
LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO AUTONÓMICA Y LOCAL. BALANCE Y TENDENCIAS

CARLOS ILLÁN SAILER*

PALABRAS CLAVE

Cooperación para el Desarrollo; Comunidades Autónomas y Ayuntamientos; Ayuda descentralizada.

RESUMEN

El presente artículo realiza un resumen de lo que ha supuesto la cooperación llevada a cabo desde las instancias autonómicas y locales (CC.AA. y Ayuntamientos) en España durante los últimos diez años. A la gran expansión que ha tenido en términos cuantitativos se le ha sumado la tarea de identificar y poner en marcha iniciativas que permitieran mejorar la calidad de la ayuda, lo que ha derivado en un intento de ordenación y planificación estratégica, visible sobre todo en las CC.AA. Estos esfuerzos, junto con los que ha tomado la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, pretenden mejorar la coordinación y, en definitiva, la eficacia de la ayuda descentralizada.

ABSTRACT

The present article summarizes the aid policy implemented by regional and local authorities in Spain over the last ten years. Such policy has been shaped by the big expansion in quantitative terms and by

* Carlos Illán es investigador asociado al IUDC-UCM. iudcum@pdi.ucm.es

the efforts to improve it qualitatively, which has led to the achievement of strategic frameworks, especially visible in the autonomous regions. These efforts, together with those of the Spanish Secretary of State for International Cooperation are meant to improve aid coordination and, after all, the effectiveness of the decentralised aid.

RÉSUMÉ

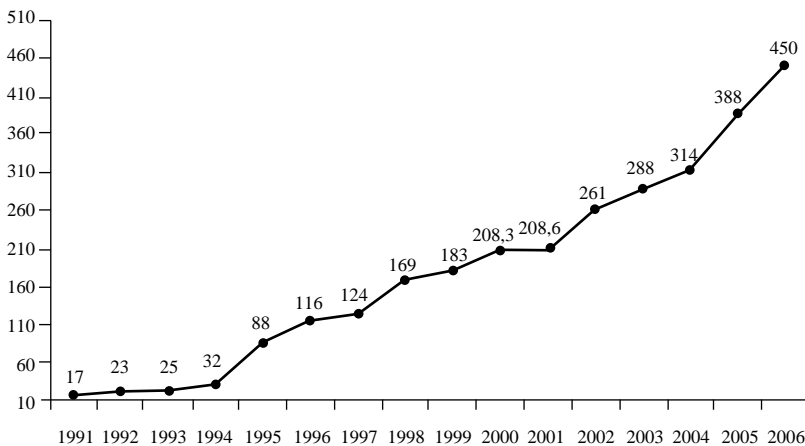
Cet article présente de manière résumée la coopération gérée par les autorités autonomes et locales (Communautés Autonomes et Communes) en Espagne durant ces dix dernières années. Simultanément à une forte augmentation de son volume, cette modalité de coopération a expérimenté de nombreuses initiatives visant à améliorer sa qualité. Ceci a impliqué un effort de rationalisation et de planification stratégique, particulièrement au sein des Communautés Autonomes. Ces mesures ainsi que les efforts entrepris par le Secrétariat d'Etat pour la Coopération Internationale, prétendent améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide décentralisée.

Introducción

La acción de la ayuda internacional llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales ha alcanzado un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Las aportaciones de estas instituciones han crecido en un periodo relativamente corto (tan sólo 15 años) hasta alcanzar una tasa superior a la del total de la AOD española, incrementando su cuota en el conjunto de manera destacada y sin que se pueda afirmar hoy día que su expansión haya tocado techo. De hecho, en esos 15 años la ayuda se ha multiplicado por 26, pasando de los 17 millones de euros en 1991 (primer año donde se recogen los datos de la ayuda autonómica y local en los Planes Anuales de Cooperación Internacional) hasta una cifra aproximada de 326 millones de euros en 2006. Semejantes esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: cerca del 15% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales (casi el doble si atendemos a las cifras de AOD bilateral bruta). Se trata, además, de una experiencia que apenas tiene referentes en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y que ha sido, de hecho, destacada por el propio organismo como un modelo a imitar por el conjunto de donantes.

