

---

# PARADOJAS DE LA ESTRATEGIA

LUIS CÁMARA LÓPEZ Y JOSÉ MANUEL PURAS  
HIGUERAS\*

---

## RESUMEN

*El presente artículo aborda algunas reflexiones sobre el proceso de conformación de la arquitectura estratégica de nuestra política de ayuda al desarrollo. Se describen sus orígenes, los principales elementos que la integran y se identifican algunas de las paradojas más llamativas de ese ejercicio: un esquema estratégico complejo en apariencia y sumamente desarrollado en lo formal que, contrariamente a lo que cabría pensar, no ha conseguido hasta el momento marcar una dirección clara, mostrar un patrón de conducta reconocible o responder a una perspectiva o posicionamiento específico.*

## ABSTRACT

*The present article tackles some reflections about the consolidation of the strategic architecture of our international cooperation aid policy. It describes the origins, main elements, and also identifies some of the most eye-catching paradoxes of this process: an apparently complex and formally developed strategic scheme; that in opposition, has not been able to mark a clear direction, to show conducts patterns nor even respond to some specific perspective or position.*

## RÉSUMÉ

*Le présent article présente quelques réflexions sur le processus de conformation de l'architecture stratégique de notre politique d'aide au développement. Les auteurs décrivent ses origines, les principaux éléments qui l'intègrent et ils identifient les paradoxes les plus frappantes*

---

\* Luis Cámara López es investigador de CIDEAL y José Manuel Puras Higuera es Responsable técnico de la AECL.

*de cet exercice: un schéma stratégique complexe en apparence et très développé dans l'aspect formel, qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, n'a pas réussi, jusqu'à présent, à marquer une direction claire, à montrer un patron de conduite reconnaissable ou à répondre à une perspective ou un positionnement spécifique.*

## Introducción

Tradicionalmente una de las características negativas que ha marcado la Ayuda Oficial Española para el Desarrollo ha sido la ausencia de una estructura efectiva de planificación que la guiase y ordenase a medio y largo plazo. Pese a que, mediante el Real Decreto 1527 de 11 de noviembre de 1988, se crea la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) tan sólo siete años después de que España dejara de ser considerada como país receptor de la Ayuda Internacional (la misma norma crea, al tiempo, la Agencia Española de Cooperación Internacional), la OPE quedó reducida en sus competencias reales a la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), definidos como el elemento principal de planificación de la AOD española. No obstante, más que un verdadero instrumento de planificación, los sucesivos PACI se convirtieron en un mero documento estadístico encargado de recoger información sobre lo que ya se venía ejecutando. Esta realidad es constatada por la propia la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 7 de julio de 1998 (diez años después de la creación de la OPE) que, en su Exposición de Motivos recoge la ausencia real de planificación y estrategias como una de las deficiencias más notables de la Ayuda<sup>1</sup>.

Es, en efecto, en la Ley de Cooperación donde se define de forma precisa la estructura básica de planificación de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su capítulo II, "Planificación, instrumentos y modalidades..." la Ley establece como documentos marco de la Política Española de Cooperación los planes directores (con una periodicidad cuatrienal) y los planes anuales. El Plan Director se define como el instrumento básico encargado de señalar líneas generales, directrices básicas, objetivos y prioridades. Por otro lado se establece que contendrá, de forma indicativa, los recursos presupuestarios necesarios para concretar las actuaciones de la cooperación española durante su periodo de vigencia. Igualmente, la Ley menciona la necesaria incorporación al Plan Director de "los documentos de estrategia

---

1. Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Exposición de Motivos, II Estado actual de la Cooperación, 7 de julio de 1998

relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la Cooperación”<sup>2</sup>.

Por otro lado los Planes Anuales (PACI) serían los encargados de desarrollar de forma concreta los objetivos, prioridades y recursos contemplados por el Plan Director.

En la Ley encontramos, por tanto, los elementos definitorios de la estructura planificadora de la Cooperación Española. Sin embargo este esquema básico no se cumple en sus inicios salvo por la elaboración del Primer Plan Director de la Cooperación Española (noviembre de 2000). A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley, el Primer Plan Director podría definirse como un documento de “compromiso”, de escaso valor estratégico y técnico que se limita a ratificar las actuaciones y prioridades que, de facto, venía desarrollando la Cooperación Española. Se caracteriza por una indisimulada dispersión geográfica (más de una treintena de países “programa”) y sectorial deteniéndose, tan sólo de forma superficial, en la generación de instrumentos de mejora de la calidad de la Ayuda. Los elementos de planificación subsidiarios que deberían completar el Plan Director, según la Ley de Cooperación, únicamente se mencionan en una ocasión y de forma puntual al hablar de las prioridades geográficas. El dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el I Plan Director recoge en parte estas deficiencias cuando menciona que “el desarrollo del Plan director va a necesitar estrategias sectoriales bien definidas, planes-país con orientaciones claras y desarrollos normativos e instrumentales rotundos...”<sup>3</sup>.

