
LA PLANIFICACIÓN EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA. EL CASO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

JOSÉ CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

La última década ha sido testigo de la consolidación de la cooperación autonómica y local en España. Algunos de los indicadores de tal situación son el peso de la AOD así como los procesos de institucionalización normativa y estratégica que las distintas Comunidades Autónomas han experimentado. El artículo hace una revisión sobre las causas que han conducido a la adopción de la planificación entre las CC.AA así como algunos de los problemas y retos que enfrentan estos ejercicios.

ABSTRACT

Over the last ten years the Regional and Local Aid Cooperation in Spain has undertaken a major effort in constructing an institutional and strategic framework to operate accordingly. Besides the amount of ODA given by the Regional and Local Authorities, there is also a tendency to adopt the strategic planning as the main instrument to promote an active role in the Spanish Aid System. The article focuses on the causes that led to such decision and the main obstacles and challenges faced by the Regional policy-makers.

RÉSUMÉ

La dernière décennie a été témoin de la consolidation de la coopération autonome et locale en Espagne. Certains indicateurs de cette

* Investigador del IUDC-UCM

situation sont le poids de l'AOD ainsi que les processus d'institutionnalisation normative et stratégique dans les différentes communautés autonomes. L'article révisé les causes qui ont conduit à l'adoption de la planification entre les communautés autonomes, ainsi que les problèmes et les défis qu'elles ont affrontés.

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 solo 15 años) a 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 450 millones de euros en 2006. Semejantes esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: un 20% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales (más del 30% 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 de la ayuda desplegada por el conjunto de los actores que conforman el sistema de cooperación descentralizada. Fragmentación por cuanto cada actor ha venido impulsado 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.

Es en este contexto donde se han venido realizando importantes ejercicios para dotar al sistema de ayuda descentralizada de marcos claros de actuación. En ellos, el ciclo de la planificación ha tenido un lugar central, pues no en vano sitúa a las comunidades autónomas en consonancia con los esfuerzos presupuestarios experimentados desde hace años. Son estos ejercicios los que se describirán a continuación, destacando sus fortalezas y debilidades.

Un breve diagnóstico sobre las causas que han conducido a la planificación en la cooperación autonómica

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.

Por último, otro de los valores añadidos que tiene la planificación es la posibilidad de medir el esfuerzo realizado y compararlo con el ejercicio planteado de antemano. En este sentido, la evaluación se convierte no sólo en un instrumento para la rendición de cuentas sino para el aprendizaje de los actores que conforman el sistema de ayuda. Sin establecer el fin al que se desea contribuir sería difícil saber si se ha tenido éxito en el despliegue de la acción política.

Estas son algunas de las razones que, en términos generales, han llevado a prácticamente todas las comunidades autónomas a realizar ejercicios de planificación de su ayuda (como veremos más adelante, con mayor o menor acierto y sin que de ello se derive un cambio en la política de cooperación de un buen número de ellas). Empero, detrás de semejante motivación aparecen también factores de índole operativa o, por definirlo en términos más coloquiales, relacionados 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.

Si bien esas razones son suficientemente importantes como para plantear un proceso de reflexión como el que la planificación exige, otras justificaciones proceden del ámbito de la eficacia de la ayuda, un campo donde tanto técnicos como responsables políticos han centrado su atención en los últimos años. Sin duda, cualquiera de estos dos colectivos argumentaría que la ausencia de planificación ha propiciado (aunque no de manera directa) la realización de débiles diagnósticos que denotan una baja concertación en la fase de identificación de las acciones junto a una formulación más bien imprecisa de los alcances de éstas. Fruto de estos débiles diagnósticos, pero sobre todo por la ausencia de un diagnóstico del sistema de ayuda de la Comunidad Autónoma que definiera capacidades y debilidades, la ayuda muchas veces no ha sabido ni podido encontrar su enraizamiento en los procesos de desarrollo nacionales y locales a los que inicialmente contribuía, bien por la falta de alianzas con actores estratégicos, por no generar contrapartes adecuadas o por la falta de sostenibilidad de las acciones acometidas.