Conviene recordar, al mismo tiempo, que aun cuando se hable de cooperación autonómica y local es necesario considerar que esta denominación acoge una pluralidad de modelos institucionales, líneas de acción política y experiencias muy dispares por parte de las distintas Comunidades Autónomas, experiencias que marcan un conjunto de diferencias importantes respecto a los modos de gestión, la orientación e intensidad del esfuerzo en materia de ayuda internacional. Es precisamente este grado de heterogeneidad el que ha conducido a unos niveles de fragmentación y descoordinación que han resultado en una menor eficacia a la ayuda desplegada por el conjunto de los actores que conforman el sistema de Cooperación Descentralizada. Fragmentación por cuanto cada actor ha venido impulsando acciones sin un marco ordenado de actuación y referentes estratégicos claros. Descoordinación por cuanto los actores han intervenido de manera aislada persiguiendo sus legítimos objetivos, pero sin una clara vocación de aunar esfuerzos. Es cierto, por otro lado, que ha habido ejercicios de coordinación entre varias comunidades autónomas o entre entes locales y comunidades autónomas para responder a situaciones de emergencia o identificar proyectos a través de las mismas ONGD con las que habitualmente colaboran (y es que, aunque parezca extraño, son éstas las que han incentivado en muchas ocasiones la coordinación entre distintas administraciones públicas subestatales), pero tales acciones no acaban de resolver un problema que, de momento, no parece tener una solución clara.

Gráfico 1. Evolución de la AOD Autonómica y Local 1991-2006 (millones de euros)



Fuente: elaboración propia con datos PACI 1991-2006.

Antecedentes de la cooperación autonómica y local

Aunque no es posible determinar la fecha exacta de cualquier fenómeno social, podemos establecer el inicio de la cooperación autonómica y local a mediados de los años 80 del pasado siglo a través del apoyo a los procesos de paz y desarrollo de regiones como Centroamérica o el Sáhara Occidental. Tales acciones vincularon a personas de instituciones locales y organizaciones que, bien a título personal o en representación de alguna institución (Gobierno del País Vasco o Concejalía de Juventud y Deporte de Córdoba, por poner sólo dos ejemplos) establecieron lazos de cooperación con organizaciones. En términos generales, podemos establecer el antecedente más directo de la ayuda autonómica en los esfuerzos realizados por el Gobierno Vasco en 1990, cuyo programa de cooperación llegó a suponer el 55% del total de la ayuda autonómica en aquel año. Al mismo se le sumarían, tiempo después, Navarra, La Rioja, Murcia o Castilla-La Mancha, y así hasta nuestros días, donde todas la CC.AA. cuentan ya con programas de cooperación institucionalizados en mayor o menor medida. Pero fueron eventos tan significativos como las campañas de reivindicación en 1993 del compromiso alcanzado en la Cumbre de la ONU en 1970 de destinar el 0,7% del PIB a países en vías de desarrollo y, sobre todo, la crisis de los Grandes Lagos, los que impulsaron definitivamente a la cooperación autonómica y local en una senda expansiva que todavía no ha tocado techo y que suma cada año más administraciones públicas subestatales y más recursos.

Rasgos significativos

Comencemos por la tipología de acciones que pueden llevar a cabo los agentes de la llamada Cooperación Descentralizada. Algunas de las más significativas son:

1. Hermanamientos. Es un protocolo suscrito por los ayuntamientos donde se establece el marco de la colaboración, principios inspiradores, objetivos y materias de actuación conjunta.
2. Apoyo al Desarrollo. Apoyo a intervenciones de cooperación. Las actuaciones pueden ser directas o desde terceros (ONGD).
3. Participación en programas europeos con fondos comunitarios. En la actualidad son varios los programas con financiación comunitaria para apoyar iniciativas de las administraciones locales: por ejemplo el Programa URB-AL, City Twining etc.
4. Redes y organizaciones internacionales de entes locales y regionales. La Unión de Ciudades Capitales (UCCI), la Federación Mundial de Ciudades Unidas o la red de Ciudades Educadoras son algunos ejemplos.

5. Ayuda humanitaria y de emergencia. Derivada de alguna catástrofe de carácter natural (riadas, erupciones volcánicas, seísmos, etc.), hambrunas, desplazamientos forzados, etc.
6. Sensibilización y Concienciación Ciudadana. Mediante campañas, cursos, conferencias, seminarios, etc., dirigidos a la población del Norte, realizada sobre todo a través de ONGD.

Las modalidades de gestión de la ayuda son dos: directa y a través de subvenciones y convenios con otras entidades público-privadas. Las subvenciones a proyectos de cooperación y sensibilización son el procedimiento más habitual tanto en CC.AA. como en EE.LL., siendo las ONGD las grandes protagonistas, pues casi un millar de entidades distintas reciben fondos para cooperación y, de ellas, son mayoría las ONGD (4 de cada 5 proyectos son ejecutados por éstas). La mayor cantidad en ese reparto se queda en una veintena de ONG grandes y medianas, aunque la media de subvención asignada ronda los 40.000 euros, por lo que podemos caracterizar a las acciones desplegadas desde este ámbito de actuación como “cortoplacistas” y de escaso impacto. Por esta razón los entes de cooperación descentralizados están incorporando paulatinamente el Programa como instrumento de intervención que asegure acciones de medio plazo, más complejas y que tengan un enfoque de desarrollo integral.

