

The background of the cover features several thick, colorful ribbons in shades of red, green, blue, yellow, and pink, which are intertwined and overlap each other, creating a dynamic and abstract composition.

# Informe sobre la Política de *Cooperación al Desarrollo* de las Comunidades Autónomas

## Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

C/ Reina 17, 3º. 28004 Madrid

Tel: 91 521 09 55 / Fax: 91 521 38 43

informacion@coordinadoraongd.org

www.coordinadoraongd.org

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España es una asociación sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 organizaciones no gubernamentales de desarrollo y 17 Coordinadoras Autonómicas que buscan la acción conjunta y coordinada en la Educación para el Desarrollo y la Cooperación con los pueblos del Sur.

**Coordinación de contenidos:** *Roser Gil Cortés* (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España)

**Agradecemos su colaboración y aportaciones** en la elaboración de este documento a todas las *Coordinadoras Autonómicas de ONGD* y especialmente a la *Coordinadora Andaluza y Extremeña de ONGD*.

**Diseño gráfico y maquetación:** *Ana Linares* ([www.pontella.es](http://www.pontella.es))

**Fecha de edición:** *Marzo 2012*

Este informe ha sido realizado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con cargo al proyecto Impulso de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de desarrollo a través del seguimiento de políticas, la comunicación para el desarrollo y la movilización social. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está distribuida bajo una licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España (CC BY-NC-SA 3.0) disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

Este Informe se puede descargar en: <http://www.coordinadoraongd.org>

## 1. ¿Quién

### *desarrolla la política de Cooperación en las Comunidades Autónomas? ..... 7*

- 1.1 El marco institucional: los órganos responsables de la política de Cooperación Autonómica .....7
- 1.2 Los compromisos legales y políticos adquiridos por los gobiernos autonómicos en relación con la política de Cooperación ..... 9

## 2. ¿Qué

### *modelo de Cooperación y Educación para el Desarrollo llevan a cabo las Comunidades Autónomas? ..... 11*

- 2.1 Los actores de la Cooperación Autonómica ..... 11
- 2.2 Las modalidades e instrumentos de gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo Autonómica..... 12
- 2.3 Las convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva ..... 15
- 2.4 Los ámbitos de intervención de la Cooperación Autonómica: Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y de Emergencia y Educación para el Desarrollo y sensibilización social ..... 16
- 2.5 Las prioridades de destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo Autonómica..... 16
- 2.6 La Educación para el Desarrollo en las Comunidades Autónomas: volumen de fondos e instrumentos de gestión ..... 18

## 3. ¿Cómo

### *desarrollan la política de Cooperación y Educación para el Desarrollo las Comunidades Autónomas? ..... 20*

- 3.1 Los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación ..... 20
- 3.2 Las capacidades de gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo presupuestada en las Comunidades Autónomas.....22
- 3.3 Los mecanismos de coordinación y coherencia entre las distintas administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, entre ésta y el gobierno central o con otros actores de la Cooperación.....23
- 3.4 Los espacios formales e informales de diálogo con el sector de ONGD .....23
- 3.5 Los Consejos de Cooperación de las Comunidades Autónomas .....23
- 3.6 La rendición de cuentas: espacios y mecanismos.....24
- 3.7 La transparencia de la política de Cooperación Autonómica .....24
- 3.8 El control parlamentario de la política de Cooperación Autonómica .....24

## **Conclusiones.....25**



# Introducción

La Cooperación al Desarrollo de los gobiernos autonómicos y locales nació y se ha consolidado de la mano de las organizaciones sociales. El origen de esta política en España responde directamente a una demanda social de solidaridad que se inició en los años 90 con la petición de muchas personas, organizaciones y movimientos de la sociedad civil para que España destinara el 0,7% de su PIB a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El amplio respaldo social manifestado hizo entender a las administraciones Autonómicas y locales, más cercanas a la ciudadanía, que este tema era importante para la población y, por tanto, debía ser importante también para las administraciones públicas.

La Cooperación al Desarrollo que realizan las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y las Entidades Locales (EELL) en España se conoce como Cooperación descentralizada. A pesar de las notables diferencias que existen entre Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, etc y a lo interno de cada una de estas estructuras de gobierno, la Cooperación descentralizada tiende a considerarse como un todo homogéneo. Esta heterogeneidad se refleja en los modelos de Cooperación Autonómica (estructuras administrativas e instrumentos de gestión, volumen y destino de la AOD, etc), en su evolución y en la diferente implicación y participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de la política de Cooperación.

El contexto en el que se desarrolla este informe desde el punto de vista económico y político es muy preocupante para la Cooperación Autonómica.

En los tres últimos años y con la excusa de la crisis, estamos asistiendo a un debilitamiento progresivo de las políticas públicas de solidaridad que las Comunidades Autónomas realizan desde la década de los años 90.

Al momento de publicar este informe, la AOD Autonómica en 2011 había alcanzado los 328 millones, 60 millones menos que en 2010, lo que supone un descenso del 15%. Las cifras que se manejan sobre 2012 reflejan un escenario de 266 millones de AOD Autonómica, lo que supone un recorte acumulado de cerca de 180 millones desde 2009, cuando las CCAA sumaron 446 millones de euros destinados a AOD.

Además, “otras nuevas formas de recortes” ponen en peligro el sistema de Cooperación Autonómica: retrasos de hasta dos años en pagos de subvenciones ya concedidas, negativa a abonar segundos plazos de proyectos aprobados, requerimientos injustificados para la devolución de fondos ya concedidos, etc.

A esta situación se añade el debilitamiento que están sufriendo las estructuras de algunas Administraciones Públicas Autonómicas, que se materializa en la supresión de Consejerías y Direcciones Generales responsables de la política de Cooperación, y que constituye una pieza más del grave y alarmante retroceso al que estamos asistiendo.

El presente informe se dirige al conjunto de actores de la Cooperación Autonómica, y pretende ser un análisis de la política de Cooperación al Desarrollo que realizan las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de las ONGD como actor fundamental en la planificación, seguimiento y ejecución de la misma. Las conclusiones que aquí se presentan, tienen como objetivo, servir de insumo para el debate

sobre el modelo de Cooperación Autonómica, que en la actualidad y debido en parte, a la crisis económica, está cobrando mucha fuerza.

El análisis se basa en la información facilitada por las Coordinadoras Autonómicas de ONGD, que ostentan la representación institucional de las ONGD en las CCAA y desarrollan las labores de interlocución e incidencia política ante los gobiernos autonómicos. Esta información se ha recogido a través de unos cuestionarios cumplimentados por las Coordinadoras a lo largo del año 2011.

La estructura del Informe consta de tres bloques:

- › El primer bloque aborda las características y capacidades de las estructuras político-administrativas que desarrollan la política de Cooperación en las CCAA y el marco jurídico en que se desarrollan.
- › El segundo bloque presenta el modelo de Cooperación y Educación para el Desarrollo que las CCAA desarrollan.
- › El tercer bloque describe cómo es la gestión de la política de Cooperación y Educación para el Desarrollo.

# 1. ¿Quién desarrolla la política de Cooperación y Educación para el Desarrollo en las Comunidades Autónomas?

En este apartado trataremos de describir y valorar la situación actual, incorporando los casos en los que ha habido una reestructuración en el gobierno tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011.

## 1.1 El marco institucional: los órganos responsables de la política de Cooperación Autónoma

Las Comunidades Autónomas configuran el órgano encargado de su política de Cooperación en base a dos opciones fundamentales: **Dirección General o Servicio Administrativo**. La decisión de optar por uno u otro tiene una lectura en cuanto al peso que se le da a esa política, y en consecuencia, en el perfil de la persona que se designa para dirigirla (cargo político o técnico-jefe/a servicio). Podría decirse que la opción de crear una dirección específica para desarrollar la política de Cooperación, muestra un mayor compromiso con ella o la consideración de la misma como una política con entidad propia, alejándola de su instrumentalización al servicio de otras políticas.