La aprobación del I Plan Director no supuso en la práctica, por tanto, una variación sustancial de los aspectos estratégicos y operativos de la Cooperación Española. Pese a la elaboración de algunos documentos de planificación sectorial (género, medio ambiente, gobernabilidad, salud y patrimonio cultural), resultaron infructuosos los repetidos intentos de la OPE por elaborar los denominados “planes-país” o documentos de planificación geográfica que aparecen definidos en la Ley y recomendados por la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Aún la planificación sectorial realizada volvió a tener un carácter marcadamente formalista ya que

---

2. Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Capítulo II, artículo 8-2, 7 de julio de 1998.

3. Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, punto decimoséptimo. 14 de febrero de 2001.

no se instrumentalizaron los mecanismos pertinentes para su necesaria aplicación como guías de las actuaciones de cooperación. Esta característica se repite en la serie de evaluaciones realizadas en este periodo ya que, pese a su importancia y carácter innovador (por increíble que parezca tras casi quince años de AOD española), la ausencia de la oportuna articulación de este ejercicio con los procesos de gestión impidió la aplicación en la misma de sus resultados. La falta de una conciencia clara sobre la necesidad de una adecuada y efectiva planificación de la Cooperación Española para el Desarrollo se hace patente durante este periodo (2001-2004) no sólo por lo anteriormente apuntado, sino también por la insuficiente relevancia que se concede a la propia OPE, muy limitada en sus recursos humanos y financieros y con una escasa capacidad real para actuar como el principal núcleo de definición de políticas de la AOD española.

En términos generales podría definirse el periodo comprendido entre la aprobación de la Ley de Cooperación (1998) y la finalización de la vigencia del I Plan Director (2004) como una oportunidad perdida por la AOD española, pues si bien se elaboran por primera vez algunos de los documentos estratégicos y metodológicos de referencia<sup>4</sup>, desde su propia evolución global se produce un apreciable estancamiento tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos al no integrarse los mismos, de forma efectiva, y no sólo formal, en la estructura y procedimientos de gestión. Se trata, además, de un quinquenio caracterizado por una relativa discrecionalidad en las actuaciones realizadas (así, por ejemplo, en el año 2003 entre los 10 principales receptores de AOD bilateral española figuran tres países que no eran considerados prioritarios por el I Plan Director: Turquía, Argentina y Venezuela), con un incremento muy notable de la llamada “cooperación cultural” (más de un 140% en 2001)<sup>5</sup>, la falta de coherencia entre la AOD reembolsable y la no reembolsable y un cierto autoritarismo que dificultó la necesaria coordinación, consenso y complementariedad entre los diferentes actores de la Cooperación Española para el Desarrollo.

A partir de 2004, con la elaboración del II Plan Director, se inicia un proceso acelerado de evolución en la arquitectura programática de la Cooperación Española. Si bien se mantiene, con ligeras variaciones, el sistema de planificación

---

4. Es en estos años cuando se elaboran y difunden las metodologías de gestión de proyectos y de evaluación de la Cooperación Española.

5. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de asuntos Exteriores (2004) *PACI de Seguimiento 2003*, Madrid, y Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores (2003) *PACI de Seguimiento 2002*, Madrid, respectivamente.

hasta entonces vigente (la antigua OPE pasa a convertirse en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, DGPOLDE), se dota a éste de funciones directoras reales modificándolo en profundidad, no tanto en sus aspectos formales cuanto en sus contenidos y funciones efectivas. Así la DGPOLDE refuerza su operatividad mediante un aumento significativo de sus recursos humanos y financieros, al nuevo Plan Director se le suman en poco tiempo documentos de estrategia para la totalidad de los países prioritarios definidos en él (DEP), se comienza la elaboración y revisión de estrategias sectoriales y se culmina, en 2007, la confección de los documentos de estrategia para los países de actuación especial (PAE) completando el esquema de planificación definido por la Ley de Cooperación.

## **La arquitectura básica del esquema de planificación de la Cooperación Española**

El II Plan Director de la Cooperación Española representa un claro avance con respecto a su antecesor. Se trata de un documento mucho más completo que recoge, además de la priorización geográfica y sectorial, la preocupación por mejorar tanto la cantidad como, sobre todo, la calidad de la Ayuda estableciendo para ello criterios claros de intervención. En concreto dedica un capítulo completo a esta cuestión, donde se recogen una serie de medidas específicas entre las cuales destaca la gestión basada en resultados y el reforzamiento y aplicación efectiva de las diferentes fases del ciclo de planificación, haciendo énfasis en la necesaria coherencia de políticas al ligar, de forma nítida, la cooperación reembolsable con su impacto sobre el desarrollo.

En conjunto podría afirmarse que, con su segundo Plan Director, la Cooperación Española alcanza un grado de madurez, al menos teórica, de la que no había gozado hasta el momento. Por otro lado, su elaboración, mediante un proceso participativo en el que se incluyeron todos los actores de la Cooperación Española, garantizó un alto consenso en cuanto a sus contenidos y aplicación. Precisamente, y como se verá más adelante, la búsqueda de este consenso y la construcción común del Plan Director, que podría considerarse una virtud del mismo al buscar la coordinación y complementariedad entre los actores, puede ser una de las causas de la principal debilidad que presenta en relación a su muy escasa priorización sectorial y geográfica.