Algunos rasgos cualitativos que pueden describir la cooperación autonómica son los siguientes:

- Es una cooperación de importancia cuantitativa creciente y de relativa especialización, buscada a través de los ejercicios de planificación y el establecimiento de marcos estratégicos (leyes y normas) que ayuden a aprovechar el valor añadido que tienen tanto las CC.AA. como los EE.LL. en campos tan diversos como el fortalecimiento institucional, la descentralización o la provisión de los servicios sociales básicos.
- Es una cooperación que tiende a la movilización de capacidades técnicas e institucionales, bien sea a través de programas con la AECID o impulsados con otras CC.AA. Además, su cercanía a la ciudadanía le permite promover procesos de participación a través de los consejos de solidaridad así como otro tipo de iniciativas que vinculen a la administración pública con la población.
- Pero también es posible apreciar algunas debilidades. El marco institucional es muy dispar y, aunque la mayoría de CC.AA ya dispone de leyes de cooperación y de planes directores, estos mecanismos no son suficientes para evitar la elevada dispersión institucional provocada, por ejemplo, por las enormes diferencias en cuanto a rango y dependencia

de los departamentos de cooperación. En algunas comunidades autónomas el departamento de cooperación está adscrito a una Dirección General, que puede ser exclusiva o estar compartida con otros departamentos como el de Voluntariado o Inmigración/Emigración. La tendencia más novedosa es la creación de Agencias de Cooperación Autonómicas, pero los resultados en materia de gestión de la ayuda todavía están por ser evaluados.

- A su vez, estos Departamentos de Cooperación pueden depender de consejerías tan distintas como Presidencia, Educación y Cultura, Servicios Sociales o Política Territorial. En algunas administraciones existen varias direcciones con competencias en cooperación internacional sin coordinación entre sí. Además, no ha sido infrecuente en los últimos años que los departamentos de cooperación pasen de una consejería a otra, dependiendo de las remodelaciones de los gobiernos o de los resultados de las elecciones.
- Esta inestabilidad ha dificultado la profesionalización de los equipos técnicos, lo que ha incidido no sólo en una menor calidad de la cooperación, sino también en una menor cantidad de recursos gestionados, ya que algunas instituciones no ejecutan completamente sus presupuestos por falta de capacidad técnica.
- Tampoco existen garantías presupuestarias claras que permitan trabajar con un horizonte medianamente despejado a corto plazo. El 0,7% es todavía una asignatura pendiente en muchas CC.AA., sobre todo aquéllas que gozan de un PIB superior al de otras que sí cumplen con este objetivo. Suele ser también habitual que las partidas destinadas a cooperación sean las que más “injerencia” sufren cuando es necesario acometer otro tipo de políticas públicas (como desarrollo de infraestructuras públicas). Por ello, y a pesar de contar con el marco legislativo pertinente, la cooperación deja de ser una prioridad y se transforma en la canalización del impulso solidario de los ciudadanos en momentos muy puntuales.
- Otro elemento institucional importante son los consejos de cooperación, órganos consultivos donde participan agentes sociales, expertos, ONG e instituciones privadas que trabajan en el campo de la Cooperación al Desarrollo. Estos consejos están establecidos en la práctica totalidad de las CC.AA., si bien su utilización es bastante dispar, por lo que en la mayoría de casos no responden al espíritu con el que fueron creados: la participación y la orientación en las políticas de cooperación. Al tiempo, el ejemplo que dio la anterior Secretaría de Estado de Cooperación a la hora de deslegitimar el Consejo de Cooperación pudo suponer un mal precedente que otras administraciones no deberían imitar si se desea imprimir un carácter participativo a la política de cooperación.

- Por otro lado, una de las muchas dificultades para valorar y planificar las políticas de cooperación es que la información sobre las acciones de cooperación es incompleta, fragmentada, y poco uniforme. En este caso sería conveniente y necesario avanzar en la homogeneización y sistematización de la información, empezando a codificar la cooperación según el destino sectorial y geográfico. En este sentido es importante que se generalice el sistema de cómputo del CAD de la OCDE, ya que es el aceptado mayoritariamente en todos los países.
- Quizá uno de los principales problemas de la cooperación autonómica y local es la elevada descoordinación existente entre los distintos agentes implicados. En primer lugar porque no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de coordinación y comunicación entre los gobiernos autonómicos y el resto de entidades que realizan actuaciones de Cooperación al Desarrollo (más allá de las comisiones regionales y el apoyo presupuestario a los fondos de cooperación y solidaridad no existen mecanismos para elaborar una política común de cooperación que aglutine a los diferentes actores de una misma comunidad autónoma, precisamente porque no hay un “horizonte” común en torno al cual agruparse). Al tiempo, se ha tendido a pensar en la cooperación como un ámbito de autonomía muy particular, que denota en muchos casos una intencionalidad en cuanto a la promoción exterior de los intereses (legítimos, por otro lado) de una Comunidad Autónoma.
- Los problemas derivados de la descoordinación habían sido previstos en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la creación, en su artículo 23, de la Comisión Interterritorial. En concreto, el artículo menciona que *“la Comisión Interterritorial de Cooperación es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD. Las funciones se dirigirán a promover [...] la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones públicas en el ámbito de la cooperación [...] el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos [...] la participación de las Administraciones públicas en la formación del Plan director y del Plan Anual así como en la definición de sus prioridades [...]”*.
- Estos problemas han venido a solventarse con la creación, dentro de la propia Comisión Interterritorial, de dos subcomisiones permanentes: una para las CC.AA. y otra para las EE.LL. Además, se cuenta con varios grupos de trabajo distribuidos en los siguientes temas: Planificación; Evaluación; Educación para el desarrollo y sensibilización; Acción humanitaria; Participación y financiación de la sociedad civil; Sistemas comunes de información y estadística.