En esta misma línea, la incorporación de este órgano en una determinada **Consejería** y la unión con unas materias u otras, tiene lecturas de tipo político, porque refleja las diferentes visiones de la política de Cooperación (como política en sí misma-dentro de la política social o de la política exterior- o como instrumento para impulsar otra política, como en el caso de la vinculación con la política de inmigración).

La realidad nos muestra que en seis CCAA, el órgano es una Dirección o Subdirección General (Canarias, Catalunya, Aragón, Baleares, Madrid, Galicia), mientras que en ocho CCAA, se trata de un Servicio Administrativo (La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Cantabria, Asturias, Castilla- La Mancha, Castilla y León y Navarra). De las otras tres CCAA, no se tiene información o no responden a esta categorización.

En cuanto a la inserción de las Direcciones o Servicios de Cooperación, en una u otra Consejería, existe mucha diversidad. Destacan como más recurrentes las Consejerías de Asuntos Sociales (cinco CCAA) y la de Presidencia (cuatro CCAA), a continuación se encuentra un amplio abanico: Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Deporte, Justicia y Administraciones Públicas, etc.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, la incorporación de las Direcciones o Servicios de Cooperación en una determinada Consejería tiene potenciales implicaciones al servir como reflejo de las diferentes visiones de la política de Cooperación. Así por ejemplo, en el caso de Canarias se ubica en la Consejería de Economía y Hacienda, probablemente, porque reciben una cantidad importante de fondos de la UE condicionados al desarrollo de la política de Cooperación con África.

En Madrid, Comunidad Valenciana y Baleares, la política de Cooperación, se asocia a la de inmigración probablemente porque se considera una estrategia de control de los flujos migratorios y esto queda reflejado en la estructura orgánica: Viceconsejería de Inmigración, Voluntariado y Cooperación, Dirección de Integración y Cooperación, Dirección General de Cooperación e Inmigración respectivamente.

En ningún gobierno autonómico se incorpora la materia de Cooperación en el nombre de la Consejería donde se ubica, a diferencia del nivel estatal, donde se identifica como “Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”.

En todas las CCAA, hay otras Consejerías, además de las que tienen la competencia, que realizan acciones de Cooperación, lo que las asemeja con la Cooperación estatal, en la que las acciones de Cooperación se realizan desde distintos ministerios: educación, economía, etc. Por ejemplo en Andalucía en 2010 hubo cuatro Consejerías que tenían presupuesto para Cooperación: Presidencia, Vivienda y Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Cultura.

La creación de **Agencias Autonómicas de Cooperación**, al estilo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como entidades públicas sometidas al derecho privado, con patrimonio propio y autonomía financiera, ha sido, en algunos casos, una apuesta de carácter más técnico (para facilitar y en algunos casos profesionalizar la gestión), que político, aunque no es posible generalizar esta afirmación.

En estos casos, como en los que no existe Agencia, es necesario atender al referente en el gobierno que sustenta esta política, para valorar el peso que tiene en la agenda del ejecutivo autonómico.

Este modelo de Agencias, se ha seguido en seis CCAA (Asturias, Extremadura, Catalunya, Baleares, Euskadi, y Andalucía).

Tras las elecciones de mayo de 2011 se han registrado cambios en las estructuras de Cooperación de seis CCAA. Concretamente en una Comunidad se ha suprimido la Agencia (Madrid, Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación), en cinco CCAA se ha cambiado la adscripción de la Dirección o Servicio de Cooperación a otra Consejería, y en tres CCAA se ha bajado el rango jerárquico (de Dirección a Subdirección o Servicio Administrativo).

Estos cambios suponen en la práctica un descenso de la política de Cooperación en la escala de prioridades de los gobiernos, incluso su progresiva desaparición.

En cuanto a la **organización interna de los órganos responsables** de la política de Cooperación (departamentos en los que se divide), nos encontramos con que en seis CCAA no existe o no se diferencia claramente la estructura y funciones de cada uno de los puestos asociados a la gestión de esta política.

En los casos en que existe o se reconoce claramente, la distribución más frecuente es 1 servicio de planificación y/o evaluación (técnico) y otro jurídico-administrativo (gestión). En el servicio de carácter más técnico se ubican, si existen, los puestos con competencias específicas como por ejemplo, el personal técnico experto en equidad de género, que únicamente existe en tres CCAA (Andalucía, Catalunya y Euskadi).

Las Agencias tienen una estructura más clara, que responde más a la especialización técnica, así solemos encontrar una unidad técnica, que incorpora las prioridades transversales, una unidad de planificación y evaluación, y una unidad económico-financiera. En casos aislados (Andalucía) se cuenta con unidades geográficas, al estilo de la AECID.

Sobre las capacidades de gestión de los órganos encargados de la política de Cooperación, concretamente atendiendo al **personal y porcentaje destinado a recursos humanos** y a la formación de éstos (si es específica o no) nos encontramos con que: los equipos de gestión de las CCAA tienen una media de 7-8 personas, destacando Castilla-La Mancha (13), Andalucía (109) y Catalunya (aproximadamente 60)<sup>1</sup>. El elemento coincidente en gran parte de las CCAA es que de media sólo el 30% del personal tiene conocimientos específicos sobre Cooperación y en la mayoría de los casos se trata de becarios/as, o asistencias técnicas, con la consiguiente rotación que esto implica. Esto supone que para determinadas

<sup>1</sup> Se ha llevado a cabo un expediente de regulación de empleo que ha afectado a unas 40 personas en la Agencia, pasando de ser unos 100 trabajadores/as, a no superar los 60 trabajadores/as.



tareas sobretodo, de valoración, auditoría y evaluación de proyectos, Planes Directores, etc., se recurre a la subcontratación de empresas consultoras, aunque se trate de acciones propias de la Administración.

En los casos en que existe una Agencia, el personal ubicado en la misma tiene en su mayoría, formación específica, por lo que podría afirmarse que la existencia de este organismo, permite a la Administración contar con mejores capacidades para ejecutar la política de Cooperación y lograr una mayor calidad en sus acciones.

En cuanto al porcentaje del presupuesto de AOD que se destina a la partida de recursos humanos, tenemos mucha variedad, desde el 0.85 de Castilla-La Mancha hasta las CCAA que se encuentran en torno al 2% (Asturias, Cantabria, Navarra) y las que están entre el 5% y 8% (Extremadura<sup>2</sup>, Castilla y León, Galicia, Madrid, Andalucía).

## 1.2 Los compromisos legales y políticos adquiridos por los gobiernos autonómicos en relación con la política de Cooperación

Las CCAA han ido consolidando su política de Cooperación y se han dotado de un marco legal y político que ha sido refrendado por el conjunto de actores políticos y sociales de cada territorio.

En todas las CCAA existen **Leyes Autonómicas de Cooperación**, aprobadas entre 1999 y 2009, sin embargo presentan pocas diferencias entre ellas, por lo que parece más un ejercicio de emulación territorial, que una toma de postura política determinada sobre el modelo de Cooperación que los gobiernos quieren impulsar. Se trata de instrumentos de carácter fundamentalmente programático y en los casos en los que contienen compromisos cuantitativos o cualitativos, tras lo ocurrido en los últimos años, comprobamos que la fuerza de la ley no es garantía para una mayor exigibilidad, aunque así pudiera parecer en un análisis rápido.

Sólo en cuatro CCAA se menciona en la ley el **objetivo del 0,7%**: Euskadi, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana, pero únicamente Euskadi y Castilla y León calendarizan esta meta:

CCAA	Ley de Cooperación	Compromiso	Calendarización
Euskadi	Ley 1/2007	0.7 en 2012	0.49 en 2010, 0.59 en 2011
Castilla y León	Ley 9/2006	0.7 en dos legislaturas	
Comunidad Valenciana	Ley 6/2007	0.7 sin fecha	
Galicia	Ley 3/2003	0,7 sin fecha	

En Euskadi cuentan además, con una ley (Ley 14/2007 de Solidaridad y Justicia con los Países Empobrecidos) que obliga entre otras cosas al gobierno vasco a condonar la parte de la deuda externa del gobierno español que le corresponde, a aplicar medidas de impulso del comercio justo y a no utilizar fondos públicos para la financiación de empresas armamentísticas. Sin embargo, salvo tímidos pasos en materia de comercio justo, es una ley que se está incumpliendo sistemáticamente.