La concreción del II Plan Director en los Planes anuales de 2005, 2006 y 2007 muestra también un notable avance en cuanto a su pertinencia como documentos estratégicos respecto a sus precedentes de años anteriores. Los Planes

anuales citados no se limitan a señalar objetivos generales y las actuaciones previstas según las prioridades geográficas y sectoriales, sino que indican una serie de líneas directrices (algunas referentes a la mejora en la calidad de la ayuda y el sistema de planificación) estableciendo un marco de actuación mucho más preciso que llega a fijar, incluso, metas e indicadores específicos. Formalmente son documentos mucho más completos, que perfectamente podrían inscribirse en el esquema de planificación fijado en la Ley de Cooperación y cumplir la función que en la misma se les asigna.

No obstante se podrían plantear bastantes dudas sobre su aplicación efectiva en los niveles de gestión, dado que la separación funcional entre el ámbito de la planificación estratégica, la planificación operativa y la gestión no se ha solucionado instrumentalizando mecanismos que fueran capaces de trasladar, de forma eficaz y comprensiva, los lineamientos y directrices marcados por ésta. Pareciera que nos encontraríamos ante compartimentos poco menos que estancos, con una clara disociación entre los ejercicios de reflexión teórica y una gestión mucho más preocupada por hacer frente a la ejecución de un incremento presupuestario progresivo con recursos muy limitados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) para los países prioritarios y los referentes a países de actuación especial (Planes de Actuación Especial, PAE) son también una muestra de este problema. En el caso de los DEP éstos fueron completados en apenas cinco meses (entre junio y octubre de 2005) por las distintas unidades de la AECI (con especial incidencia de las Oficinas Técnicas de Cooperación) a partir del diseño propuesto por la entonces Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. El proceso posterior de elaboración de los PAE fue muy similar (mayo-noviembre de 2006) hasta completar un total de 46 documentos estratégicos publicados oficialmente. Si bien los DEP y los PAE suponen cumplir con una parte importante del ciclo planificador fijado tanto en la Ley de Cooperación como en el II Plan Director y su trascendencia es indiscutible a la hora de definir estratégicamente y ordenar las actuaciones de la Cooperación Española en los distintos países, la herramienta propuesta para su confección y el cronograma de trabajo no parecen, como se explica posteriormente, los más idóneos.

Finalmente, la Cooperación Española cuenta en la actualidad con dos documentos de estrategia sectorial vigentes (educación y pueblos indígenas) si bien se está trabajando en otros sectores como gobernabilidad, económico-productivo, etc. La elaboración de las estrategias sectoriales cerraría el marco

de referencia estratégica de la Cooperación Española. No obstante, la asunción plena por parte de la Cooperación Española de los principios contenidos en la Declaración de París (marzo de 2005), fundamentalmente en lo referente a apropiación y alineamiento, podrían poner en cuestión la pertinencia de dichas estrategias que, diseñadas desde la oferta de forma unilateral, parecieran entrar en contradicción con éstos.

## ¿Qué son las estrategias?

Intentemos, una vez descrito el marco y los instrumentos generales de planificación estratégica de la Cooperación española y con el propósito de avanzar algunas reflexiones acerca de los mismos, recuperar el concepto genérico de “estrategia”, sus acepciones diversas y las implicaciones que comporta su elaboración y aplicación.

Mucho se ha escrito sobre la estrategia, un concepto si se quiere polisémico, si atendemos a sus múltiples significados y escuelas, a las muy diversas prácticas que de ellas se derivan y a la naturaleza de las organizaciones que las aplican. Henry Mintzberg, uno de los autores que más y mejor ha analizado la estrategia y su relación con las organizaciones, nos recuerda que podemos acercarnos a esta naturaleza compleja de la estrategia desde distintas perspectivas, marcadas por varias “P” que la definen<sup>6</sup>:

- a) La estrategia como *Plan*, que establece una dirección, rumbo u orientación a largo plazo para cualquier organización. Las estrategias como medios o caminos que conducen al logro de objetivos.
- b) La estrategia como *Patrón*, es decir, como modelo de conducta o trayectoria reconocible y consolidada en el tiempo y que puede ser planificada en mayor o menor medida, existiendo desde las estrategias puramente premeditadas, basadas en ejercicios de previsión, a las de naturaleza más emergente, resultado del aprendizaje cotidiano.
- c) La estrategia como *Posición*, concepción que parte de la premisa de que el entorno en el que operan muchas organizaciones es de naturaleza competitiva, lo que obliga a estas a buscar un nicho de especialización ventajoso desde el que puedan defenderse de la acción de posibles competidores y lograr una cierta diferenciación frente a los mismos.
- d) La estrategia como *Perspectiva*, sujeta a un conjunto de principios, valores, creencias, y significados compartidos, que definen la cultura

---

6. Mintzberg, H: “*Safari a la Estrategia*”. Ediciones Granica. Buenos Aires. 1999. Páginas 22 a 30.

organizacional y que delimitan lo que es o no posible o recomendable hacer. Esta dimensión de la estrategia tiende a ser más relevante en organizaciones altamente ideologizadas.