No olvidemos, por otro lado, que los ejercicios de ayuda previos al establecimiento de procesos de planificación se han basado sobre todo en una “dependencia de la demanda”, con el “diálogo entre actores” más centrado en la solitud de subvención para las acciones, con un protagonismo claro de las ONGD y socios locales frente a la administración pública. En este marco, otra

de las deficiencias experimentadas ha estado centrada en la resolución de las acciones diseñadas para atender la demanda procedente del Sur, sujeta en ocasiones a amplias prioridades (es decir, “todo vale”) que alientan el oportunismo y alejan a la ayuda de la debida especialización. En estas convocatorias se ha podido percibir el sesgo producido por el elevado margen de control que acumulan o bien los técnicos o bien los responsables políticos. En resumen, la excesiva aleatoriedad de las intervenciones y los criterios de asignación de la ayuda han propiciado en muchos casos la pérdida de grados de eficacia y eficiencia en la ayuda que, poco a poco, han tratado de recuperarse con ejercicios de planificación.

El ciclo de planificación en la ayuda autonómica

En la actualidad, y mimetizando el modelo central de cooperación, las comunidades autónomas 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.

Tabla 1. Proceso legislativo y de planificación en las CC.AA

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

Fuente: elaboración propia

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 ve 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. Algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, poseen un “plan de evaluación” centrado no sólo en conocer el grado de eficacia y eficiencia de la ayuda sino en “arrojar diagnósticos sobre impactos sostenibles que se aproximen a la eficacia que la Comunidad de Madrid tiene como agente de desarrollo”¹.

1. *Plan General de Cooperación 2005-2008*. Comunidad de Madrid. Dirección General de Cooperación. Consejería de Inmigración. Comunidad de Madrid.

- 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.

Desde que el Gobierno Regional de Madrid aprobó la Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (LCDCM) y se procedió a la elaboración del Plan General de Cooperación 2001-2004, el resto de comunidades autónomas han procedido de manera similar. Lógicamente, la pregunta que se plantea es, ¿qué ha mejorado con los ejercicios de planificación?, ¿están sirviendo los planes para pasar de un modelo de ayudas a otro de políticas públicas de desarrollo?. Quizás el lapso de tiempo que ha transcurrido durante estos últimos cinco años (período en el cual la proliferación de leyes y planes directores fue sin duda intensa) no haya arrojado suficientes datos para dar una respuesta definitiva al respecto, bien porque los ejercicios de planificación no han acabado todavía o bien porque, habiendo acabado, no se ha procedido a realizar una evaluación sistemática del plan (lo cuál nos llevará, más adelante, a mencionar algunos de los rasgos genéricos de estos ejercicios).

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 a los procesos de selección de los proyectos y a elevar 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, 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 sinergia 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 facilitar 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 planes 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. Empero, 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 vengan

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 de poder evaluarlos por dos razones: ausencia de una línea de base y de indicadores.

Tradicionalmente se ha considerado que la planificación y el establecimiento de objetivos son acciones forzosamente vinculadas. El objetivo no sólo describe el cambio propuesto sino que éste debe ser observable y medible. Pues bien, ningún plan director (ni siquiera el de la cooperación central) dispone de indicadores para poder evaluar el alcance de este tipo de objetivos, aunque sí de las intervenciones programadas para países y sectores específicos (por no decir de las acciones más simples como los proyectos). La alternativa para algunos ha sido la de agregar los resultados conseguidos por cada una de las intervenciones y, finalmente, poder estimar la mayor o menor eficacia en el logro de los objetivos de la ayuda. Por ello, los objetivos finalmente no actúan sino a modo de “marcadores” a los que orientar la ayuda, es decir, saber que estamos “apuntando” en la dirección correcta (que no es poco)... aunque luego no sepamos si efectivamente el “tiro” erró o no. En el fondo, detrás de estas consideraciones se encuentra el ubicuo problema de la atribución (la relación causa-efecto entre la ayuda y los cambios producidos en niveles más complejos que los de proyectos o programas) y la dificultad de contar con una buena información de partida que puedan suministrar las instituciones de los países socios.

No es extraño, por tanto, que los planes hayan optado por una vía intermedia como es la inclusión de indicadores de gestión. Así, es frecuente encontrar indicadores como los porcentajes asignados a los países prioritarios y a los países menos adelantados, o a los sectores especialmente importantes para la cooperación autónoma en concreto, por poner algunos ejemplos.

Al tiempo, 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 autónomas 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 autónoma, 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.