Existen también otros instrumentos de carácter político que comprometen a los gobiernos, como es el caso del Compromiso Andaluz por la Solidaridad, firmado por todos los partidos para el período 2004-2012, donde se alcanzaría el 0,7% con un calendario presupuestario.

<sup>2</sup> Se han eliminado el cargo de Dirección, y los 2 de Coordinación. Esta restructuración supondrá una reducción en el porcentaje destinado a AOD en los presupuestos de 2012.

Una mención especial merecen los **Pactos Autonómicos contra la Pobreza**, porque han sido impulsados directamente por las ONGD. En la actualidad sólo seis CCAA cuentan con este instrumento: Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, Cantabria, La Rioja y Baleares. De éstos se valora su utilidad en tanto que reiteran los compromisos de lucha contra la pobreza, se construyen con el consenso de las fuerzas políticas y la sociedad civil y abren espacios de diálogo. Sin embargo, después de lo ocurrido en los últimos años, han demostrado ser una herramienta poco útil para vincular políticamente, a los gobiernos con el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Además, destacamos otros compromisos presentes en algunas CCAA. Concretamente en Asturias, la Agencia Asturiana y la Coordinadora de ONGD firmaron en 2004 un Código Ético de la Cooperación Asturiana y en Catalunya, se aprobaron en 2010 las “Directrices de equidad entre mujeres y hombres en la política pública de Cooperación al Desarrollo”.

Es importante destacar que, con las **reformas de los Estatutos de Autonomía**, se ha incorporado en todas las CCAA la competencia sobre Cooperación Internacional, dando de esta manera un soporte legal a esta política y reconociéndola como propia. En Extremadura, por ejemplo, se ha introducido en el Estatuto un apartado específico para Cooperación al Desarrollo donde incluso se destaca la importancia de la sensibilización de la ciudadanía.

**Tabla 1: Leyes y Pactos de Cooperación de las Comunidades Autónomas**

CCAA	Leyes /Pactos
Andalucía	Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Aragón	Ley 10/2000 relativa a la Cooperación para el Desarrollo
Asturias	Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo
Baleares	Ley 9/2005 Cooperación al Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2007
Cantabria	Ley 4/2007 de Cooperación Internacional al Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2007
Canarias	Ley 4/2009 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Catalunya	Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo
Castilla- La Mancha	Ley 3/2003, de Cooperación al Desarrollo
Castilla y León	Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo
Comunidad Valenciana	Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2009
Euskadi	Ley 1/2007, de 22 de febrero de Cooperación al Desarrollo Ley 14/2007 de Solidaridad y Justicia con los Países Empobrecidos
Extremadura	Ley 1/2003 de Cooperación para el Desarrollo
Galicia	Ley 3/2003 de 19 de Junio de Cooperación para el Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2010
La Rioja	Ley 4/2002 de Cooperación al Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2007
Madrid	Ley 13/1999 de Cooperación para el Desarrollo.
Murcia	Ley 12/2007 de Cooperación al Desarrollo
Navarra	Ley 5/2001 de Cooperación al Desarrollo Pacto contra la Pobreza 2007

## 2. ¿Qué

### modelo de Cooperación y Educación para el Desarrollo llevan a cabo las Comunidades Autónomas?

Por “modelo” entendemos una definición de actores, modalidades de ayuda, instrumentos de gestión, ámbitos de intervención y prioridades sectoriales, transversales y geográficas que sea concreta, propia, justificada y que se exprese en documentos de carácter normativo y/o de planificación.

En todas las CCAA podemos “reconstruir” a partir de lo recogido en las leyes y en los Planes Directores, el modelo de Cooperación y Educación para el Desarrollo por el que los gobiernos optan. Generalmente las leyes establecen el marco básico y son los Planes los que describen con más detalle cada uno de los elementos que componen el modelo.

Como rasgos generales podemos destacar que en la mayoría de las CCAA este ejercicio de definición no ha venido precedido de un análisis del valor agregado de cada Comunidad Autónoma, de la trayectoria, de las capacidades instaladas tanto en la propia Administración Autonómica como en las ONGD socias, incluso de la opción político-ideológica, sino más bien, ha consistido en un ejercicio de imitación.

De esta manera encontramos diecisiete modelos muy similares, sobre todo en lo referido a modalidades e instrumentos de gestión y prioridades transversales, pero con algunas diferencias destacables.

#### 2.1 Los actores de la Cooperación Autonómica

En las leyes de Cooperación y documentos de planificación de todas las CCAA se definen como actores a las **administraciones públicas** (gobiernos autonómicos y locales), **ONGD, universidades y organizaciones sindicales**.

Sólo en siete CCAA se hace un reconocimiento explícito del rol que juegan las **ONGD** en la Cooperación al Desarrollo y en la construcción de una ciudadanía global. Concretamente, el Plan Director de Aragón 2008-2011, menciona a las ONGD como *“actores e interlocutores principales del gobierno y como un actor idóneo, tanto para la puesta en marcha de determinadas actuaciones de Ayuda al Desarrollo, como para la participación social en el diseño y la ejecución de la política de Cooperación. Constituyen un agente de cambio (...) que ayuda a introducir en la sociedad aragonesa una nueva visión en la práctica del Desarrollo, constituyendo un espacio de debate y acción para los ciudadanos. Las ONGD y sus órganos de coordinación son entidades de interés público, así las administraciones públicas deben apoyar y colaborar a su estabilidad y sostenibilidad. Es voluntad de todas las partes que la base de las relaciones sea de mutua confianza y objetivos compartidos”*. La Ley 3/2003 y el II Plan Director de Galicia, define a las ONGD como “un actor central en el sistema de Cooperación y como entidades con un conocimiento privilegiado para promover y gestionar intervenciones de Desarrollo y acción humanitaria, con ventajas en términos de flexibilidad y capacidad operativa respecto a otros posibles actores y como interlocutores permanentes de la Xunta de Galicia en materia de Cooperación internacional para el Desarrollo”.

En cinco CCAA se reconoce especialmente a la **Coordinadora Autónoma de ONGD** como entidad que integra horizontalmente a una parte importante de las ONGD, las representa y promueve el trabajo en red entre las mismas, y como actor indispensable en el proceso de educación y sensibilización de la sociedad (Plan Director de Asturias, Extremadura, Galicia, Navarra y Andalucía).

En prácticamente todas las CCAA se definen, además, **otros actores**, cuya presencia podemos pensar que no es casual, sino que obedece en cada caso a una visión determinada de la política de Cooperación: como instrumento de la política migratoria, comercial, cultural-identitaria, etc.

Otros actores	CCAA que los reconocen
Asociaciones de Inmigrantes	Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid
Empresas, colegios empresariales y cámaras de comercio	Canarias, Cantabria, Catalunya, Castilla- La Mancha, Aragón, Extremadura, Galicia, Baleares, Madrid
Medios de comunicación	Cantabria
Confesiones Religiosas	Baleares
Colectivos o contrapartes locales	Navarra, Castilla- La Mancha y Madrid
Comunidades de emigrantes españoles asentadas en el exterior	Galicia, Castilla y León, y Baleares
Organismos internacionales	Aragón*

\* Sólo Aragón considera a los organismos internacionales como actores de la Cooperación, lo cual no significa que el resto no haga aportaciones a estas instituciones.

Finalmente, todas las CCAA prevén la ampliación de los actores, a través de una fórmula genérica, que sirve como cajón de sastre, **“otras entidades públicas o privadas que tengan entre sus fines la realización de actividades de Cooperación al Desarrollo o actúen en este ámbito”**

## 2.2 Las modalidades e instrumentos de gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo Autónoma

Por **“modalidades de ayuda”**, entendemos las formas de canalizar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que tiene el donante, que se diferencian principalmente en función de si incorporan o no a otros actores en el diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones y en el rol que adquiere el propio donante.