La estrategia en la práctica sería la resultante y la mezcla de diversos factores atendiendo a los criterios expuestos. Toda estrategia sería por tanto en cierta medida planificada (la ausencia total de planificación sería una irresponsabilidad) y en cierta medida emergente (resultado del aprendizaje y la adaptación continua a las circunstancias); reflejo de un determinado posicionamiento ventajoso y enmarcada en una perspectiva organizacional concreta.

Mintzberg añade una quinta acepción de la estrategia: la estrategia como *estratagema* o engaño del adversario, cuando la misma se adopta para ofrecer una determinada apariencia y despistar a posibles rivales o competidores.

## **Sobre las estrategias en la cooperación española**

La clasificación propuesta resulta altamente sugerente para reflexionar acerca de las estrategias en la cooperación española. Cabría preguntarse ¿en qué medida las estrategias de la Cooperación española son planificadas? ¿se puede identificar, con el paso del tiempo, alguna trayectoria o patrón de conducta determinado y reconocible en esas estrategias? ¿son consecuencia de un determinado posicionamiento que singulariza y diferencia a nuestra cooperación frente a otras? ¿responden o reflejan alguna perspectiva concreta? ¿cuál? ¿son más bien consecuencia de una *estratagema* o pretexto para dar la imagen o aparentar que se planifica en un determinado sentido?

### **¿Cuál es el “rumbo” de la cooperación española?**

De todos es sabido que en su acepción más convencional planificar significa establecer un rumbo, una dirección a seguir, para acercarse desde una situación inicial o punto de partida a un escenario objetivo diseñado o imaginado con antelación. También es de sobra conocido el ciclo básico de la gestión: establecer un diagnóstico de la situación inicial, formular objetivos, fijar estrategias y prioridades para alcanzarlos, ejecutar las estrategias previstas y evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos, con el fin, entre otros, de extraer lecciones y aprendizajes que puedan ser incorporados en futuros ejercicios de planificación.

Es cierto que, al menos formalmente, las estrategias de la cooperación española establecen algunos objetivos en distintos niveles (aunque como posteriormente



se indica, su afán omnicomprendivo y la prolijidad y complejidad de los esquemas que se proponen generan a menudo bastante confusión sobre cuál es realmente el rumbo a seguir). No obstante, por lo general se trata de objetivos de carácter marcadamente declaratorio, cuyo cumplimiento a menudo excede las posibilidades de la cooperación española<sup>7</sup> y que por lo general nunca se traducen en indicadores y metas, o si lo hacen, es con un resultado meramente formal (la información raras veces se recoge y sistematiza, ni se utiliza para el seguimiento o la evaluación), con lo que se convierten en meras declaraciones bienintencionadas con poca o nula capacidad de orientar la práctica.

Adicionalmente, cabe destacar la tendencia a que las estrategias de la cooperación española consideren prioritario absolutamente todo. En nuestra vida profesional jamás hemos tenido problema para justificar la adecuación a las prioridades de la cooperación española de cualquier solicitud de apoyo o iniciativa propia, siempre que se mantuviera en los parámetros del sentido común<sup>8</sup>. Así en numerosos documentos es frecuente encontrar declaraciones del tipo: “es absolutamente prioritario concentrar esfuerzos en tal o cual aspecto, pero sin olvidar o descuidar aquél otro”.

Desde esta perspectiva puede intuirse que en numerosas ocasiones se ha sacrificado la priorización para obtener un marco común de actuación en donde los diferentes actores puedan sentirse cómodos. De otra manera es difícilmente explicable que el vigente Plan Director proponga 21 países prioritarios (más los Territorios Palestinos y la población saharauí), 15 de atención especial y 14 preferentes lo que, en la práctica, permite continuar desarrollando actuaciones de cooperación en la práctica totalidad de áreas y países donde lo venía haciendo tradicionalmente la cooperación española, algunas de las cuales presentan, por su volumen, un impacto muy discutible. En este sentido el II Plan Director presenta un carácter continuista que, lejos de corregir la dispersión de la AOD española, le da carta de naturaleza. Por otro lado la contradicción entre la tendencia natural de la Cooperación Española de destinar una gran parte de sus recursos a Latinoamérica y Mediterráneo (países de renta mediana-baja) y la orientación expresa del II Plan Director de priorizar los países menos adelantados (fundamentalmente África Subsahariana) contribuye aún más a la sensación de indefinición en cuanto a una posible especialización geográfica de la Cooperación Española.

7. La constante referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ejemplifica bien esta tendencia.

8. El Plan Director anterior establecía como prioridad “la inversión en el ser humano”. Parece difícil encontrar alguna actividad que no responda a esa prioridad.

Pero si en el ámbito geográfico la priorización es cuando menos cuestionable, en lo referente a sectores sería realmente complicado encontrar alguno no contemplado en el II Plan Director. A las llamadas “Estrategias y prioridades sectoriales” (que incluyen 7 sectores y más de 60 líneas estratégicas subdivididas a su vez en actuaciones prioritarias) hay que sumar las 5 prioridades horizontales, alguna de ellas tan amplia como “lucha contra la pobreza” o la “sostenibilidad medioambiental”, etc.