En todo caso, y conociendo los distintos niveles de institucionalización (a través de leyes, planes directores, estructuras que respondan a los objetivos de éstos e incremento de la ayuda) de las cooperaciones descentralizadas en España, en las autonomías donde este proceso no se ha consolidado parece aconsejable optar por una planificación anual (dar preferencia a la elaboración del Plan Anual) y concentrar los esfuerzos por hacer de éste el documento de referencia para la ayuda que lleve a cabo la Comunidad Autónoma. ¿Por qué, entonces, desaconsejar el resto de documentos? Una serie de consideraciones de carácter práctico que podrían sintetizar semejante decisión son las siguientes:

- En primer lugar porque la elaboración de un Plan País o Documento País es pertinente si el país con el que se coopera tiene elaborada una estrategia de desarrollo propia que incluya a la Estrategia de Cooperación de la Comunidad Autónoma entre sus lineamientos, es decir, debe haber complementariedad entre las estrategias de los dos socios de la cooperación, hecho que se produce entre agencias de cooperación estatales o cuando el volumen de la ayuda de una Comunidad Autónoma tiene un impacto evidente en el desarrollo de ese país.
- Además, el Plan País debe contar con una transferencia de fondos importante ejecutada de manera directa, opción que la cooperación autonómica, de momento, no ha implantado como principal modalidad de gestión de la ayuda.
- Este punto se apoya en el elevado protagonismo que tienen las ONGD como canalizadoras de una gran parte de la ayuda autonómica (cerca del 85%). Se pueden establecer prioridades sectoriales y geográficas e incluso aspectos temáticos en las bases de las convocatorias, pero es más difícil cambiar la orientación de las prioridades de las ONGD dentro de cada país a menos que se realice un esfuerzo gradual por concentrarse en aquellos sectores y zonas, dentro de un país, que sean prioritarios para la política de cooperación de las CC.AA.

Un último elemento de análisis de los diferentes planes directores pasa por la constatación de que, sólo en contadas ocasiones, se plantea el marco presupuestario para alcanzar los objetivos de la ayuda.

Más allá de las deficiencias derivadas de los ejercicios de planificación realizados por las CC.AA, aparece una cuestión todavía más importante y que parece inexorablemente vinculada a la mejora de la calidad de la ayuda: la Gestión Basada en Resultados (GBR). Es esta una iniciativa que se ha venido adoptando en la última década por la comunidad de donantes y cuyo fin está orientado a que las asociaciones entre los donantes y los socios se establezcan

en un marco más efectivo y orientado a resultados. Este cambio de modelo refleja el amplio consenso, después de más de 30 años, sobre la importancia que tiene orientar la ayuda hacia resultados concretos y medibles.

En nuestro caso, el Plan Director de la Cooperación Española 2005- 2008 establece que la GBR incluye un cambio en el modo de pensar y actuar, pues la gestión de la ayuda debe realizarse en función del establecimiento de resultados e impactos deseados e identificar los recursos necesarios para alcanzarlos y no al revés. Pues bien, a la luz de los comentarios reseñados anteriormente, es posible enunciar los principios de la GBR...

- *Orientación hacia objetivos claros:* que ayudan a establecer metas de cambio deseado y la oportunidad de valorar si éste ha ocurrido.
- *Causalidad/atribución:* que ayuda a establecer una vinculación (también llamada “cadena de resultados”) entre los recursos utilizados y actividades realizadas para lograr resultados, objetivos y efectos deseados.
- *Mejora continua/informes anuales:* revisar periódicamente los resultados ayuda a establecer una base de ajuste (tanto en el nivel táctico como estratégico) que permita mantener los programas en su curso de acción y logre maximizar sus objetivos.

...y plantear la siguiente pregunta: ¿son los actuales planes directores el mejor instrumento para ir encaminando la ayuda autonómica hacia la GBR?. La respuesta es sencilla: no, pero son un primer intento de “ordenar la casa” que pueden ir acomodándose a las exigencias que se deriven del nuevo enfoque de ayuda. En desdén de la cooperación autonómica, es preciso apuntar que ni siquiera este asunto queda de momento claro para la cooperación central, cuya agencia deberá adaptarse a los procedimientos de gestión derivados de la nueva Ley de Agencias y la orientación de su trabajo hacia resultados evaluables y por los que deberá rendir cuentas. En todo caso, lo que sí parece claro es que tales esfuerzos serán también una tarea pendiente para las agencias de cooperación autonómicas que, poco a poco, empiezan a crearse en el conjunto del sistema autonómico de ayuda.