En líneas generales se dividen en dos modalidades: **bilateral y multilateral**.

**La modalidad bilateral** es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de Cooperación al Desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. Esta modalidad se divide a su vez en directa o indirecta, en función del rol que adquiere el gobierno local. En el caso de la **modalidad directa**, el gobierno local establece un vínculo de colaboración con Gobiernos Locales o entidades públicas o privadas de países socios en virtud del cual participa en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa. En el caso de la **modalidad indirecta**, el gobierno sólo participa en la financiación de una acción presentada por una entidad del país donante.

Con frecuencia se confunde la modalidad de Cooperación, con el procedimiento de concesión (asignación directa o convocatoria de subvenciones en concurrencia competitiva) y conviene aclarar conceptos.

Cooperación indirecta	Se diferencian la modalidad y el procedimiento de concesión. La asignación de recursos se puede realizar por la vía de la convocatoria de subvenciones, <b>concesión indirecta</b> , pero también mediante la <b>concesión directa</b> *
Cooperación directa	Confluyen la modalidad directa y el procedimiento de <b>concesión directa</b> , ya que si el gobierno autonómico ha diseñado una intervención en colaboración con un socio (Gobierno del Sur, ONGD u otras) es oportuno que la subvención se conceda de forma directa.

\*Por ejemplo, en proyectos de Acción Humanitaria, donde la urgencia justifica que no sea aconsejable emplear un procedimiento de concurrencia competitiva.

Por modalidad de **Cooperación multilateral** se entiende aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Los **“instrumentos de la AOD”** constituyen las herramientas de gestión de los fondos (proyectos, microproyectos, programas, convenios, hermanamientos, etc).

En la mayoría de las CCAA no se reconocen explícitamente las modalidades de ayuda que se consideran prioritarias, o el rol que se le otorga a cada una, aunque sí los instrumentos de gestión de la AOD que se utilizarán. Esto nos permite una vez más, sumar elementos para reconstruir el modelo de Cooperación por el que se inclinan las CCAA, a través en este caso de la elección de unos u otros instrumentos.

En líneas generales, todas mencionan la posibilidad de “llevar a cabo acciones de Cooperación de manera directa o indirecta”, lo cual, como comentábamos anteriormente, no responde en todos los casos a la idea del diferente rol del gobierno local donante, sino al procedimiento de concesión de la ayuda.

Desde esta perspectiva, que como decimos es utilizada mayoritariamente, se establecen en casi la totalidad de las CCAA los siguientes instrumentos de gestión que se articulan a través de convocatorias públicas en concurrencia competitiva o concesiones directas (por ejemplo, subvenciones nominativas) y que están presentes en todos los ámbitos de actuación (Cooperación, Educación para el Desarrollo, Acción Humanitaria, Investigación, Voluntariado Internacional, Comercio Justo, etc):

- › **Programas:** intervenciones de carácter plurianual
- › **Proyectos**
- › **Microproyectos o microacciones**
- › **Convenios /Estrategias de Desarrollo**
- › **Asistencias técnicas**
- › **Apoyo presupuestario**

En cuanto al **presupuesto que se destina a una u otra modalidad y a uno u otro instrumento**, en algún caso, las leyes o los Planes Directores establecen unos porcentajes mínimos (es el caso de Castilla- La Mancha, Euskadi o Galicia), pero en la mayoría, debemos atenernos al desglose de cifras de ejecución presupuestaria que presenta el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación.

En Galicia, por ejemplo, en el II Plan Director hay un indicador que dice textualmente “como máximo, el 25% de la ayuda desembolsada se canalizará a través de convenios, incluyendo en el cómputo de la ayuda desembolsada todo lo canalizado mediante convocatorias, convenios, AH y capítulo VI” y la utilización de este instrumento se ajusta a lo establecido.

Concretamente, en 2010, nos encontramos que en las CCAA, **la mayor parte de la AOD se destina a la modalidad de Cooperación bilateral** (1 donante y 1 receptor) y se gestiona directamente, a través de ONGD o por organismos multilaterales de Desarrollo (OMUDES).

Traducido en cifras, en 2010, los 389 millones de la AOD Autonómica se gestionaron vía Cooperación bilateral, a través de los siguientes instrumentos<sup>3</sup>:

- a. **Donaciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo<sup>4</sup> (OMUDES):** apenas 15.8 millones de euros, **menos de un 4% del total de la AOD Autonómica**. Hay 14 CCAA (12 en 2009) que hacen aportaciones, si bien entre Andalucía (7.4 millones), Catalunya (2.3 millones) y Euskadi (2.3 M) suponen el 80%.
- b. **Donaciones a ONGD:** suponen 262 millones, **el 67% de la AOD Autonómica**, 22 millones menos que en 2009. Destacan las Comunidades Autónomas de Navarra (96% de su AOD), Castilla- La Mancha (92%), Aragón y Euskadi (87% de su AOD) y Extremadura (80%). Caso opuesto serían las Comunidades Autónomas de Canarias, cuya canalización vía ONGD es del 20% de su AOD y Cantabria y Andalucía (44 y 46% respectivamente)
- c. **Programas y proyectos bilaterales de gestión directa:** suponen 111 millones de euros, **el 28% del total de la AOD Autonómica**, mientras que en 2009 supuso el 32%, en 2008 el 30%, 2007 el 32% y en 2006 el 26%.

Desde el punto de vista de la ejecución, podemos decir que la Cooperación Autonómica se inclinaba tradicionalmente por las donaciones a ONGD, como instrumento de gestión de su AOD, aunque está perdiendo fuerza en favor de los programas y proyectos de gestión directa. Esta caída se registra desde 2006, cuando las CCAA distribuyeron a través de ONGD más del 74% de sus presupuestos, mientras que en 2007, esta cifra descendió hasta el 72%, en 2008 el 68%, en 2009 el 64% y en 2010 el 67%. Frente a esta tendencia generalizada en la mayoría de las CCAA, llama la atención **las CCAA que tienen un techo presupuestario para limitar la Cooperación que NO se canaliza a través de ONGD**, establecido por Ley o Plan Director (el 4% del total de la AOD en Navarra y el 10% en Euskadi y el 30% en Cantabria).

Tal y como se ha señalado anteriormente, se observa el crecimiento de este instrumento en los últimos años, conocido como **“Cooperación directa”**, que se caracteriza por incorporar una considerable diversidad de intervenciones, algunas de ellas de difícil y discutida adscripción a esta modalidad. La razón que justifica esta dificultad es la inexistencia de una definición unánimemente aceptada de lo que es “Cooperación directa”. No existe acuerdo sobre lo que es, pero sí sobre lo que no es, quedando fuera de esta categoría, la AOD que se canaliza a través de convocatorias ordinarias de subvenciones a ONGD. Tomando como referencia esta afirmación, podemos decir que **en todas las CCAA, salvo Castilla- La Mancha, existe Cooperación directa** (los gobiernos participan en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de Cooperación internacional y transfieren recursos, económicos o técnicos), aunque en algunos casos, como hemos dicho, la adscripción de una determinada acción a una u otra modalidad, por parte de los gobiernos es discutible. Ponemos el acento en comunidades como Andalucía donde, desde el inicio de la política de Cooperación, ha habido una presencia muy destacada de Fundaciones Públicas participando de la gestión de los recursos.