Establecer prioridades significa hacer expreso qué haremos y, lo que es igualmente importante, qué *no* haremos porque nos desviaría de nuestro rumbo. La tendencia en la cooperación española a considerar todo como prioritario, tiene la consecuencia práctica de que en el fondo, lo contrario también es cierto: cuando todo es prioritario, nada es *realmente* prioritario<sup>9</sup>.

Somos conscientes de que es complicado establecer prioridades en un ámbito como la cooperación para el desarrollo, a través del cual se trata de dar respuesta solidaria a multitud de problemas estructurales y coyunturales en amplias zonas del mundo en desarrollo, en los más variados sectores y en los que están implicados muy diversos grupos y actores. En otras palabras, debemos admitir que es difícil, desagradable y siempre conflictivo en el ámbito de las relaciones internacionales, decir que no nos vamos a ocupar de ciertos problemas del desarrollo (sin duda esenciales para quienes los sufren), pero mientras la cooperación española no establezca prioridades de forma más clara, mucho nos tememos que el rumbo siga siendo bastante confuso y ya sabemos que “quien mucho abarca, poco aprieta”.

En la esfera de los proyectos de desarrollo, Rondinelli<sup>10</sup> señala que la preocupación por la búsqueda del consenso en el establecimiento de objetivos da como resultado que estos sean demasiado generales y poco operativos. Probablemente la falta de la “P” de prioridades en las estrategias de la cooperación española es tal vez consecuencia de haber otorgado una importancia mayor a otras “P”, las de la participación y la política. En efecto, la ausencia real de prioridades es probablemente el precio que hay que pagar para lograr un consenso básico entre los distintos actores públicos y privados, gubernamentales o no, centrales y autonómicos que operan en nuestra cooperación y

---

9. La adecuación a prioridades también es una de las dimensiones de la pertinencia o relevancia de las actuaciones, deduciéndose de lo anterior que cuando todo es prioritario, la relevancia de casi cualquier intervención estaría asegurada.

10. Rondinelli, D.: *Development projects as policy experiments. An adaptative approach to development administration*. Routledge. 1993. Londres.

que presionan para ver sus intereses y orientaciones reflejados en los Planes Directores y otros documentos de estrategia.

Como conclusión, y aunque el II Plan Director ha supuesto un indudable salto de calidad en la estructura de planificación de la Cooperación Española, los objetivos de nuestra ayuda al desarrollo continúan siendo muy generales y aún no hemos sido capaces de resolver uno de los problemas endémicos de la misma, como es la falta de concentración real de los recursos y su indefinición tanto geográfica como sectorial.

### **¿Son las estrategias de la cooperación española el resultado de un patrón de conducta identificable y de un posicionamiento específico?**

Otra de las acepciones de estrategia se refiere a la coherencia de patrones o trayectorias de conducta en el tiempo. Cuesta también observar las virtudes de nuestra cooperación desde este punto de vista. En este sentido pueden apreciarse algunos rasgos específicos de la misma como el amplio y permanente despliegue sobre el terreno (con la implantación de 36 Oficinas Técnicas de Cooperación, 12 centros culturales y 3 centros de formación) o su muy estrecha vinculación con la política exterior española, lo que produce en algunas ocasiones cierta indefinición de su propia organización<sup>11</sup>. Sin embargo, aún estos dos rasgos podrían entrar en discusión. Los principios de la Declaración de París y la paulatina aplicación de los llamados nuevos instrumentos (enfoque sectorial, apoyo presupuestario, etc) así como de la cooperación delegada, debería suponer a medio plazo el replanteamiento de la funcionalidad real de determinadas Oficinas Técnicas y la progresiva separación de la política de cooperación para el desarrollo de la política exterior española. De cualquier forma no es fácil trazar con claridad un patrón específico para la Cooperación Española.

Por otro lado, y sin entrar a debatir la naturaleza competitiva o no del contexto en el que interviene la ayuda española al desarrollo, el concepto de posicionamiento está íntimamente relacionado con los de especialización, singularidad, diferenciación, etc. de nuestra cooperación, ideas presentes desde hace tiempo en el debate y que constituyen una preocupación de algunos gestores: qué es aquello que mejor sabemos hacer y por tanto en lo que deberíamos concentrarnos, de manera que esa concentración nos conceda cierta especificidad y excelencia frente a otros donantes.

---

11. Por ejemplo, la Ley de Cooperación define a las OTC como "unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su Jefe de Misión y la dependencia funcional de la AECL, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación" Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Capítulo III, artículo 26, Madrid 1998.