Entre los rasgos cuantitativos se pueden destacar los siguientes:

- Las aportaciones de las CC.AA. se caracterizan por la elevada inversión realizada (sobre todo en Andalucía, Valencia, Cataluña, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco) que, en términos absolutos, supone casi tres cuartas partes del total de recursos destinados a AOD como demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 1. Distribución de la AOD ejecutada por CC.AA. en 2006

Cooperación autonómica	AOD 2005 (euros)	AOD 2006 (euros)	% 2005/06
Andalucía	37.937.899	53.034.861	39,8%
Aragón	5.724.384	6.132.286	7,1%
Asturias	8.723.940	11.477.261	31,6%
Baleares	11.652.875	14.047.932	20,6%
Canarias	4.874.651	7.999.941	64,1%
Cantabria	4.805.103	5.115.660	6,5%
Cataluña	44.102.616	56.921.600	29,1%
Castilla-La Mancha	30.597.848	34.817.513	13,8%
Castilla y León	8.931.840	11.691.192	30,9%
Extremadura	6.050.774	5.868.839	-3,0%
Galicia	6.597.546	5.875.976	-10,9%
La Rioja	2.436.504	2.914.337	19,6%
Madrid	21.627.261	33.150.446	53,3%
Murcia	2.793.299	4.230.278	51,4%
Navarra	16.643.187	16.540.843	-0,6%
País Vasco	31.038.371	28.626.952	-7,8%
C. Valenciana	21.641.553	25.462.295	17,7%
C.A. Ceuta	0	0	-
C.A. Melilla	84.800	0	-100,0%
Total CCAA	266.264.450	323.908.212	21,6%

Fuente: PACI Seguimiento 2006. DGPOLDE-SECI.

- Esta primera caracterización sufre modificaciones cuando se evalúa la “intensidad del esfuerzo” solidario: éste muestra que las regiones más desarrolladas son las que, en términos relativos, menos ayuda proporcionan.
- De hecho, son otras regiones menos avanzadas en términos históricos las que parecen realizar un mayor esfuerzo presupuestario: La Rioja, Asturias o Cantabria se sitúan por delante de las que más aportan en términos absolutos.

Tabla 2. Distribución relativa de la AOD entre CC.AA. en 2006

Cooperación autonómica	AOD 2005 (euros)	AOD 2006 (euros)	% 2005/06	% AOD/Ppto. ¹ 2006
Andalucía	37.937.899	53.034.861	39,8%	0,19%
Aragón	5.724.384	6.132.286	7,1%	0,13%
Asturias	8.723.940	11.477.261	31,6%	0,31%
Baleares	11.652.875	14.047.932	20,6%	0,52%
Canarias	4.874.651	7.999.941	64,1%	0,13%
Cantabria	4.805.103	5.115.660	6,5%	0,25%
Cataluña	44.102.616	56.921.600	29,1%	0,23%
Castilla-La Mancha	30.597.848	34.817.513	13,8%	0,47%
Castilla y León	8.931.840	11.691.192	30,9%	0,13%
Extremadura	6.050.774	5.868.839	-3,0%	0,13%
Galicia	6.597.546	5.875.976	-10,9%	0,06%
La Rioja	2.436.504	2.914.337	19,6%	0,26%
Madrid	21.627.261	33.150.446	53,3%	0,20%
Murcia	2.793.299	4.230.278	51,4%	0,12%
Navarra	16.643.187	16.540.843	-0,6%	0,49%
País Vasco	31.038.371	28.626.952	-7,8%	0,37%
C. Valenciana	21.641.553	25.462.295	17,7%	0,21%
C.A. Ceuta	0	0	-	0,00%
C.A. Melilla	84.800	0	-100,0%	0,00%
Total CCAA	266.264.450	323.908.212	21,6%	0,22%

Fuente: PACI Seguimiento 2006. DEGPolDE-SECI.