Esta modalidad de gestión se traduce en proyectos de colaboración institucional directa de las CCAA con las administraciones públicas de los países socios, y también en convenios con organismos internacionales como la UNESCO, el PNUD o la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas, y muy especialmente con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para el caso de intervenciones de alfabetización y apoyo educativo en América Latina. También se considera Cooperación directa la participación en los programas sectoriales de la AECID<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Fuente: Seguimiento PACI 2010

<sup>4</sup> Se trata de contribuciones generales (ayuda multilateral) o específicas, a Fondos Fiduciarios gestionados por estos organismos. Concretamente, las CCAA concentran más ayuda en UNICEF, la UNRWA y ACNUR

<sup>5</sup> Fuente: Informe Fundación Alternativas 2008

## 2.3 Las convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva

Las donaciones a ONGD se articulan a través de convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva, que se regulan de manera diferente en cada Comunidad. De entre las diferencias que existen, destacamos algunas, que nos parecen especialmente interesantes desde el punto de vista de la transparencia y eficiencia en la gestión de la Ayuda por parte de las CCAA:

- › En todas las CCAA se incluye un **baremo técnico de valoración** de los proyectos en las bases reguladoras de la convocatoria de subvenciones, sin embargo, en un tercio de las CCAA se reclama un mayor desglose del mismo.
- › En cuanto a la **incorporación de la perspectiva de género** y los derechos de las mujeres en los proyectos, sólo en ocho CCAA (Andalucía, Navarra, Asturias, Euskadi, Castilla- La Mancha, Aragón, Galicia, Madrid, Extremadura) se contempla esta inclusión como un requisito para la aprobación, pero no en todas se prevén indicadores específicos para medir esta incorporación.

En Galicia, por ejemplo, se exige la integración de enfoques transversales en todas las fases del proyecto, identificando además indicadores adecuados que faciliten la medición de la situación de partida y la de finalización y cuentan con una baremación específica para evaluar la transversalización. Aún así, la no integración del enfoque transversal de género, no es motivo suficiente de exclusión del proyecto. En Castilla- La Mancha se evalúa el proyecto, a partir de si la propuesta cuenta o no con presupuesto e indicadores específicos sobre género.

En el resto de CCAA se considera la inclusión del enfoque de género en los proyectos, sólo como un aspecto valorable positivamente y no como requisito para la aprobación.

- › **Los resultados de las convocatorias** (la relación de proyectos aprobados y denegados, no las puntuaciones) **se publican en el boletín oficial** de casi todas las CCAA (doce de ellas), aunque en algunos casos se critica que la información sea publicada con retraso. Sólo en dos no se publica, de las cuales en una lo que se publica son el total de subvenciones concedidas.
- › En la mayoría de los casos no se publican **las puntuaciones conseguidas por cada solicitud**, aunque en tres de ellas sí se informa de la puntuación si se solicita y en una sólo se publica la puntuación de los proyectos de sensibilización. En siete CCAA sí las ven publicadas (Andalucía, Castilla y León, Castilla- La Mancha, Navarra, Galicia, Canarias, Extremadura), aunque en la mayoría de estos casos, no se especifican con suficiente claridad cómo se ha puntuado cada criterio.
- › En la mayoría de las CCAA **se informa** indistintamente **sobre los proyectos aprobados y denegados**. En cinco CCAA no se informa ni a las entidades, ni al público en general sobre los denegados, de las cuales sólo en dos se da la información si se solicita.
- › En cuanto a los **tiempos de convocatoria, resolución y pagos**, existe entre las Comunidades Autónomas mucha diversidad.

En el primer trimestre del año se abren las convocatorias en nueve CCAA, en el segundo trimestre en dos CCAA, en el tercero únicamente en una y en el último trimestre del año en cinco CCAA.

La mayor parte de las resoluciones se producen entre seis y siete meses después de finalizado el plazo de presentación y las ONGD reciben los fondos en los tres últimos meses año.

Sin embargo, es necesario mencionar que desde 2008 y con la excusa de la crisis económica, se están registrando retrasos de hasta dos años en los pagos de subvenciones ya concedidas, se están produciendo negativas por parte de la Administración a abonar segundos plazos de proyectos aprobados y se ha llegado, incluso a requerir la devolución de fondos ya concedidos.

## 2.4 Los ámbitos de intervención de la Cooperación Autonómica: Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y de Emergencia y Educación para el Desarrollo y Sensibilización Social

Los ámbitos de intervención de la Cooperación Autonómica más comunes son tres: Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y de Emergencia y Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Existen otros, aunque menos frecuentes: el comercio justo (en cuatro CCAA), el codesarrollo, la formación de cooperantes, la investigación y otros.

En cuanto a volumen de fondos que destinan las CCAA a uno u otro ámbito, según datos de 2010<sup>6</sup>:

- a. Los proyectos de **Cooperación** han alcanzado los **326 millones, más del 83% del total** de la AOD en las CCAA, en 2009 el 86% y en 2008 constituyó el 84%
- b. Las CCAA han aportado **37 millones** de euros a **Educación para el Desarrollo y Sensibilización**, cifra superior a 2009 y 2008 (35 millones y 34.5 millones respectivamente) y en relación con el total de la AOD, ha supuesto casi el **10 % del total de la AOD Autonómica** (en 2009 fue el 7.9 y 2008 fue el 7,4%).
- c. El conjunto de las CCAA han aportado **24 millones a Acción Humanitaria**, apenas el **6.3% del total de la AOD Autonómica** (en 2009 fue el 5.2% y en 2008 fue el 7,9%). La mitad de las CCAA han aumentado su presupuesto, siendo llamativos los incrementos de Andalucía y la Ciudad Autónoma de Melilla, y la otra mitad ha retrocedido, especialmente Castilla- La Mancha que el año anterior había aumentado considerablemente su aportación a esta partida.

## 2.5 Las prioridades de destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo Autonómica

La definición de prioridades en los documentos de planificación de las CCAA es excesivamente amplia. Además, no existen en casi la totalidad de las CCAA, diagnósticos previos de las capacidades propias que singularizan a las regiones, con el fin de identificar los ámbitos en los que se podría aportar un valor añadido. Por esta razón, la concentración geográfica y sectorial sigue siendo la asignatura pendiente de la Cooperación Autonómica.

### a. Prioridades geográficas

---

En cuanto a prioridades geográficas, casi todas las normativas o documentos de planificación señalan **índices de concentración** de la ayuda (al menos del 70%) en un número de países que se sitúan entre los 10 de Extremadura y los 23 de Andalucía. El resto de CCAA ofrecen listados que se aproximan a la veintena de países prioritarios y preferentes.

Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú tienen la consideración de países prioritarios o preferentes de acuerdo con todos los planes de Cooperación, a los que, en la mayoría de los casos, se añaden también Colombia, Cuba, Honduras y República Dominicana.

***Al menos la mitad de los países prioritarios de las CC AA se encuentran en la región latinoamericana, y ningún país fuera de ella es reconocido como prioridad por todos los gobiernos regionales.***

<sup>6</sup> Fuente: Seguimiento PACI 2010



Como dato de interés, hasta un total de once países calificados como prioritarios o preferentes por alguna Comunidad Autónoma carecen de esta consideración de acuerdo con el Plan Director de la Cooperación Española vigente en la actualidad. Sin embargo, se observan avances en la coherencia geográfica con la planificación de la Administración General del Estado. En 2010, más del 84% de la ayuda especificada geográficamente coincide con las directrices fijadas en el III Plan Director.

En algunas CCAA se recoge el compromiso de destinar un % **concreto a PMA** (Países Menos Adelantados) (Andalucía y Navarra el 20%, Galicia y Catalunya el 25%), en otros, se prevé una reserva del 25% para África (Euskadi).

Se observa que el conjunto de la Cooperación Autonómica y Local destina un 23,22% de la ayuda a PMA, una cifra mayor a la de 2009 (19,59%), lo que consolida el crecimiento progresivo de los últimos años: siendo en 2008, el 17,01% y en 2007 el 15,84%, acercándose de esta manera al compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza de destinar en 2015 el 25% de la AOD a estos países<sup>7</sup>.