Lo más cercano a esta reflexión, que hasta el momento no ha tenido, salvo excepciones, consecuencias prácticas, es el frecuente discurso oficial de las supuestas *ventajas comparativas* de nuestro país, ventajas que se derivarían de la (ya no tan reciente) experiencia española de transición a la democracia, de modernización de las administraciones públicas y surgimiento del Estado de las Autonomías, la consolidación del Estado de Derecho, la integración en la Unión Europea, etc.<sup>12</sup>

Cierto es que, pese a abarcar un amplísimo abanico de sectores de actuación, la cooperación española presenta algunas señas de identidad, probablemente más como consecuencia de un trabajo riguroso y continuo en los últimos años que de una especialización real “de partida” (la descentralización y el municipalismo en Centroamérica, la investigación y la lucha contra la malaria en África Subsahariana, el trabajo de preservación del patrimonio cultural y el modelo de las escuelas taller, etc. podrían ser algunos ejemplos). Pero para consolidar un posicionamiento efectivo y reconocible sería necesario:

- a) Seleccionar un número lo más reducido posible de sectores de *verdadera* especialización de la cooperación española.
- b) Concentrar más recursos precisamente en aquellos sectores en los que existe esa mayor experiencia y especialización.
- c) Acompañar el discurso de las ventajas comparativas con la definición, divulgación y puesta en valor de modelos específicos de intervención que, partiendo del marco de referencia de la experiencia y perspectiva española, se alineen de forma clara con las políticas de desarrollo de los países socios (evitando las típicas propuestas “enlataadas” concebidas exclusivamente desde la oferta) y establezcan guías y estrategias concretas en esos ámbitos para orientar tanto las decisiones como la práctica de las intervenciones a los decisores y personal en el terreno.

En definitiva, el discurso de las ventajas comparativas, para desembocar en un liderazgo real y un posicionamiento efectivo, debe necesariamente centrarse en unos pocos ámbitos (no puede ser cierto que seamos tan buenos en todo) y, recurriendo a una metáfora corporal, ir acompañado de más cerebro (modelos y guías de intervención específicos y utilitarios) y más músculo (recursos financieros suficientes).

---

12. Otro posible ámbito de especificidad de la cooperación española, frecuentemente citado, es su orientación hacia países de renta intermedia.

## ¿Bajo qué “perspectiva”?

Dos reflexiones rápidas sobre la perspectiva (valores, creencias, principios de actuación, etc. que pautan o regulan las estrategias) en la cooperación española. En primer término, ya hemos señalado la impresión de que ni los documentos de estrategia existentes, ni los modelos de intervención desarrollados han conseguido dotar a la cooperación española de una perspectiva propia en el tratamiento de determinados problemas del desarrollo. Más bien parecería que la tónica general de las estrategias de la cooperación española es su adhesión inquebrantable a los discursos y paradigmas dominantes del desarrollo surgidos de diferentes acuerdos y foros multilaterales. Nadie pondrá trabas a la idea de que la cooperación española enfatice, entre otros, el desarrollo humano sostenible, la reducción de la pobreza, los objetivos de desarrollo del milenio o los principios contenidos en la Declaración de París, como referencias básicas de su accionar. No obstante, ese discurso es eminentemente político, sin duda “políticamente correcto” y alineado con los acuerdos básicos de la comunidad internacional, pero también marcadamente declaratorio y con poca o nula aplicabilidad práctica para orientar las estrategias.

En segundo lugar, todavía la ayuda al desarrollo es víctima de un principio profundamente arraigado según el cual “más solidaridad -y por tanto, más recursos para cooperación- es siempre mejor”, dado que la cooperación es en sí positiva (mito de la bondad). Este debate ya surgió hace algunos años como consecuencia de las movilizaciones de la Plataforma 0,7%, pero vuelve a estar plenamente vigente en nuestros días. El reciente y espectacular incremento de recursos destinados a AOD y el apoyo que suscita en la sociedad española es una buena muestra de este principio. Sin restar importancia a la necesidad de incrementar los recursos destinados a cooperación (siempre que se haga progresivamente, acompañándola<sup>13</sup> con las reformas necesarias en el sistema –como ya se están abordando- y con una preocupación en paralelo por la calidad de lo que se hace) este aumento genera dinámicas perversas en tanto establece una presión por el gasto contraria al establecimiento “sosegado” de estrategias de intervención y al aprendizaje que su puesta en práctica debe generar.

Si introducimos en una coctelera estos dos aspectos el resultado más probable puede ser que España aporte 528 millones de euros al PNUD para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la contribución –según se

13. Decimos “acompañar” para enfatizar la necesidad de armonizar los ritmos de crecimiento y las reformas necesarias en la gestión.

dice- más importante en la historia del organismo, o el empleo poco meditado y voluntarioso de los nuevos instrumentos sin aplicar las recomendaciones que para su utilización realiza la propia DGPOLDE<sup>14</sup>.

Recientemente ha habido algunos intentos de elaborar un discurso coherente sobre las razones de la orientación principal de la cooperación española hacia países de renta intermedia. Mucho nos tememos que no tanto como consecuencia de una convicción o perspectiva clara, sino más bien de la necesidad de defendernos de la reiterada acusación de la escasa orientación de la cooperación española hacia países más pobres. No parece que el discurso esté aún armado y suficientemente fundamentado, pero creemos que, se esté o no de acuerdo con ella, es innegable que esa orientación dotaría de una cierta perspectiva propia a la cooperación española.

### **¿Responden las estrategias a un aprendizaje basado en la experiencia?**

La formulación de estrategias es una de las etapas del ciclo de gestión, inseparable del resto de fases, porque las orienta o se nutre de ellas. Teóricamente, las estrategias son hipótesis de trabajo, modelos basados en relaciones causales (*si hacemos esto, entonces ocurrirá aquello*) que nos permiten interpretar y comprender la realidad, así como mostrar caminos para su transformación. La estrategia, como es sabido, sólo se puede alimentar y enriquecer a través de un proceso permanente de acción-reflexión-acción.