Consideraciones finales: la planificación de la cooperación autonómica dentro del ciclo de planificación de la cooperación española

Si los retos que se desprenden de los puntos anteriores son importantes, no es menor el de acomodar la planificación de las diversas CC.AA al ciclo de planificación de la cooperación central. Con el segundo Plan Director

de Cooperación española se instauró un nuevo ciclo de planificación de la ayuda caracterizado por la adopción paulatina de metodologías de planificación y gestión basadas en los resultados obtenidos en los países destinatarios. Al tiempo, este instrumento se ha complementado con otros tres considerados como fundamentales: los Documentos de Estrategia Sectorial (DES), los Documentos de Estrategia-País (DEP) y los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

A la luz de lo comentado en los párrafos anteriores, es en este marco de documentos programáticos donde los solapamientos entre los dos modelos de cooperación (central y descentralizada) así como las dificultades para incorporarse al ciclo de la planificación española aparecen. Solapamientos por cuanto los “documentos país” y los “documentos sectoriales” de ambos niveles de la administración pública no difieren en sus objetivos y principios esenciales: la cooperación central y la autonómica atienden problemas de similar naturaleza, plantean objetivos parecidos y emplean los mismos enfoques a la hora de elaborar las acciones que pondrán en marcha, en unos casos a gran escala y en otros a escala más reducida. La única diferencia en este marco de documentos programáticos es que en la cooperación central el ejercicio de planificación dispone de una potente estructura (la DGPOLDE) que impulsa un sistema de seguimiento y evaluación capaz de generar lecciones aprendidas e integrarlas en el nuevo ciclo de planificación, aspecto éste que todavía no se ha consolidado en la cooperación autonómica.

Y, en fin, dificultades para incorporarse al ciclo de planificación por cuanto la lógica de intervención central está muy vinculada a las capacidades y recursos que un donante como España está tratando de desplegar en los últimos años. Ante esfuerzos tan importantes como los desarrollados en el campo de la calidad y la cantidad de la ayuda, la planificación debe forzosamente incrementar su nivel de ambición y, por tanto, de complejidad. En este marco, el espacio donde la cooperación autonómica (y local) puede incorporarse a los esfuerzos planificadores queda reducido a poner en marcha ejercicios de concertación a través de las subcomisiones (CC.AA y EE.LL) de la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo; así como la participación en jornadas dedicadas a analizar y fortalecer el papel de las CC.AA y los EE.LL en la cooperación para el desarrollo y poner en práctica su valor añadido, por ejemplo a través de la iniciativa de Apoyo a Redes Temáticas-ART junto con organismos multilaterales de ayuda, los programas VITA o Gobernabilidad en el Mediterráneo o el Programa MUNICIPIA por poner algunos ejemplos.

De momento, son iniciativas como la participación en las comisiones mixtas o la homogeneización de los sistemas y procedimientos de las cooperaciones autonómicas para las convocatorias, además de las ya reseñadas, las que a día de hoy mejor parecen responder a la necesidad de planificar conjuntamente, y ha de reconocerse que son acciones importantes que hace años ni siquiera se hubieran planteado. Empero, y destacando como positivos estos avances, deben reconocerse como vías intermedias que no acaban de plantear decididamente una cuestión central: la multiplicación de los planes tiende a aumentar las dificultades y los conflictos de intereses y de competencia para lograr una coordinación de las acciones públicas. No hay que olvidar que establecer un plan necesariamente implica tomar decisiones que favorecen algunos intereses en detrimento de otros, y en un régimen democrático, expresándolo de manera muy clara, planificar cabalmente puede suponer la reducción del grado de autonomía de los responsables políticos frente a las partes implicadas en el sistema de ayuda. De ahí que estos ejercicios tiendan a presentarse como programas políticos con cuyos objetivos, generalmente bastante amplios, se logre el máximo respaldo posible: prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo político.

En resumen, la planificación choca a menudo con la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo, pues en las distintas Comunidades Autónomas todavía persisten visiones o concepciones distintas que los responsables políticos tienen sobre la ayuda al desarrollo. Y son éstos los que ganan las elecciones y legítimamente orientan su acción exterior de acuerdo a su programa.

Superar esta visión provinciana de la ayuda al desarrollo y hacer de la planificación un ejercicio más práctico y estimulante para las distintas realidades de la cooperación autonómica son cuestiones sobre las que se deberá incidir en el futuro necesariamente si es que se quiere hablar, como se viene haciendo, de coordinación y coherencia entre las distintas políticas