- En cuanto a las entidades locales, destaca la aportación del Ayuntamiento de Madrid (con cifras que superan los 20 millones de euros en 2005 y también en 2006, lo que supone el cuádruple de las cifras de algunas comunidades autónomas) y, ya a más distancia, las de los ayuntamientos de Barcelona y de Sevilla. En todo caso, merece la pena destacar el considerable esfuerzo que, en menos de una década, han realizado los entes locales para responder a las demandas de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales.
- Por lo que respecta a la distribución geográfica y sectorial de la ayuda, la pauta de asignación viene a reproducir en términos generales la concentración de la AOD central: Latinoamérica (Zona Andina, Centroamérica y Caribe) y, ya en menor medida, África Subsahariana y Norte de África (Magreb) como las zonas tradicionales de apoyo, siendo Perú el principal país receptor de recursos.
- La distribución sectorial refleja un patrón bien característico de este tipo de ayuda: su alto componente social, pues de hecho gran parte de

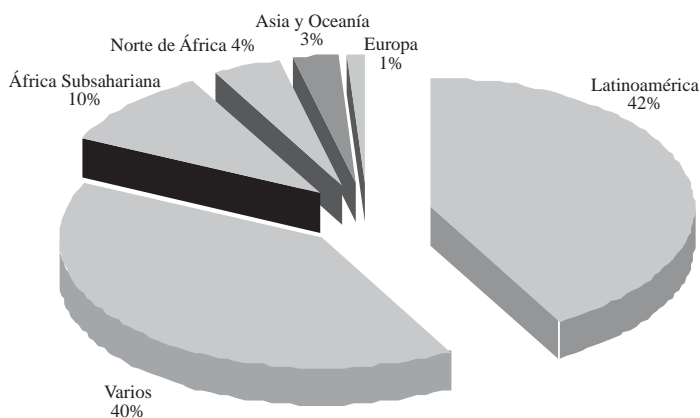
los recursos apoya acciones orientadas a cubrir las necesidades sociales básicas a través de las infraestructuras sociales y servicios básicos.

Tabla 3. Los 15 primeros donantes locales en 2005

Entidades locales	1998	2005 ¹	% 2005 / 1998	Dimensión media en 2005 ²	AOD / Pobl. 2005 ³	% AOD / Ppto. 2005 ⁴
1. Ayto. de Madrid	13.104.484	20.539.001	56,73%	197.490	6,51	0,48%
2. Ayto. de Barcelona	3.259.890	5.322.791	63,28%	354.853	3,34	0,29%
3. Ayto. de Sevilla	2.626.875	5.295.490	101,59%	278.710	7,52	0,94%
4. Dip. de Barcelona	2.562.486	3.890.682	51,83%	102.386	0,74	0,71%
5. Dip. Foral de Guipúzcoa	2.362.288	3.800.000	60,86%	-	5,52	0,11%
6. Dip. Foral de Álava	1.563.232	2.284.996	46,17%	-	7,62	0,13%
7. Ayto. de Vitoria	1.676.358	2.207.395	31,68%	44.148	9,75	0,92%
8. Ayto. de Zaragoza	2.040.136	2.152.000	5,48%	26.244	3,32	0,34%
9. Ayto. de Pamplona	804.641	1.836.271	128,21%	18.003	9,50	0,79%
10. Ayto. de Bilbao	793.336	1.803.856	127,38%	28.185	5,11	0,43%
11. Dip. de Sevilla	1.081.822	1.657.029	53,17%	20.713	0,91	0,55%
12. Ayto. de Córdoba	420.708	1.635.582	288,77%	-	5,09	0,70%
13. Ayto. de San Sebastián	701.381	1.322.285	88,53%	18.113	7,23	0,59%
14. Ayto. de Gijón	1.021.721	1.320.200	29,21%	47.150	4,82	0,69%
15. Ayto. de Burgos	590.807	1.198.717	102,89%	29.968	6,95	0,63%

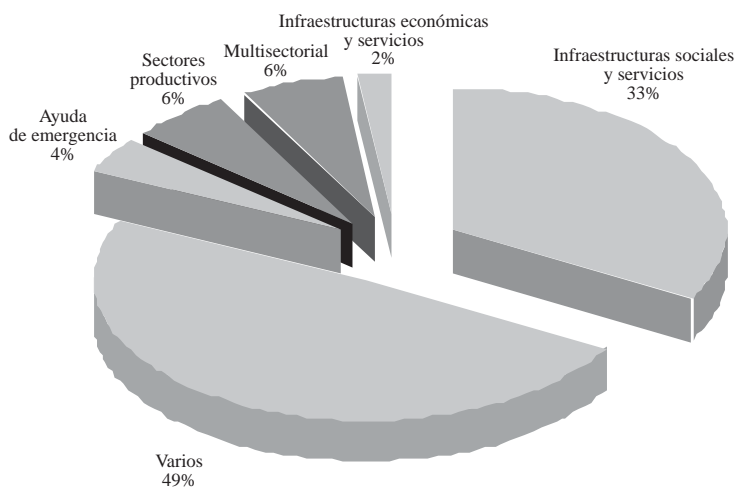
Fuente: PACI Seguimiento 2005. DEGPOLDE-SECI.