Tal vez no haya transcurrido suficiente tiempo, porque la evaluación sigue siendo una práctica todavía reciente en la cooperación española y aún en estos días se están sentando las bases de un nuevo modelo y metodología de evaluación, pero lo cierto es que las estrategias de la cooperación española no parecen provenir de ningún aprendizaje extraído de la experiencia, ya que ésta ni está suficientemente sistematizada, ni valorada, ni difundida interna o externamente. Tampoco parece que la Cooperación Española se haya dotado de los mecanismos de retroalimentación necesarios entre los niveles de planificación y gestión que hagan posible, a medio plazo, dicho aprendizaje.

La estrategia en la cooperación española es en la práctica exclusivamente un marco de referencia general que no parece por tanto cumplir con una de las funciones que en cualquier ciclo de gestión se le asigna, la de orientar la

---

14. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores; "*Herramienta para la Elaboración de los Documentos de estrategia País (DEP) de la Cooperación Española*" página 12. 2005 Madrid.

práctica organizacional (en sede y en el terreno). Tampoco la experiencia del personal en sede o en el terreno sirve para orientar la estrategia, por lo que ésta no parece ser, hoy por hoy, el resultado de un aprendizaje basado en la experiencia (al menos no en *nuestra* experiencia). La acción y la reflexión (cuando existe) van por separado en nuestra ayuda al desarrollo; la experiencia no se sistematiza ni se transforma en contenidos “educativos” para el sistema, que alimenten las nuevas estrategias.

### **La estrategia como “estratagema”**

Si las estrategias de la Cooperación Española no orientan suficientemente la práctica, no marcan un rumbo claro de acción, no responden a una perspectiva o patrón específico de comportamiento, no terminan de concretar el posicionamiento singular en función de nuestras experiencias y capacidades y no son consecuencia del aprendizaje organizacional, ¿a qué responden entonces? ¿será que hay que hacerlas a pesar de todo? ¿se trata más bien de estrategias, maniobras de despiste?

A tenor de la proliferación excesiva de documentos de estrategia en los últimos años (55 documentos) da la impresión de que el sistema de planificación de la cooperación española ha pasado de “la nada” a una etapa de excesiva planificación y complejidad<sup>15</sup>, marcado además, si atendemos a la exhuberancia metodológica que exhibe, por lo que podríamos denominar el entusiasmo y radicalidad de los conversos.

Por poner un ejemplo, la llamada “Herramienta para la Elaboración de los Documentos de Estrategia País”, si bien supone un intento loable de homogeneizar el ejercicio de planificación en todos los países prioritarios, es un farragoso manual de una complejidad innecesaria, repleto de matrices y cuadros que, con sus dos anexos, suma más de 140 páginas. Aunque su guión básico no se aparta demasiado de documentos similares de otros donantes, su

15. Así lo expresaba el Consejo de Cooperación para el desarrollo, al valorar el proceso de planificación de la cooperación española en un informe de junio de 2006: “Aunque la secuencia es lógica, tal vez este proceder, en niveles sucesivos de concreción, de lugar a un exceso de documentos y a una complejidad más allá de lo deseable del proceso de planificación en curso”. Y más adelante: “La resultante es un sistema de planificación metodológicamente meditado, pero al mismo tiempo complejo, que requiere de cuatro o cinco niveles para llegar hasta el operativo. Para ajustarse a las previsiones legales, un ciclo de planificación debería durar cuatro años, en los cuales se deberían elaborar –o al menos actualizar-, aplicar y evaluar: un documento de políticas (Plan Director), cerca de 70 documentos estratégicos (13 DES, 23 DEP, unos 30 PAE y algunos DER), cuatro PACI, más de 50 programaciones operativas generales y 200 programaciones anuales (contando con que se realizarían en cada país de intervención, tanto prioritarios como preferentes y de actuación especial)”. Consejo de Cooperación para el Desarrollo: “Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española”, junio 2006.

excesivo desarrollo lo vuelve complejo y de difícil manejo para los gestores. Configura los DEP partiendo de un resumen ejecutivo y una introducción para pasar al diagnóstico de desarrollo del país en cuestión. Para ello, entre otros puntos, propone la cumplimentación de una batería de más de 220 “variables” e indicadores (para uso interno de los actores de la Cooperación Española y, por tanto, no publicada), muchos de los cuales se dividen, a su vez, en subindicadores. El uso obligado de esta batería se ve corregido en la “Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, PAE de la Cooperación Española”<sup>16</sup>, siendo “voluntaria” su utilización en los mismos. Como conclusión del diagnóstico la “herramienta” propone la elaboración de un análisis DAFO del país en términos de desarrollo. En cuanto a la estrategia en sí, y de forma muy resumida, ésta aparecería potencialmente compuesta por objetivos estratégicos (7), líneas estratégicas (78), ámbitos de actuación y acciones prioritarias (175), para hasta 4 niveles diferentes de prioridad, con ciertas dosis de confusión metodológica. Este amplísimo horizonte de posibilidades no hace sino traducir la mencionada falta de concreción del Plan Director y su escaso ejercicio de priorización sectorial. Todo ello, unido a la ya referida proliferación de cuadros y matrices, contribuye a dotar al documento de un carácter casi enciclopédico que se aleja un tanto de su pretendida función utilitaria como guía de actuación de la Cooperación Española en un país determinado.