A pesar de la definición de prioridades geográficas, las CCAA flexibilizan en la práctica sus requisitos, primando otros intereses frente al criterio de la concentración. Por eso tenemos que en las cifras de ejecución presupuestaria, en 2010, sigue predominando América Latina (concentra más del 50%) en los destinos de la Cooperación Autonómica, pero se consolida África subsahariana como prioridad con un 23,7% del total de la AOD. Más concretamente, la Cooperación Autonómica en 2010 primó a 8 países latinoamericanos (en este orden: Perú, Guatemala, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia, Haití) y a 2 del Magreb-Oriente Medio (Marruecos, Territorios Palestinos). Respecto a 2009, se mantiene Perú en primer lugar, los 8 siguientes coinciden aunque cambia el orden, desaparece Mozambique y se incorpora Haití.

#### *b. Prioridades horizontales o transversales*

---

En todos los planes autonómicos, existe una definición de prioridades transversales casi coincidente, que además reproducen las contempladas en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012).

Todos los planes autonómicos aprobados hasta la fecha comparten como prioridades transversales: **la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la reducción/erradicación de la pobreza.**

Además se contemplan otras: el fomento de la diversidad cultural, el fortalecimiento institucional público y de las organizaciones de la sociedad civil, la construcción de paz, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en el Desarrollo, el fortalecimiento del tejido económico de los países empobrecidos, etc.

No en todas las CCAA se elaboran estrategias para el desarrollo de las prioridades transversales. Un ejemplo es el caso de la equidad de género, que sólo cuenta con estrategias específicas en Asturias, Euskadi y Madrid.

En la mayoría de CCAA no se fija el **presupuesto** que debe ir destinado a las prioridades horizontales. Sólo Andalucía, Catalunya, Asturias y Navarra establecen el porcentaje de AOD destinado a la prioridad transversal de género, pero sólo Catalunya lo hace utilizando los medidores de género del CAD. En el caso de Asturias y Navarra, los respectivos planes directores prevén un porcentaje mínimo que debe destinarse a la prioridad transversal de género (10 y 20% respectivamente)

Euskadi presenta la peculiaridad de tener una convocatoria denominada “Convocatoria especial para proyectos de cambio organizacional y pro-equidad de género en ONG”, que se destina a la financiación de diagnósticos participativos y planes de acción estratégicos, con el fin de identificar las razones que impiden que las organizaciones transversalicen realmente la perspectiva de género y los nudos de desigualdad en las mismas.

<sup>7</sup> Fuente: Seguimiento PACI 2010

### c. *Prioridades sectoriales*

---

La definición de prioridades sectoriales en las CCAA se realiza en los instrumentos de planificación, y en general adolece de ser excesivamente amplia, desvirtuando de esta manera el ejercicio de priorización y el proceso de concentración y especialización de su Cooperación. Los documentos de planificación sectorial detallan de manera exhaustiva la cobertura de las *necesidades sociales básicas* –salud (especialmente primaria y reproductiva), educación y capacitación de recursos humanos, vivienda, saneamiento, agua, y seguridad alimentaria–, *la mejora de las capacidades económicas y productivas, y el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil*.

De forma más aislada encontramos las siguientes prioridades: promoción y defensa de los derechos humanos, defensa de la identidad cultural y promoción de los pueblos indígenas, codesarrollo, desarrollo rural y ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo humano. Algunas CCAA establecen como prioridad sectorial el Medio Ambiente y Género.

En algunas CCAA (por ejemplo Castilla y León) se establece una previsión que deja abierta la inclusión de otros sectores “siempre y cuando reúnan las condiciones de calidad, pertinencia e impacto que contribuyan a conseguir los objetivos del mencionado Plan”.

En cuanto a los *compromisos presupuestarios* asignados a las prioridades sectoriales nos encontramos con que sólo recogen esta previsión: Andalucía, Aragón y Galicia (30% para Servicios Sociales Básicos), y Galicia (25% para Infraestructuras y promoción del tejido económico, 14% para Participación social, Desarrollo institucional, buen gobierno y construcción de la paz).

En cifras de Seguimiento PACI 2010, las aportaciones del conjunto de CCAA a Servicios Sociales Básicos (Educación Básica, Salud Básica, Salud Sexual y reproductiva, Agua y saneamiento básico y ayuda multi-sectorial a los Servicios Sociales Básicos), suben ligeramente, llegando al 24% (en 2009 eran 23,45%). Solo las CCAA de Catalunya, Euskadi, Canarias y la Comunidad Valenciana estarían por debajo del compromiso del 20%. Es especialmente significativo dentro de la ayuda distribuíble sectorialmente la aportación de la Cooperación Autonómica hacia otros sectores como son: gobernabilidad y sociedad civil (21,76%), otros servicios e infraestructuras sociales (11,20%) y sectores productivos (16,31%)

## 2.6 *La Educación para el Desarrollo en las Comunidades Autónomas: volumen de fondos e instrumentos de gestión*

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el conjunto de las CCAA destinaron a Educación para el Desarrollo (EpD) en 2010, 37 millones de euros, el 10% del total de la AOD autonómica (en 2009 fueron 35 millones, el 7,9%, y en 2008 fueron 34,5 millones el 7,4%). Las Comunidades Autónomas que destinaron más fondos a EpD en términos absolutos son Andalucía (9 millones) y Catalunya (8 millones). En proporción al total de su AOD son Cantabria (54%), Catalunya (15%) y Comunidad Valenciana (13%).

Sin embargo, en el resto de CCAA, el porcentaje destinado a Educación para el Desarrollo se mantiene muy por debajo del compromiso del III Plan Director de la Cooperación española, de destinar el 3% de la ayuda bilateral distribuíble a esta modalidad de la ayuda. Esto pone en evidencia los déficits ya señalados anteriormente, en lo que se refiere a la armonización y coherencia interna de la política de cooperación española.

Llama la atención, un año más, que **la AOD de CCAA y EELL destinada a EpD supone el 70 % del total de la AOD española destinada a este fin** (53% y 17% respectivamente).

En cuanto a los instrumentos de planificación de la Educación para el Desarrollo, sólo dos CCAA tienen estrategias específicas sobre esta materia.

La AOD destinada a EpD se gestiona mayoritariamente a través de ONGD, mediante convocatoria pública de subvenciones a proyectos. En algunas CCAA se desarrollan convenios/programas de EpD de ejecución directa o concertada, como por ejemplo Navarra, Andalucía, Castilla y León, Madrid.

En Euskadi el gobierno autonómico está estudiando la posibilidad de crear un Decreto específico para regular las subvenciones de EpD.

En el contexto de recortes en la política de Cooperación y muy especialmente en la Cooperación descentralizada, estamos asistiendo en muchas CCAA a la supresión de las acciones en EpD apoyadas o impulsadas desde los gobiernos.

Parece predominar una consideración de estas acciones como menos importantes, o prescindibles, lo cual preocupa enormemente al sector de las ONGD, porque se trata de un elemento diferencial de la Cooperación Autonómica y Local, son las CCAA las que aportan el 70% del total de la AOD española destinada a este fin y no hay perspectivas de que otra instancia cubra este vacío.

# 3. ¿Cómo

## desarrollan la política de Cooperación y Educación para el Desarrollo las Comunidades Autónomas?

### 3.1 Los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación

La mayoría de las CCAA han realizado un esfuerzo grande en los últimos años, por incorporar instrumentos de planificación, a corto y medio plazo que dieran a esta política una mayor continuidad, calidad y coherencia.

A día de hoy, casi la totalidad de las CCAA disponen de **planes plurianuales y se ha avanzado bastante en la elaboración de planificaciones anuales**. Únicamente tres Comunidades Autónomas no cuentan con ellos y en algunas CCAA, como Cantabria, los planes son bianuales.

Existen además, en algunas CCAA, experiencias incipientes de planificación geográfica, sectorial, y horizontal, sin embargo se trata de un esfuerzo en la mayoría de casos infructuoso en términos de calidad y coherencia de las intervenciones.