Gráfico 2. Distribución geográfica de la AOD descentralizada 1992-2005



Fuente: PACIs Seguimiento 1992-2005.

Gráfico 3. Distribución sectorial de la AOD descentralizada 1992-2005



Fuente: PACIs Seguimiento 1992-2005.

- Uno de los elementos que llaman poderosamente la atención es la pérdida de información derivada de una falta de sistematización y clasificación conveniente de la AOD. En los dos gráficos, casi la mitad de los datos son o bien difíciles de clasificar o simplemente inclasificables: no hay, por tanto, un sistema homogéneo que permita conocer la asignación de la ayuda debidamente.
- Un último rasgo cuantitativo tiene que ver con el principal agente que gestiona la AOD Autónoma y Local: las ONGD son, hoy por hoy, el principal actor de la Cooperación Descentralizada, llegando a gestionar un volumen de recursos cercano al 85% del total de la AOD autónoma y local.

Medidas para mejorar la calidad de la ayuda: la planificación

A pesar de las debilidades comentadas más arriba, es preciso constatar la existencia de voluntad política y técnica para neutralizar, en la medida de lo posible, las amenazas derivadas de las dificultades con las que se encuentra la cooperación autónoma y local en estos momentos. Sin duda, han sido el establecimiento de marcos normativos y ejercicios de planificación los elementos que han permitido reducir la “volatilidad” e ineficacia del conjunto del sistema de cooperación descentralizado, por eso nos referiremos a este último aspecto en la parte final del documento.

Una de las ventajas de cualquier ejercicio de planificación es el establecimiento de una visión clara, ordenada y coherente de la acción política de un determinado sistema de cooperación. Y si bien es cierto que no será posible acabar con los grados de discrecionalidad existentes entre los tomadores de decisiones, no es menos cierto que de este esfuerzo se deriva una mayor concentración de las acciones en un campo como el de la ayuda, donde tantos actores existen y donde cada uno parece responder, en determinados momentos, más a sus objetivos que a los del conjunto del sistema. Por ello es necesario definir de forma precisa prioridades y objetivos que fundamenten la acción política a lo largo de un tiempo suficiente como para ofrecer resultados.

Al tiempo, se puede colegir (aunque este aspecto siempre es bastante problemático) que el establecimiento de objetivos comunes permite la agrupación de esfuerzos, es decir, la coordinación de las acciones de los distintos agentes en torno a los mismos parámetros de actuación por cuanto permite una especialización efectiva. Si bien es posible pensar que trabajar con los mismos objetivos es necesario, también debe serlo el establecimiento de mecanismos que ayuden a que las acciones no se solapen innecesariamente, ya que al final daría la sensación de que la ayuda no es más que un agregado de proyectos orientados a los mismos objetivos, pero sin ninguna capacidad transformadora real.

Éstas son algunas de las razones que, en términos generales, han llevado a prácticamente todas las comunidades autónomas y a algunos ayuntamientos a realizar ejercicios de planificación de su ayuda. Empero, detrás de dicha motivación aparecen también factores de índole operativa o, por definirlo en términos más coloquiales, relacionadas con el “día a día” de la cooperación, donde todavía podemos encontrar una gestión dominada por el proceso administrativo y donde la “tensión” de la misma se centra en la fase inicial de selección de proyectos y en la de control del gasto, una gestión donde el seguimiento y, sobre todo, la evaluación todavía son débiles.

La planificación en la ayuda autonómica

En la actualidad, y mimetizando el modelo central de cooperación, las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos (Madrid, Bilbao o San Sebastián de los Reyes, por ejemplo) han ido definiendo su ciclo de planificación a través de las leyes de cooperación para el desarrollo. En ellas se incorpora un capítulo dedicado a este aspecto, cuyos ejes vertebradores son los planes directores o cuatrienales y los planes anuales. Tales son, hasta ahora, los instrumentos para la planificación de la ayuda.