La elaboración de los DEP supuso una pesada carga de trabajo fundamentalmente para las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECI que se vieron sometidas, además, a la presión de unos plazos excesivamente breves<sup>17</sup>, quedando una vez más de manifiesto la dicotomía entre el ámbito de la planificación, que pareciera concebir la elaboración de herramientas y documentos como un fin en sí mismo, y las posibilidades y necesidades reales de la gestión. Deberíamos corregir esta tendencia divergente si no queremos convertir el ejercicio planificador en una actividad autista, encerrada en su torre de marfil frente a una gestión cada vez más descreída que padece y asume a regañadientes las directrices de aquella.

Frente al mito de la bondad, anteriormente mencionado, los conversos de la planificación enarbolan el estandarte de la burocracia: todo lo que hay que

---

16. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores; *Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, PAE, de la Cooperación Española*, página 27, 2006, Madrid.

17. Como reconoce el Consejo de Cooperación para el Desarrollo en su opinión sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española. Consejo de Cooperación al Desarrollo: “Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española”, junio 2006.



hacer está por escrito, planificado, controlado y regulado de manera que la incertidumbre sea mínima. Metamos la realidad en tablas y complejas fichas de programación, relacionemos cada actividad, por insignificante que sea, con una de las múltiples líneas, objetivos o principios estratégicos del Plan Director y compliquemos la existencia a los gestores hasta límites insospechados. La estrategia como fin en sí mismo, la estrategia como estratagema, para mostrar que gestionamos de manera “científica”, racional y con una dirección clara, aunque sigamos haciendo las cosas como veníamos haciéndolas hasta ahora.

## Conclusión

En resumen, y pese al notable avance experimentado, en el proceso de conformación de las estrategias de la Cooperación Española, teóricamente destinado a dotar a ésta de una dirección clara, se vienen poniendo de manifiesto ciertas tendencias que desvirtúan este propósito: un excesivo desarrollo en lo formal, el divorcio entre la estrategia y la práctica de la gestión, la dificultad de identificar patrones específicos de conducta o posiciones efectivas basadas en criterios de especialización para nuestra cooperación, la ausencia de una perspectiva propia o la consideración de demasiados ámbitos geográficos o sectoriales como prioritarios. Sobre todo ello tendremos que reflexionar en los próximos años, introduciendo los mecanismos correctores para que la estrategia cumpla de manera efectiva, y no sólo en el nivel de la retórica, el papel que se le asigna en el ciclo de la planificación: orientar la práctica de nuestra cooperación sobre la base del aprendizaje extraído de la experiencia.

## Bibliografía

- CONSEJO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: “*Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española*”, junio 2006. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/0DAFCD63-262C-47A9-9D2F-A91C269B2A55/0/Doc-delConsejoprocesodeplanificaci3njulio2006.pdf>
- Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, punto decimoséptimo. 14 de febrero de 2001.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Herramienta para la Elaboración de los Documentos de estrategia País, (DEP) de la Cooperación*

- Española*. 2005 Madrid. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/745CD1EC-3D61-4434-8B48-3689DA360BB2/0/HerramientaDEP.pdf>
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Herramienta para la Elaboración de los Planes de Actuación Especial, (PAE), de la Cooperación Española*. 2006, Madrid. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/22EDF35D-D1AF-425D-9426-4426D4F7EC9F/0/HerramientaPAE090606.pdf>
- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Exposición de Motivos, II Estado actual de la Cooperación, 7 de julio de 1998.
- MINTZBERG, H: *Safari a la Estrategia*. Ediciones Granica. Buenos Aires. 1999.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores: *PACI de Seguimiento 2002*, 2003 Madrid. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/4F962CF5-1C60-40E8-B307-7D15290E5C35/0/seg2002completo4.pdf>
- RONDINELLI, D.: *Development projects as policy experiments. An adaptive approach to development administration*. Routledge. 1993. Londres
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. 2000 Madrid [http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A6CDDD74-992D-4094-BC1E-DBDAB9895E41/0/Plan\\_Director20012004.pdf](http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A6CDDD74-992D-4094-BC1E-DBDAB9895E41/0/Plan_Director20012004.pdf)
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de asuntos Exteriores: *PACI de Seguimiento 2003*, 2004 Madrid. <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/A1D1AE2F-B062-4E4C-A1AF-AE6387357AA1/0/SeguimientoPACI2003.pdf>
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de asuntos Exteriores: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, 2005 Madrid. [http://www.maec.es/NR/rdonlyres/63D1D276-85B5-41C4-BE66-97678A6BC292/0/Plan\\_Director\\_Esp.pdf](http://www.maec.es/NR/rdonlyres/63D1D276-85B5-41C4-BE66-97678A6BC292/0/Plan_Director_Esp.pdf)