacer un esfuerzo para evitar aumentar la carga de gestión administrativa – financiera de los gobiernos locales.
- XXV: Evitar la creación de estructuras paralelas de gestión, y en caso de que el contexto obligue a medidas extraordinarias en este sentido, reforzar sistemas de acompañamiento y seguimiento, y en todo caso apoyarse en estructuras locales ya existentes (por ejemplo, ONGD locales u otro tipo de entidades técnicas) manteniendo el objetivo del fortalecimiento institucional y los elementos de apropiación.

En relación a los resultados de la CMD y HC:

- XXVI. El análisis realizado muestra una diferencia significativa a la hora de **percibir los resultados de las acciones** por parte del municipio español frente a la localidad hermanada (mayor adecuación de los resultados por parte de los actores de los países socios). Independientemente de los factores contextuales el análisis deja claro la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación y comunicación entre municipios a la hora de sintonizar las expectativas y efectos reales de las acciones, más allá de los aspectos administrativo – financieros de las mismas.
- XXVII. Por último incidir en la necesidad de incorporar estrategias y herramientas a la hora de analizar los aspectos de **sostenibilidad, viabilidad e impacto de las intervenciones**, elementos frecuentemente ausentes a la hora de valorar y analizar el diseño y los resultados de las mismas. En este sentido es importante focalizar la atención en los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales en las intervenciones, así como reforzar los elementos de apropiación en el conjunto de actores vinculados a las acciones de desarrollo.

Agentes que han intervenido.

División de Evaluación de la DGPOLDE

Fondos de Cooperación y Solidaridad: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad - CONFOCOS, Fons Catalá, Fons Mallorquí, FAMSÍ, Fondo Extremeño, Fons Menorquí, Fondo Vasco, Fondo Galego, Fons Valenciá, Fons Pitius

Equipo Técnico Dirección de Internacional y Cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias -FEMP

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional -SECI

Programa MUNICIPIA

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas -FIAPP

Coordinadora de ONGD de España - CONGDE

Municipios Españoles y en los países socios (equipo municipal, asociaciones locales, empresas municipales, ONGD)

XI

Anexo. Equipo de evaluación

Distribución de los/as expertos/as del equipo de la evaluación en las distintas etapas de la misma:

Experto	Dirección y coordinación de la evaluación	Fase de diagnóstico	Fase de diseño	Fase de trabajo de campo		Elaboración y presentación Informe final
				España	Países	
Antonio Luján	•	•	•	•	Nicaragua Cuba	•
Eva Raboso	•	•	•	•	Nicaragua Cuba	•
Ana de Mendoza		•				
Marta Terán					El Salvador Nicaragua	
Jeroen Ijgosse					Colombia Nicaragua	
Carlos Hernández				•	RASD	

Descripción del equipo técnico
red de recursos de evaluación y aprendizaje
REDCREA

Antonio Luján Martínez

Licenciado en Psicología por la Universidad de Granada, y Magister en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Con una amplia experiencia en el sector de la cooperación al desarrollo a través de ONGD y organismos multilaterales en labores de representación institucional, gestión de Programas y Proyectos, y una amplia gama de labores de asesoramiento técnico en las áreas de educación, desarrollo institucional, políticas públicas y derechos humanos. Actualmente enmarcado en la consultoría estratégica en el área social y educativa, y el desarrollo de proyectos y estudios en el ámbito de la evaluación en el marco de la labor de REDCREA.

Eva Raboso Campos

Ingeniera Agrónoma y Especialista en Auditoría de la Gestión Medioambiental (ISO 14000) por la Universidad Politécnica de Madrid. Desarrolla su carrera en el ámbito de la Cooperación Internacional (en España y sobre todo en países en vías de desarrollo) en labores de asesoría técnica, consultoría, representación nacional y regional, y dirección y gestión de programas y proyectos. Su amplia experiencia en la consultoría estratégica y de gestión la ha dirigido hacia la participación en procesos de evaluación tanto en España como a nivel internacional con diversos organismos de carácter multilateral. Actualmente su labor profesional se enmarca en la consultoría estratégica en el área social y medioambiental, y el desarrollo de proyectos y estudios en el ámbito de la evaluación en el marco de la labor de REDCREA.



Ana de Mendoza Barberá

Licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma, y Máster en Género y Desarrollo por el ICEI-Universidad Complutense de Madrid. Su labor profesional está ligada a la investigación, formación y gestión de Proyectos y Programas de carácter psicosocial, educativos y de género y desarrollo en diferentes países y agencias multilaterales. Con una amplia experiencia en el sector público y en organizaciones de la sociedad civil es especialista en formulación y diagnóstico participativo, planificación, y evaluación de Políticas, Planes, Programas y Proyectos.

Marta Terán de la Quintana

Licenciada en Antropología Americana por la Universidad Complutense de Madrid y diplomada en Planificación y Evaluación del Impacto Territorial de la Formación en los Mercados Laborales, OIT Turín. Asimismo es especialista en cooperación al desarrollo de asentamientos humanos y desarrolla la mayor parte de su carrera profesional en El Salvador, en el marco de programas y agencias de cooperación internacional y como asesora para instituciones salvadoreñas ligadas especialmente al sector formación – empleo. Su amplia experiencia en el país le confiere un conocimiento exhaustivo de la realidad salvadoreña y centroamericana, y sobre todo de la situación y problemática de la juventud. Actualmente es consultora y referente en Centroamérica de REDCREA.

Jeroen Ijgosse

Master en Planificación Urbana para Economías en Desarrollo por Universidad de Tecnología de Eindhoven, Países Bajos, es planificador urbano, especialista en temas urbanos ambientales y facilitador de procesos de planificación, con 15 años de experiencia profesional en gestión de residuos (sólidos) y saneamiento ambiental en América Latina, Asia, África y Europa. Con una amplia experiencia en el desarrollo y planificación de políticas de residuos (sólidos), en la gestión urbana ambiental en sectores formales e informales, y en la implementación de procesos de capacitación, acompañamiento (*coaching*) y el diseño, análisis y evaluación de proyectos. Es colaborador habitual de REDCREA.

Carlos Hernández

Experto Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo por la Universidad de Oviedo. Desarrolla su carrera en el ámbito de la Cooperación Internacional (en España y sobre todo en países en vías de desarrollo: Ecuador), vinculado a la gestión en ONGD, y en labores de identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo en el sector educativo y de salud. Con más de 15 años de experiencia en el sector, de los cuales 10 en países en vías de desarrollo, actualmente se desempeña en asistencias técnicas relacionadas con las diferentes fases de ciclo del proyecto, y como colaborador de REDCREA en las intervenciones de trabajo en el terreno y de campo.