Sin duda, es el plan director o cuatrienal la herramienta más importante de planificación por cuanto establece principios, objetivos, prioridades sectoriales y geográficas, instrumentos y, en algunos casos, marco presupuestario para poder desplegar la política de cooperación de la Comunidad Autónoma. La ventaja de plantear este ejercicio reside, entre otros, en los siguientes elementos:

- Por un lado crea un marco de oferta definido y estable para el apoyo a procesos de desarrollo y el fortalecimiento de agentes, tanto del Norte como del Sur.
- Este marco de oferta viene, además, consensuado en la medida de lo posible, de tal manera que los principios y objetivos fundamentales son compartidos por el resto de agentes del sistema. De hecho, el plan crea los espacios y mecanismos de coordinación y participación (aunque a veces sean de manera nominal) en la política de cooperación por el conjunto de actores de la ayuda.
- La ayuda tiene una vocación irrenunciable de búsqueda de impactos, pero se haya restringida por las capacidades que el sistema pueda desplegar y del valor añadido que posea. Todo ello dependerá de los resultados que se deriven de los diagnósticos respectivos y de encontrar el grado de especialización de la ayuda regional.
- Sin tratar de ser una réplica de los ejercicios de planificación estatales, también busca generar efectos demostrativos que puedan ser evaluados a nivel local o regional e insertarlos dentro de su marco estratégico. Con ello es posible, otra vez, identificar nichos especiales o complementarios de ayuda con relación a la cooperación central.
- Al forzar la concreción de los objetivos y establecer documentos programáticos por país, exige el establecimiento de líneas de base de los programas que se pretenden ejecutar, por lo que mejora la información que posee el donante. Aunque ya sabemos que tal ejercicio es muchas veces difícil hasta para la propia cooperación central, tal proceder sin duda repercute en una mejora de la evaluabilidad del resto de acciones.
- Este rasgo de las intervenciones exige, además, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita ir conociendo el grado de desempeño del plan, así como el alcance de objetivos parciales.
- Por último, rebaja el grado de discrecionalidad (aunque no acaba con ella) por cuanto la asignación de la ayuda se basa en criterios de coherencia y complementariedad de la acción aprobada con respecto a los objetivos del plan director o los documentos de estrategia del país en cuestión.

Quizá el lapso de tiempo que ha transcurrido durante estos últimos cinco años (periodo en el cual la proliferación de leyes y planes directores fue sin duda

intensa) no haya arrojado suficientes insumos para realizar una valoración definitiva sobre la utilidad de tal ejercicio, bien porque la planificación no ha acabado todavía o bien porque, habiendo acabado, no se ha procedido a realizar una evaluación sistemática del plan.

Tabla 4. Proceso legislativo y de planificación en las CC.AA

Comunidad Autónoma	Ley	Plan Director
Islas Baleares	Sí	En trámites
Navarra	Sí	No
País Vasco	No	Sí
Extremadura	Sí	Sí
La Rioja	Sí	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	Sí
Asturias	En trámites	Sí
Aragón	Sí	Sí
Andalucía	Sí	No
Cataluña	Sí	Sí
Madrid	Sí	Sí
Valencia	Sí	Sí
Canarias	No	Sí
Castilla y León	Sí	En elaboración
Cantabria	Sí	En elaboración
Murcia	Prevista	No
Galicia	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, sí se han venido produciendo mejoras en el conjunto de la ayuda autonómica que han incidido sobre todo en los aspectos más operativos. Entre ellos, es posible mencionar los siguientes:

- En primer lugar, tanto los técnicos como los responsables de la ayuda identifican una relación más clara entre los propósitos de su institución y los objetivos a los que ésta contribuye.
- En segundo lugar, y especialmente para los gestores de la ayuda, los ejercicios de planificación han contribuido a perfilar mucho más los contenidos de las convocatorias, ayudando con ello los procesos de selección de los proyectos y elevando los requisitos de calidad de los mismos.
- En tercer lugar, los planes directores han posibilitado poner en marcha acciones directas por parte de administraciones públicas que dependían en gran medida de las ONGD para gestionar la ayuda.

- En cuarto lugar, una de las causas más importantes del efecto anterior es que el plan ha necesitado de una estructura y unos recursos acordes con los fines del mismo, por lo que ha elevado el rango de los departamentos responsables de la ayuda así como el nivel de profesionalización de los técnicos y responsables de la misma.
- En quinto lugar, la información que se maneja está mucho más centrada en criterios homogéneos y estandarizados como los del *Credit Reporting System* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Esta homogeneización ha sido impulsada no sólo por la adopción de los planes sino por el especial énfasis puesto desde la DGPOLDE a la hora de recoger y sistematizar los datos para la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.
- En sexto lugar, el plan ha logrado identificar e impulsar acciones con otras organizaciones que se encontraban, o bien trabajando de manera paralela o bien poco aprovechadas por el sistema de cooperación. Hablamos sobre todo de ONGD y otros agentes (como los colegios de profesionales) especializados en campos de trabajo muy técnicos, así como de centros de investigación, tanto privados como universitarios, que producen insumos teóricos y prácticos para la puesta en marcha de las estrategias elaboradas. En resumen, el plan ha favorecido el contacto y la creación de sinergias con otros agentes de la ayuda hasta entonces desaprovechados.
- Por último, los planes permiten proceder a la paulatina armonización del conjunto de agentes públicos del sistema español de cooperación. En la medida en que se basan en los mismos referentes doctrinales y comparten la gran mayoría de objetivos generales, las comunidades autónomas poseen un instrumento que permite identificar espacios de colaboración y posibilitar que, en lo posible, se promuevan acciones conjuntas. La participación en el ciclo de la gestión de las intervenciones por varias CC.AA. o entre la Administración General del Estado y las CC.AA. en programas con los mismos objetivos son algunos ejemplos de dicha práctica.