Tabla 2: Instrumentos de planificación y evaluación		
Comunidad Autónoma	Instrumento de Planificación	Instrumento de Evaluación
Andalucía	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011) Planes anuales desde 2009	Evaluación intermedia (2008-2010). Está pendiente la aprobación en pocos meses de un Decreto de Evaluación y Seguimiento
Aragón	Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2004-2007) Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2008-2011) Planes Anuales desde 2004	Evaluación publicada de plan cuatrienal (sólo del primero, 2004-2007). También está publicada una evaluación intermedia del plan 2008-2011. No hay evaluaciones de los planes anuales.
Asturias	Plan Director 2009-2012, es el primer Plan Director hasta ahora eran Planes Cuatrienales	Evaluaciones a finalizar el plan
Baleares	Plan Director de la Cooperación de las Illes Balears 2008-2011. Planes anuales	Evaluación del Plan Director 2008-2011 en ejecución
Canarias	Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo (2008-2013)	Evaluación y seguimiento incluidos en plan director
Cantabria	Plan director 2009-2012 y plan bianual 2009-10	En los planes existen indicadores de cumplimiento
Castilla- La Mancha	Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo: Horizonte 2011	Sistema de Indicadores para la evaluación del PE incluido en el Plan. (aún no se ha evaluado porque el plan está en vigor este año) Programa Operativo Anual

Castilla y León	Plan Director de Cooperación (2009-2012) Programación Ejecutiva Anual desde 2010	
Catalunya	Plan Director de Cooperación (2003-2006) Plan Director de Cooperación (2007-2010) Plan Director de Cooperación (2011-2014) Planes Anuales desde 2004	Evaluación previa al siguiente Plan
Extremadura	Plan General de la Cooperación Extremeña (2004-2007) Plan General de la Cooperación Extremeña (2010-2013) Planes anuales desde 2004	
Galicia	II Plan Director de Cooperación Gallega para el Desarrollo (2010-2013) Planes anuales desde 2006	Evaluación previa al siguiente Plan
La Rioja	I Plan Director 2004-2008 II Plan Director 2008-2011	
Madrid	Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2001-2004) Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2005-2008) Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2009-2012) Planes anuales desde 2004 hasta 2011 No hay planes sectoriales ni geográficos	Evaluación previa al siguiente Plan
Murcia		
Navarra	II Plan Director del Gobierno Navarro (2011-2014) Planes anuales Estrategia Navarra de EpD de 2010-2012 incluida en el II Plan Director	Evaluación del I Plan realizado con Kalidatea anterior a la definición del II Plan Director. Se propone una Comisión específica del Consejo que elabore el Protocolo del Sistema de Evaluación.
Euskadi	Plan estratégico y director 2008-2011	Evaluación realizada por agente externo
Comunidad Valenciana	II Plan Director de la Cooperación Valenciana (2008-2011) Planes anuales desde 2004	

Si bien los procesos de planificación han ido consolidándose con mayor o menor éxito en todas las CCAA, **la gran asignatura pendiente es el seguimiento y la evaluación de la política de Cooperación**. En algunas Comunidades ya se venían realizando evaluaciones, como Madrid, Catalunya, Aragón y Navarra, y en otras empiezan a darse pasos, con la inclusión de indicadores de evaluación en los últimos Planes Directores (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla- La Mancha, Galicia), aunque todavía no puede valorarse su aplicación.

En el marco de los procesos de evaluación, en la mayoría de CCAA, no se hace una **evaluación de impacto de género**, ni un seguimiento específico, como sí ocurre en Andalucía o en Baleares. En Asturias, se están empezando a dar los primeros pasos tras la aprobación de la estrategia de género.

### 3.2 Las capacidades de gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo presupuestada en las Comunidades Autónomas

Una lectura de los desembolsos que en materia de Cooperación Internacional han realizado las Comunidades Autónomas en los años 2008, 2009 y 2010 revela un empeoramiento en su capacidad de ejecución<sup>8</sup>. Mientras que en 2008, las Comunidades Autónomas fueron capaces de ejecutar el 82% y en 2009 un 79,5%, en 2010 la cifra ha descendido hasta el 75%. Estos datos contrastan con la mayor capacidad de gasto en Cooperación internacional que han tenido las entidades locales, situándose en un 79% en 2010, a pesar de ser esta cifra menor que la de 2009. Para el caso de la Administración General del Estado, los datos de ejecución han experimentado un retroceso respecto a 2009 (5 puntos menos), situándose en 92.6%

En la tabla que presentamos a continuación se pueden constatar estos datos:

% Ejecución por AAPP	2007	2.008	2.009	2010
AGE	87%	88%	97,60%	92.6%
CCAA	83,30%	82%	79,5%	75.3%
EELL	103%	92%	108,7%	79%

Esto requiere un análisis pormenorizado de las razones de esta situación y del destino que se le está dando en cada caso al dinero comprometido y no ejecutado.

Si bien es verdad que estos datos están tomados de las previsiones que hace el PACI anualmente, a partir de la información que recibe de las CCAA, en ocasiones, las cifras sufren alguna variación respecto a las cantidades que finalmente aprueba la Comunidad Autónoma en su ley de presupuestos.

En algunos casos, como el de la Comunidad Valenciana, más que una “baja ejecución” habría que hablar más bien de una “sobrepresupuestación”. Es decir, la Comunidad Valenciana, incluye sistemáticamente en sus presupuestos e informa a la Dirección General de Planificación (DGPOLDE), cantidades destinadas a políticas de integración de inmigrantes, que no entran dentro del concepto de AOD definido por el CAD y que son revisadas sólo en el documento Seguimiento del PACI.

Las cifras de ejecución de 2010 nos revelan además, diferentes niveles de ejecución entre las CCAA. Podemos diferenciar tres niveles:

- › **Por debajo del 70%** de ejecución hay dos CCAA, destacando un año más, la Comunidad Valenciana, que se sitúa en un 28,1%
- › **Entre el 70% y 90%** de ejecución hay seis CCAA
- › **Más del 90%** de ejecución hay nueve CCAA.

<sup>8</sup> Fuente: Seguimiento PACI 2010



### **3.3 Los mecanismos de coordinación y coherencia entre las distintas administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, entre ésta y el gobierno central o con otros actores de la Cooperación**

Existen mecanismos de coordinación interinstitucionales, interdepartamentales y de consulta con la sociedad civil. Sólo Canarias no dispone de ningún espacio de coordinación y en otras, como Extremadura o Madrid identifican como el único espacio existente, los Consejos de Cooperación.

Como peculiaridades cabe destacar Catalunya con varios Consejos y Comisiones Interdepartamentales, Euskadi con la Comisión de Cooperación Interinstitucional, o Aragón y la Comunidad Valenciana, con Comités Autonómicos de Emergencias.

### **3.4 Los espacios formales e informales de diálogo con el sector de ONGD**

Las ONGD articulan su participación en la construcción de la política de Cooperación, a través del diálogo e incidencia con los gobiernos en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los planes y estrategias de acción.

En la mayoría de CCAA, las Coordinadoras Autonómicas de ONGD, como plataformas que ejercen la representación institucional del sector, afirman tener una comunicación fluida con el gobierno autonómico, mientras que en tres CCAA definen esta comunicación como insuficiente o limitada.

Los espacios formales de diálogo suelen ser los Consejos de Cooperación, aunque hay otros espacios de carácter informal como el Comité de enlace en Andalucía, la Dirección de Participación Ciudadana en Aragón, etc.

Con relativa frecuencia, las Coordinadoras, o las propias ONGD mantienen reuniones con el personal técnico de la Administración Autonómica, o con las Direcciones de Cooperación, que son consideradas en general más operativas que los espacios formales, si bien en algunas ocasiones suponen una barrera para el acceso a la interlocución política.

En la mayoría de las CCAA, las Coordinadoras de ONGD tienen una consideración preferente, como representantes del sector, pero diálogo real existe poco, y se trata más bien de un intercambio de información.

### **3.5 Los Consejos de Cooperación de las Comunidades Autónomas**

Existen Consejos de Cooperación en las diecisiete CCAA, aunque en tres CCAA reciben el nombre de Consejo Asesor.