Ahora bien, destacadas las ventajas de los planes directores, es preciso reconocer que éstos todavía presentan algunas debilidades que deberán ser abordadas en los próximos ejercicios de planificación. Una lectura general de los distintos documentos existentes hasta la fecha permite constatar que se trata de documentos que se han adherido tanto a los referentes internacionales (ODM, Declaración de Roma y París sobre calidad de la ayuda, Estrategia de Asociación del CAD, etc.) como al Plan Director de Cooperación Internacional 2005-2008. Sin embargo, todavía hay claros signos de dificultad para adaptar todo este modelo de gestión de la ayuda a las particularidades, capacidades y límites de la Cooperación Descentralizada.

La cuestión anterior se ejemplifica en la selección de los objetivos de la ayuda. La intención a la hora de plantearlos por parte de los técnicos y responsables de la ayuda autonómica es la búsqueda de fines sencillos, que posibiliten una ulterior evaluación de los mismos (si ésta llega a realizarse) y no vengán a reproducir a menor escala un modelo como el estatal. Siendo estos intentos razonables, la realidad es que los objetivos son todavía muy variados (desde la mejora en los sistemas públicos de salud y educación hasta el fortalecimiento de la democracia) y con una clara dificultad a la hora de evaluarlos, por dos razones: ausencia de una línea de base y de indicadores.

Además, se ha observado una proliferación de documentos estratégicos vinculados a la puesta en marcha de los planes directores. Imitando el modelo central, se han realizado saludables ejercicios destinados a concretar el papel de las cooperaciones autonómicas en los países y sectores objetos de la ayuda. Ejemplos de dicho proceder son los “planes anuales”, “regionales”, “plan-país” o los “planes estratégicos de actuación” que dotan de mayor especialización a la ayuda autonómica, pero que pueden generar resultados adversos si no se tiene capacidad para, 1) elaborar documentos que no sean la reproducción a pequeña escala del plan director pero en un determinado país y, 2) poder gestionar todo este aporte de información a través de estructuras (tanto en sede como en terreno) sólidas y especializadas.

Conclusiones

Los elementos que se han venido desarrollando en los epígrafes anteriores sirven de hitos para situar el debate sobre la Cooperación Descentralizada más allá de la crítica a un modelo que, como todos, está repleto de debilidades pero también de fortalezas. El hecho de que este modelo no haya tocado techo todavía (pues son cada año más los ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas que se van sumando poco a poco al “tren de la solidaridad”) plantea escenarios optimistas en cuanto al volumen de recursos que se vayan añadiendo a los esfuerzos de otras administraciones públicas, pero también presenta temores o dudas acerca de si será capaz de desplegar todas sus potencialidades.

Sin duda, las mejoras introducidas en la gestión de la ayuda, como son el establecimiento de las leyes y los planes y la incorporación de un referente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el discurso como en la práctica, están sirviendo para ir aunando esfuerzos y hacer que algunos problemas inherentes a la Cooperación Descentralizada española vayan resolviéndose con el tiempo. Pero los retos son todavía múltiples: la consolidación práctica

de los principios operativos contenidos en los planes directores y otros marcos estratégicos, el enfoque de género y la promoción de la mujer en todos sus ámbitos, la progresiva detección de resultados gracias a las evaluaciones de los programas de desarrollo, el trabajo descentralizado apoyado por agentes destacados en el terreno en los principales países socios o el inicio de programas de Educación para el Desarrollo en los centros educativos de las distintas regiones son sólo algunos de ellos. Éstos deben ser algunos de los ejes sobre los que gire no sólo la política de Cooperación al Desarrollo sino el conjunto de políticas públicas frente a la globalización.

Bibliografía

- BOE nº 162, de 8 de julio de 1998: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CONGDE: *Criterios para la homogeneización de la Cooperación Descentralizada*, Madrid, 2000.
- CONGDE: *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*, en <http://www.congde.org/documentos.htm#c1>, 2003.
- ILLÁN SAILER, J.C.: “La Cooperación Descentralizada española ante los retos de desarrollo del Milenio”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 14, Primavera-Verano, 2004.
- ILLÁN SAILER, J.C.: “La planificación en la Cooperación Descentralizada española. El caso de las comunidades autónomas”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20, Primavera-Verano, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM: *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Ediciones Octaedro, Barcelona, 2006.
- MAE-SECIPI: *Plan de Cooperación Internacional*, en <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentacion/#sec2A>, 1991-2007.
- OPE-SECIPI: *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2003
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundiprensa, Madrid, 2003.