En general, las reuniones de los Consejos no tienen una periodicidad establecida por ley, se convocan a instancia de la Administración, y en la mayoría de las CCAA tienen carácter trimestral. En comunidades como Cantabria se ha convocado en escasas ocasiones, desde su constitución.

En cuanto a la representación de ONGD en los Consejos, ésta oscila entre 3 y 10 ONGD.

En general los Consejos de Cooperación tienen un carácter más informativo, como en cumplimiento de un trámite, y con poca opción al debate como verdadero espacio de participación. Como destacable, Catalunya es la de funcionamiento más regular y la que da más peso a la sociedad civil.

En algunos Consejos, se desarrollan Grupos de Trabajo para operativizar la participación de los miembros del Consejo: sobre Derechos Humanos, Pueblos Indígenas, EpD, etc. En cuanto a los Grupos de Género, sólo en Asturias tienen uno específico con este contenido.

### **3.6 La rendición de cuentas: espacios y mecanismos**

Los mecanismos de rendición de cuentas se valoran en general como muy deficientes o casi inexistentes, y en bastantes ocasiones se ven como un ejercicio de publicidad institucional más que como una verdadera rendición de cuentas. Los mecanismos y espacios utilizados suelen ser las Memorias Anuales (en 2011, trece CCAA publicaron una memoria de actividades) y los Consejos de Cooperación.

### **3.7 La transparencia de la política de Cooperación Autonómica**

En la mayoría de las CCAA, la información que existe sistematizada y con posibilidad de acceso es sobre Cooperación Indirecta y la Directa, se caracteriza por su opacidad, ya que en el mejor de los casos, la información que se presta sobre ella es muy genérica y con poco detalle.

En algunas CCAA se facilita la información a solicitud y en otras, se proporciona directamente en los Consejos, o en la Web del gobierno autonómico. La falta de accesibilidad y de detalle de la información constituye un problema grave en tres CCAA (Cantabria, Madrid y Castilla y León).

### **3.8 El control parlamentario de la política de Cooperación Autonómica**

En el conjunto de las CCAA no hay un excesivo control parlamentario, y en general, no parece ser un tema que suscite mucho debate, a pesar de que los documentos de planificación recojan que se debe informar al Parlamento autonómico del cumplimiento del plan estratégico o de los planes anuales.

En la actualidad, diez CCAA tienen una Comisión Parlamentaria para Cooperación o temas relacionados (DDHH, Solidaridad, etc), pero sólo en Catalunya tiene operatividad real (capacidad de respuesta). En nueve CCAA existe control por preguntas -escasas- de la oposición; también los debates anuales de presupuestos generales y de los planes cuatrienales. El contacto de las Coordinadoras con estas Comisiones no es muy fluido y en la mayoría de los casos no son muy operativas. Algunas Coordinadoras son convocadas en ocasiones puntuales, por la oposición, como es el caso de la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid. Como buena práctica, podemos destacar Catalunya, donde la Coordinadora hace comparencias periódicas por invitación o solicitud propia, o Aragón, donde la Coordinadora participa en la Comisión una vez al año.



# Conclusiones

La política de Cooperación al Desarrollo que realizan las Comunidades Autónomas...

- › Tiende a considerarse como un todo homogéneo, a pesar de la gran heterogeneidad que reflejan los distintos modelos de cooperación autonómica, la evolución de cada uno y la diferente implicación y participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de la política de Desarrollo.
- › Tiene un déficit importante en cuanto al peso que se le da en el conjunto de las políticas de los gobiernos autonómicos, y en su consideración como una política con entidad propia, siendo objeto en numerosas ocasiones, de instrumentalización en favor de otras políticas.
- › Se ha dotado de un marco legal y político (leyes y otros instrumentos) que ha sido refrendado por el conjunto de actores políticos y sociales de cada territorio, pero que en la práctica ha resultado poco útil para dar continuidad y estabilidad a la política de Cooperación de las CCAA.
- › Presenta diecisiete modelos muy similares, sobre todo en lo referido a modalidades e instrumentos de gestión y prioridades transversales, pero con algunas diferencias destacables en cuanto al reconocimiento de unos u otros actores, o de unas u otras prioridades. En la mayoría de las CCAA este ejercicio de definición no ha venido precedido de un análisis del valor agregado de cada Comunidad Autónoma, de la trayectoria, de las capacidades instaladas, incluso de la opción político-ideológica, sino más bien ha consistido en un ejercicio de imitación.
- › Interviene fundamentalmente en tres ámbitos: Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y de Emergencia y Educación para el Desarrollo y Sensibilización
- › Prioriza geográficamente la región latinoamericana. Al menos la mitad de los países prioritarios de las CC AA se encuentran en la región latinoamericana, y ningún país fuera de ella es reconocido como prioridad por todos los gobiernos regionales. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú tienen la consideración de países prioritarios o preferentes de acuerdo con todos los planes de Cooperación, a los que, en la mayoría de los casos, se añaden también Colombia, Cuba, Honduras y República Dominicana
- › Prioriza transversalmente, la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza.
- › Prioriza sectorialmente la cobertura de las necesidades sociales básicas -salud (especialmente primaria y reproductiva), educación y capacitación de recursos humanos, vivienda, saneamiento, agua, y seguridad alimentaria-, la mejora de las capacidades económicas y productivas, y el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil.
- › Destina a Educación para el Desarrollo el 53% de su AOD, que además, supone el 70 % del total de la AOD española destinada a este fin. Sin embargo, en el contexto actual de recortes en Cooperación,

asistimos en muchas CCAA a la supresión de las acciones de EpD apoyadas o impulsadas desde los gobiernos. Parece predominar una consideración de estas acciones como menos importantes, o prescindibles, lo cual preocupa enormemente al sector de las ONGD, porque se trata de un elemento diferencial de la Cooperación Autónoma y no hay perspectivas de que otra instancia cubra este vacío.

- › Ha realizado un esfuerzo grande en los últimos años, por incorporar instrumentos de planificación, a corto y medio plazo que dieran a esta política una mayor continuidad, calidad y coherencia, pero la gran asignatura pendiente sigue siendo el seguimiento y la evaluación.
- › Articula la participación de las ONGD en la construcción de la política de Cooperación, a través de los Consejos, mediante el diálogo e incidencia en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los planes y estrategias de acción. Sin embargo, en la práctica, tienen un carácter más informativo, como en cumplimiento de un trámite, y con poca opción a una participación de calidad.
- › Presenta un déficit importante en cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se valoran en general como muy deficientes o casi inexistentes, o como un ejercicio de publicidad institucional más que como una verdadera rendición de cuentas.
- › No se somete a un excesivo control parlamentario, y en general, no parece ser un tema que suscite mucho debate, a pesar de que los documentos de planificación recojan que se debe informar al Parlamento autonómico del cumplimiento del Plan estratégico o de los Planes anuales.

## ***Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD formada por:***

- › Coordinadora Andaluza de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
- › Federación Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) de Canarias
- › Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de la Comunidad Autónoma de La Rioja
- › Coordinadora de ONGD de Castilla y León
- › Coordinadora d'ONGD - Illes Balears
- › Asociación Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de la Comunidad Foral de Navarra
- › Coordinadora de ONGD de la Región de Murcia
- › Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Principado de Asturias para el Desarrollo
- › Coordinadora Cántabra de ONG para el Desarrollo
- › Coordinadora de ONGD de Castilla La Mancha
- › Coordinadora de ONGD de Euskadi - Euskadiko GGKEen Koordinakundea
- › Coordinadora Galega de Organizaci3ns Non Gubernamentais para o Desenvolvemento
- › Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de la Comunidad Valenciana
- › Federaci3n Aragonesa de Solidaridad
- › Federaci3n Catalana d'ONG per al Desenvolupament
- › Federaci3n de ONG de Desarrollo de la Comunidad de Madrid
- › Coordinadora Extremeña de ONGD
- › Coordinadora de ONG para el Desarrollo- España

